

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



ارزیابی تأثیرات قانون  
(انزاری برای قانون گذاری بهتر)

لیلا زرنگن عابد  
ناظر علمی: دکتر بهزاد پورسید

معاونت پژوهشی  
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

زرشکن عابد، لیلا  
ارزیابی تأثیرات قانون: ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر/ لیلا زرشکن عابد؛ ناظر علمی  
بهزاد پورسید. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷.  
۱۹۸ ص: جدول- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۶۴)  
ISBN: 978-964-8427-50-9 ریال ۳۱۰۰۰  
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.  
کتابنامه: ص. [۱۹۷]-۱۹۸.  
۱. قانون‌گذاری -- ارزشیابی. الف. پورسید، بهزاد، ناظر علمی. ب. مجلس شورای  
اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهشی. ج. عنوان.  
JF ۵۱۱ / الف ۴۴  
۱۳۸۷

**عنوان:** /ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)

**مؤلف:** لیلا زرشکن عابد

**ناظر علمی:** دکتر بهزاد پورسید

**ناشر:** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

**مدیر نشر:** عبدالرضا فاضلی

**نوبت چاپ:** اول، پاییز ۱۳۸۷

**شمارگان:** ۱۰۰۰ نسخه

**چاپ:** نگاران شهر

**قیمت:** ۳۱۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

سخن ناشر .....	۱
پیشگفتار .....	۳
مقدمه .....	۵
۱ سابقه ارزیابی تأثیرات قانون .....	۸
۲ قانون‌گذاری و توسعه .....	۱۰
۳ قانون‌گذاری و RIA .....	۱۴
۴ اصول سیاست‌گذاری نوین .....	۱۵
۵ اصول قانون‌گذاری خوب و RIA .....	۱۶
۶ معیار سنجش قانون خوب .....	۱۹
۷ تفاوت شیوه انجام RIA در کشورها .....	۲۰
۸ امکان انجام RIA و جوامع در حال گذار .....	۲۰
<b>فصل اول تعاریف و کلیات .....</b>	<b>۲۵</b>
۱-۱ تعریف ارزیابی تأثیرات .....	۲۷
۱-۲ تعریف ارزیابی تأثیرات قانون .....	۲۸
۱-۳ فواید ارزیابی تأثیرات قانون .....	۳۰
۱-۳-۱ ارائه معیارهایی برای سیاست‌گذاری خوب .....	۳۰
۱-۳-۱-۱ افزایش شناخت هزینه‌ها و فایده‌های عمل دولت .....	۳۰
۱-۳-۱-۲ یکپارچه کردن اهداف یک سیاست چندوجهی .....	۳۰
۱-۳-۱-۳ افزایش شفافیت و مشاوره .....	۳۱
۱-۳-۱-۴ ارتقای پاسخ‌گویی دولت .....	۳۱
۱-۴ اهمیت و ضرورت ارزیابی تأثیرات قانون .....	۳۱
۱-۵ اهداف ارزیابی تأثیرات قانون .....	۳۲
۱-۶ سطوح ارزیابی تأثیرات قانون .....	۳۶
۱-۶-۱ انطباق مراحل ارزیابی تأثیرات قانون کامل با چرخه سیاست‌گذاری .....	۳۸
۱-۶-۱-۱ ارزیابی تأثیرات قانون اولیه .....	۳۸

۳۸.....	۱-۶-۱-۲ ارزیابی تأثیرات ثانویه (غیرنهایی)
۳۸.....	۱-۶-۱-۳ ارزیابی تأثیرات قانون نهایی
۳۹.....	۱-۷ شیوه‌های گوناگون ارزیابی تأثیرات قانون
۴۳.....	<b>فصل دوم راهنماهای ارزیابی تأثیرات قانون</b>
۴۵.....	مقدمه
۴۵.....	۲-۱ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)
۴۶.....	۲-۱-۱ فهرست مرجع OECD برای تصمیم‌سازی قانونی (۱۹۹۵)
۴۸.....	۲-۱-۲ توصیه‌های سیاستی OECD در مورد اصلاح قانون‌گذاری (۱۹۹۷)
۵۲.....	۲-۲ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در بریتانیا
۵۲.....	۲-۲-۱ راهنمای گام‌به‌گام ارزیابی تأثیرات قانون
۵۲.....	۲-۲-۱-۱ عنوان
۵۳.....	۲-۲-۱-۲ هدف و تأثیر مورد نظر
۵۴.....	۲-۲-۱-۳ مشاوره
۵۴.....	۲-۲-۱-۴ گزینه‌ها
۵۶.....	۲-۲-۱-۵ هزینه‌ها و فایده‌ها
۵۷.....	۲-۲-۱-۶ آزمون تأثیر بر بنگاه‌های کوچک (SFIT)
۵۸.....	۲-۲-۱-۷ ارزیابی رقابتی
۵۹.....	۲-۲-۱-۸ اجرای قانون، ضمانت‌های اجرا و نظارت
۶۰.....	۲-۲-۱-۹ ارائه طرح اجرای قانون
۶۱.....	۲-۲-۱-۱۰ بازبینی بعد از اجرا
۶۲.....	۲-۲-۱-۱۱ خلاصه و توصیه
۶۳.....	۲-۲-۱-۱۲ اعلان و انتشار
۶۳.....	۲-۳ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در کمیسیون اروپا
۶۴.....	۲-۳-۱ راهنمای تحلیلی ارزیابی تأثیرات قانون
۶۴.....	۲-۳-۱-۱ مشکل چیست؟
۶۶.....	۲-۳-۱-۲ اهداف کدام‌اند؟
۶۷.....	۲-۳-۱-۳ گزینه‌های سیاستی کدام‌اند؟
۶۸.....	۲-۳-۱-۴ تأثیرات احتمالی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کدام‌اند؟

۲-۳-۱-۵ چگونه گزینه‌ها مقایسه می‌شوند؟ ..... ۷۴

۲-۳-۱-۶ چگونه نظارت و ارزیابی آینده سازمان‌دهی شود؟ ..... ۷۶

## فصل سوم نگرش فنی به فرایند ارزیابی تأثیرات قانون ..... ۷۹

مقدمه ..... ۸۱

۳-۱ قبل از شروع ارزیابی تأثیرات قانون به چه چیزهایی نیاز داریم؟ ..... ۸۲

۳-۱-۱ چه وقت باید RIA انجام شود؟ ..... ۸۳

۳-۱-۲ ابزارهای سیاستی (جایگزین‌های قانون) کدام‌اند؟ ..... ۸۴

۳-۱-۲-۱ ابزار تدوین قوانین موقت ..... ۸۵

۳-۱-۲-۲ ابزار توافقات جمعی و نظارت بر خود ..... ۸۶

۳-۱-۲-۳ ابزار ارائه اطلاعات و رهنمودها ..... ۸۷

۳-۱-۲-۴ ابزارهای انگیزه‌محور ..... ۸۷

۳-۱-۲-۵ ابزار توصیه قانونی ..... ۸۸

۳-۱-۲-۶ ابزار همکاری قانونی ..... ۸۹

۳-۱-۲-۷ ابزار دستورالعمل‌های ساختاری ..... ۹۰

۳-۲ در جریان ارزیابی تأثیرات قانون چه مراحل انجام می‌شود؟ ..... ۹۰

۳-۲-۱ مشاوره ..... ۹۱

۳-۲-۱-۱ مزایای مشاوره ..... ۹۱

۳-۲-۱-۲ زمان مشاوره ..... ۹۲

۳-۲-۱-۳ با چه کسانی می‌توان مشاوره کرد؟ ..... ۹۳

۳-۲-۱-۴ منابع مشاوره ..... ۹۴

۳-۲-۱-۵ حداقل استانداردهای مشاوره کدام‌اند؟ ..... ۹۵

۳-۲-۱-۶ نتایج مشاوره ..... ۹۶

۳-۲-۱-۷ توصیه‌ها ..... ۹۷

۳-۲-۲ طراحی یک مشاوره کامل (مدل نمونه) ..... ۹۷

۳-۲-۲-۱ تعریف ..... ۹۷

۳-۲-۲-۲ حداقل استانداردها برای مشاوره ..... ۹۹

۳-۲-۲-۳ گردآوری نظرات تخصصی ..... ۱۰۰

۳-۲-۲-۴ ارائه نتایج (گزارش ارزیابی تأثیرات) ..... ۱۰۱

۳-۲-۳ طراحی یک پرسش‌نامه (مدل نمونه) .....	۱۰۲
۳-۲-۳-۱ ساختار پرسش‌نامه .....	۱۰۲
۳-۲-۳-۲ تنظیم پرسش‌ها .....	۱۰۳
۳-۲-۳-۳ پرسش‌های دارای جواب کوتاه .....	۱۰۴
۳-۲-۳-۴ پرسش‌های دارای پاسخ باز .....	۱۰۵
۳-۲-۳-۵ ارائه پرسش‌نامه .....	۱۰۵
۳-۲-۴ شناخت تأثیرات احتمالی (اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی) .....	۱۰۵
۳-۲-۴-۱ تأثیرات اقتصادی .....	۱۰۶
۳-۲-۴-۲ تأثیرات زیست‌محیطی .....	۱۰۶
۳-۲-۴-۳ تأثیرات اجتماعی .....	۱۰۶
۳-۲-۵ اندازه‌گیری تأثیرات قانون .....	۱۱۵
۳-۲-۵-۱ تحلیل هزینه - فایده .....	۱۱۶
۳-۲-۵-۲ تحلیل هزینه اثربخشی .....	۱۲۵
۳-۲-۵-۳ ارزیابی هزینه‌های تبعیت از قانون .....	۱۲۸
۳-۲-۵-۴ ارزیابی تأثیرات بر رشد، رقابت و مشاغل .....	۱۲۹
۳-۲-۵-۵ ارزیابی ریسک .....	۱۳۶
۳-۲-۵-۶ ارزیابی تأثیرات غیربازاری - به‌طور خاص محیط زیست و بهداشت .....	۱۳۶
<b>فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ .....</b>	<b>۱۳۹</b>
۴-۱ قوه مقننه چه اختیارات و مجوزهایی دارد؟ .....	۱۴۱
۴-۱-۱ اختیارات پارلمان در وضع قانون .....	۱۴۲
۴-۱-۲ اختیارات پارلمان در نظارت .....	۱۴۳
۴-۱-۳ اختیارات پارلمان در بودجه .....	۱۴۴
۴-۲ رابطه پارلمان و قوه مجریه .....	۱۴۵
۴-۳ رابطه پارلمان و جامعه مدنی .....	۱۴۷
۴-۳-۱ سازمان‌های جامعه مدنی .....	۱۴۸
۴-۳-۲ گروه‌های ذی‌نفع .....	۱۴۹
۴-۳-۳ رسانه‌ها .....	۱۴۹
۴-۴ تفکیک اختیارات و وظایف میان پارلمان و دولت در انجام RIA .....	۱۴۹



۴-۵	نقش دولت در ارزیابی تأثیرات قانون	۱۵۱
۴-۶	نقش نهادهای مدنی در انجام RIA	۱۵۳
۴-۷	نقش پارلمان در انجام RIA	۱۵۴
۴-۸	تحقق نظارت بر قوانین	۱۵۸
۴-۹	فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و پارلمان‌ها	۱۶۰
<b>فصل پنجم زمینه‌های لازم برای انجام ارزیابی تأثیرات قانون</b>		
۱۶۳	مقدمه	۱۶۵
۵-۱	گام‌هایی برای ورود RIA به فرایندهای قانون‌گذاری	۱۶۷
<b>نتیجه‌گیری</b>		
۱۷۳		
<b>پیوست‌ها</b>		
۱۷۵		
۱۷۷	پیوست ۱ پرسش‌های آزمون آزادی رقابتی	
۱۸۱	پیوست ۲ مثالی از ارزیابی انجام شده توسط اتحادیه اروپا	
۱۸۳	پیوست ۳ الگوهای کمی‌سازی	
۱۸۷	پیوست ۴ شاخص‌های ساختاری گزینش شده اتحادیه اروپا	
۱۸۹	پیوست ۵ برقراری سیستم‌های مرجع علمی (دمکراتیزه کردن اظهارنظر کارشناسی)	
۱۹۵	پیوست ۶ لایحه بودجه و ارزیابی تأثیر مالی (تجربه ایتالیایی‌ها)	
<b>منابع و مآخذ</b>		
۱۹۷		



### سخن ناشر

قوة قانون گذاری اگرچه در سیر تحول و تکامل خود فراز و نشیب های زیادی را تحمل کرده، اما همچنان اهمیت و نقش اساسی خود را به عنوان مهم ترین نهاد سیاسی حفظ کرده است. به علاوه تنوع و پیچیدگی مسائل در جوامع امروز، قانون گذاری را به امری پیچیده و چندوجهی تبدیل کرده است، به گونه ای که با توسعه جوامع، مسائل و نیازهای آنها نیز تغییر نموده و به طور طبیعی باید شیوه های قانون گذاری امکان حل آنها را بیابد. اساساً قانون گذاری باید امری واقع گرایانه باشد؛ زیرا قانون همواره دارای تأثیراتی بر گروه های ذی ربط و ذی نفع مرتبط با خود است. پس باید اطمینان حاصل شود که سیاست های متخذه و اجرای آنها منطقی، شفاف، قابل اجرا و قادر به تأمین اهداف و تأثیرات مورد نظر است.

همه ساله قوانین زیادی به تصویب می رسد که ممکن است بر زندگی روزمره شهروندان عادی، دستگاه های دولتی، بخش خصوصی، مؤسسات و سازمان ها تأثیر بگذارد، برخی از تأثیرات نتیجه مستقیم سیاست های متخذه و بقیه حاصل تبعات اجرای همین سیاست ها است. هرچند قانون به خودی خود یک راه حل ساده برای رفع مشکلات به نظر می رسد، ولی ضروری است برای یافتن شیوه های بهتر برای تحقق اهداف آن، ملاحظات خاصی صورت گیرد. قانون باید به نحوی تدوین شود که حاکمیت را قادر به حمایت از مردم کند و در عین حال مانع بوروکراسی نبوده و در فضای کسب و کار اخلاقی ایجاد ننماید و منجر به افزایش نابرابری در اجتماع نگردد.

برای نیل به این مقصود قانون گذاران در تدوین، اصلاح و وضع قوانین و یا هر اقدام تأثیرگذار دیگری نیازمند اطلاعات و دانش مناسبی هستند که سبب تقویت کارایی

۲ ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)

پارلمان و اثربخشی فعالیت‌های آن باشد. تأسیس مراکز پژوهشی پارلمانی از حدود ۳۰ سال پیش در جهان، با هدف پاسخ به این دسته از نیازهای اطلاعاتی و دانشی قانون‌گذاران صورت گرفته است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت ایفای چنین نقشی اقدام به شناسایی و انتشار ادبیات جدیدی با عنوان «مطالعات پارلمانی» کرده است. این ادبیات که هنوز در جهان در حال تکمیل شدن است، حاصل تجارب گردآوری شده از کشورهای مختلف می‌باشد. مطالعه حاضر یکی از سلسله کتاب‌هایی است که با این هدف تهیه و منتشر می‌شود.

امید است انتشار نتایج این مطالعات در زمان کوتاهی بتواند ذهن محققان، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران قوای سه‌گانه را با ادبیات موضوع آشنا کرده و آنها را در استفاده از تجارب موفق و اصلاح و ارتقای روندها و رویه‌های سیاست‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات در حوزه کاری خود یاری رساند.

معاون پژوهشی مرکز

## پیشگفتار

مجالس قانون گذاری سه وظیفه اصلی «وضع قانون»<sup>۱</sup> «نماینده‌گی»<sup>۲</sup> و «نظارت»<sup>۳</sup> را برعهده دارند. از این میان، نظارت از طریق ارزیابی تأثیرات قانون صورت می‌گیرد. از آنجا که وضع قانون تأثیر زیادی بر گروه‌های مختلف ذی‌ربط و ذی‌نفع قانون می‌گذارد، لازم است تا این تأثیرات قبل از نهایی شدن قانون ارزیابی شوند تا اطمینان حاصل شود که قانون پیشنهادی منطقی، شفاف و قابل اجراست و می‌تواند قانون‌گذار را در دستیابی به اهداف تعیین شده یاری رساند. بنابراین، بدون تحلیل دقیق تأثیرات پیش‌نویس قوانین نمی‌توان اطمینان یافت که بهترین تصمیم اتخاذ شده است.

برنامه‌های توسعه قانون گذاری برای کمک به مؤثرتر شدن مجالس طراحی شده و شامل طرح‌های توسعه پارلمانی به عنوان یکی از فعالیت‌ها، در جهت کمک به تقویت درونی امر قانون گذاری در مسیر توسعه‌اند. ارزیابی تأثیرات قانون نیز یکی از ابزارهای طراحی شده برای اجرای این طرح‌هاست.

ضرورت به‌کارگیری چنین ابزاری از آن روست که قانون‌گذاران اغلب در تشخیص نیازهای رأی‌دهندگان و برقراری ارتباط با آنها دچار ضعف بوده و سازمان‌های غیردولتی<sup>۴</sup> نیز در ایجاد ارتباط با قوه مقننه کم تجربه‌اند. بنابراین، این خطر برای قوه مقننه، که درواقع نهاد نمایندگی محسوب می‌شود، همیشه وجود دارد که به دلیل کاهش ارتباط با موکلان خود دچار خطا در تصمیم‌گیری شده و اثربخشی و کارآمدی مطلوب را نداشته باشد. حال اگر

---

1. Lawmaking

2. Representation

3. Oversight

4. Non Governmental Organizations (NGOs)

سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون به‌خوبی به‌کار گرفته شود. رأی‌دهندگان می‌توانند با آگاهی بیشتری در فرایند قانون‌گذاری مشارکت کنند؛ و بدین ترتیب قوه مقننه را نیز از وجاهت و مشروعیت بیشتری برخوردار سازند، چرا که وقتی پارلمان بازخورد اجرای قانون را دریافت و ارزیابی کند، علل مشکلات بهتر بررسی شده و بهترین راه‌حل‌ها انتخاب می‌شود.

هرچند پارلمان همه کشورها به‌طور سنتی از تئوری‌های انتخاب منطقی و انتخاب عمومی در امر ارزیابی استفاده می‌کنند، اما ابزار ارزیابی تأثیرات قانون شیوه نوین و کامل‌تری است. درعین حال باید توجه داشت که نقش اصلی ارزیابی تأثیرات قانون، راهنمایی تصمیم‌گیران برای انتخاب بهتر و نه تصمیم‌گیری است.

در این کتاب با ارائه کامل‌ترین مدل‌های موجود در این زمینه تأکید شده که این ابزار مدیریت قانون‌گذاری، مدلی ثابت برای همه نیست، بلکه هر نظام مدیریت قانون‌گذاری باید آن را با فرهنگ و سنن قانون‌گذاری خود هماهنگ کند. درواقع، می‌توان گفت ارزیابی تأثیرات قانون تجربه‌ای رو به پیشرفت است.

بنابراین، در این مطالعه با تدقیق در طرح اجزاء ارزیابی تأثیرات قانون، راهنمایی‌هایی را ارائه کرده‌ایم که با توجه به عمر طولانی قانون‌گذاری در ایران، بتوان به‌ضرورت تقویت توانمندی‌ها و استفاده از همه ظرفیت‌های مجلس برای ارتقای قانون‌گذاری مدد رساند. واضح است که ما هنوز در مرحله طرح ادبیات مطالعات پارلمانی در کشورمان هستیم و تا بومی‌سازی این ادبیات به‌نسبت قوی در ایران راه زیادی در پیش داریم.

در اینجا از تمام کسانی که بزرگوارانه در تهیه این اثر یاری‌ام کرده‌اند صمیمانه سپاسگزارم، به‌خصوص آقای رضا جلالی که سمت استادی بر من دارند و سرکار خانم سارا پارسایی که همکاری مطلوبی در این زمینه داشته‌اند، به‌علاوه بر خود فرض می‌دانم از جناب آقای دکتر بهزاد پورسید معاون محترم پژوهشی که باب توجه به این نوع مطالعات را در مرکز پژوهش‌ها گشوده و زمینه انتشار این کتاب را فراهم نمودند قدردانی کنم و نیز از جناب آقای فاضلی مدیر محترم دفتر فصلنامه مجلس و پژوهش و همکارانشان کمال تشکر را دارم. همچنین با توجه به جدید بودن این تجربه در کشورمان از خوانندگان محترم تقاضا دارم نواقص و کاستی‌های این کتاب را بر بنده بخشوده و به طریق مقتضی آن را متذکر شوند.

## مقدمه

نظام مردم‌سالار، نیازمند ایجاد نهادهایی است که قادر به تدوین قوانین خوب باشند، به‌نحوی که این قوانین در مفهوم سیاسی، متضمن موافقت مشارکت‌کنندگان و در مفهوم فنی متضمن امکان دستیابی به اهداف تعیین شده باشند.

مجالس از طریق کارکردهایی که برای تقویت و حفظ مردم‌سالاری دارند، در حاکمیت مشارکت می‌کنند. جوامع مردم‌سالار نیز برای بروز و ظهور دیدگاه‌های گوناگون، همواره نیازمند ایجاد فضایی هستند که تنها از طریق انتخاب مجلس نمایندگان امکان آن فراهم می‌شود. بدین ترتیب، قدرت قانون‌گذاری همواره دارای تأثیرات متقابلی بر گروه‌های ذی‌ربط و ذی‌نفع است؛ بنابراین، باید اطمینان حاصل شود که سیاست‌های عمومی و اجرای آنها منطقی، شفاف، قابل اجرا و قادر به تأمین اهداف و تأثیرات مورد نظر باشد. درواقع بدون تحلیل کامل تأثیرات در تئوری و عمل، امکان آن نخواهد بود که قانون جدید، تابع معیارهای «حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> وضع و اجرا شود؛ یعنی دارای مشروعیت حقوقی نزد شهروندان نخواهد شد.

ساختار نظام سیاسی، وضعیت احزاب، نظام انتخاباتی و عملکرد مجریان نظام، همه در چگونگی اجرای کارکردهای پارلمانی مؤثرند؛ به‌گونه‌ای که می‌توانند کارکردهای نمایندگی، وضع قانون و نظارت را کارآمد و اثربخش کنند یا نکنند. تفاوت در انواع مجالس پارلمانی،<sup>۲</sup> ریاست جمهوری<sup>۳</sup> و مختلط،<sup>۴</sup> کارکردهای سه‌گانه پارلمان‌ها را محدود نمی‌کند و البته قدرت‌های رسمی پارلمان‌ها در هریک از این نظام‌ها نیز سبب

---

1. Rule of the Law  
2. Parliamentary  
3. Presidential  
4. Mixed

توسعه آنها نمی‌شود؛ بلکه فقط نوع تأثیر آنها را تغییر می‌دهد. در یک نظام مردم‌سالار، با فرض تمایل به ایجاد جایگاه و فضای سیاسی مناسب برای اعمال نقش پارلمان، باز هم به ایجاد ظرفیت‌های فراوانی نیاز است تا در نتیجه آن، این کارکردها به نحو مطلوبی اجرایی شوند؛ یعنی توسعه ظرفیت‌های پارلمانی مبتنی بر نمایندگی بیشتر، وضع قانون بهتر و توانایی نظارت مناسب‌تر صورت گیرد.

به نظر می‌رسد قانون‌گذاری فرایندی نامطمئن است؛ زیرا مجالس نهادهایی سیاسی هستند و این امکان وجود دارد که تحت تأثیر لابی‌های بیرون پارلمان، تغییر و تحولات ناشی از رقابت بر سر کسب قدرت، تلاش اکثریت برای جلوگیری از برخورداری اقلیت از منابع پارلمانی و غیره، تصمیمات کاملاً سیاسی اتخاذ شوند. بنابراین، توسعه قانون‌گذاری در صورتی ممکن خواهد بود که نهادهایی با عملکرد غیرجانبدارانه ایجاد شوند که در آنها توافقات بر سر مباحث عمومی، با استفاده از حداکثر مشارکت مردم و مسئولان صورت گیرد. نباید فراموش شود که قوای مقننه قبل از هر چیز نهادهای نمایندگی هستند. قوه مقننه کارآمدی که با موکلانش در ارتباط نباشد، قوه مقننه مؤثری نخواهد بود. ولی زمانی که شهروندان با آگاهی در فرایندهای قانون‌گذاری مشارکت کنند، قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانون‌گذار مشروعیت می‌یابد.

اما قانون‌گذاران، اغلب در درک نیازهای رأی‌دهندگان و برقراری رابطه با آنها دچار ضعف هستند و سازمان‌های جامعه مدنی نیز در ارتباط با قوای مقننه تجربه کافی ندارند. بنابراین، برنامه‌های توسعه قانون‌گذاری، با هدف کمک به مجالس و به‌منظور بازتر، پاسخگوتر و مؤثرتر شدن طراحی می‌شوند. این برنامه‌ها، شامل طرح‌های توسعه پارلمانی به‌منظور کمک به تقویت درونی قانون‌گذاری در مسیر توسعه است.

در نظام‌های سیاسی، تلاش زیادی برای توسعه قانون‌گذاری صورت گرفته است. بهترین این تجارب در مورد ایجاد ابزارها و فعالیت‌هایی بوده که بتوانند به افزایش ظرفیت‌ها و ارتقای کارکردهای بهتر پارلمانی منجر شوند. در حال حاضر، توسعه قانون‌گذاری سرعت بیشتری گرفته است و سازمان‌های بین‌المللی بر این امر متمرکز شده‌اند و کشورهای در حال توسعه برای دستیابی به آن با نگاهی انتقادی به بررسی نظام‌های قانون‌گذاری خود می‌پردازند.

هرچند هزینه توسعه قانون‌گذاری به لحاظ تهیه امکانات، منابع مالی و غیره، زیاد به نظر می‌رسد، ولی در مقایسه با دیگر اشکال سرمایه‌گذاری برای توسعه، مقرون‌به‌صرفه



است؛ زیرا می‌تواند از اتخاذ تصمیمات پرخا و پرهزینه جلوگیری کند. بدین لحاظ، هرگونه تلاش برای ارتقای کیفیت قانون‌گذاری می‌تواند اعتبار قانون را در جامعه تضمین کند.

از میان کارکردهای پارلمانی، وظیفه نظارت از اهمیت بسیاری برخوردار است. از آن جمله نظارت بر عملکرد قوه مجریه و چگونگی اجرای قوانین و نظارت بر تأثیرات بالقوه و بالفعل تصویب هر قانون است.

یکی از ابزارهای مؤثر و کارآمد برای این نظارت، استفاده از روش ارزیابی تأثیرات قانون<sup>۱</sup> است که در سطح عمومی می‌تواند مورد استفاده همه دست‌اندرکاران اتخاذ تصمیمات قانونی در همه سطوح قانون‌گذاری (قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها)<sup>۲</sup> قرار گیرد، اما در سطح وضع قانون، مختص عالی‌ترین جایگاه وضع قوانین در نظام‌های سیاسی، یعنی پارلمان است.

هرساله قوانین بسیاری به تصویب می‌رسد که ممکن است بر زندگی روزمره شهروندان، تحمیل هزینه‌ها بر مشاغل و بخش خصوصی، مؤسسات خیریه و سازمان‌های کار داوطلبانه مؤثر باشند. برخی از این تأثیرات، بازتاب سیاست‌های حاکمیت و بقیه حاصل اجرای همین سیاست‌ها هستند.

هرچند به نظر می‌رسد که قانون به‌خودی‌خود، راه‌حلی ساده برای رفع مشکلات است، ولی ضروری است برای یافتن بهترین شیوه‌ها برای تحقق اهداف آن، ملاحظات عمیق‌تر و گسترده‌تری صورت گیرد.

قانون باید به‌نحوی تدوین شود که توازن میان قانون ناکافی (ناتوانی حاکمیت در حمایت از مردم) و قانون افراطی (قانونی که سبب افزایش بوروکراسی می‌شود) ایجاد کند. برای نیل به این مقصود، سیاست‌گذاران در دولت و وزارتخانه‌ها (در پاره‌ای کشورها) موظف به انجام ارزیابی تأثیرات قانون پیش از ارائه لوایح به پارلمان، تدوین مقررات و یا هر اقدام تأثیرگذار دیگری هستند.

هر ارزیابی با هدف کمک به قانون‌گذاری بهتر صورت می‌گیرد. در هر ارزیابی،

## 1. Regulatory Impact Assessment (RIA)

۲. قانون در سطح اول، شامل مصوبات مجلس و قانون، در سطح دوم، شامل مصوبات دولت و هر مرجعی است که قانون به آن اجازه داده است و برای آنها می‌توان از واژه «مقررات» نیز استفاده کرد.

میزان هزینه‌ها و فایده‌های هر پیشنهاد قانونی و خطرات عدم اجرای آن بررسی می‌شود. هزینه‌هایی که به‌صورت تبعات الزام‌آور قانون و حتی پیامدها و عوارض ناخواسته قانون بر مشاغل، بنگاه‌های خیریه و ... تحمیل می‌شود، در نهایت بر مصرف‌کنندگان تحمیل خواهد شد.

پس هنگام تصمیم‌گیری درخصوص قانون و تعیین سطح مداخله دولت در امور، ضروری است میان حمایت از شهروندان و اطمینان از اینکه تأثیرات ناشی از قانون نامتناسب، بیش از حد بوروکراتیک و یا غیرمولد نباشند، توازن ایجاد کرد. اگر تحلیل عمیقی درباره مشکلات موجود، دلایل پدید آمدن آنها و تأثیرات ممکن قانون صورت بگیرد، در هنگام اجرا و مدیریت قوانین ملی و معاهدات بین‌المللی، چالش‌های کمتری به وجود خواهد آمد؛ در این زمینه می‌توان به هزینه‌های غیرمترقبه در بودجه کشور، کاهش همبستگی اجتماعی و عدم اثربخشی مدیریت عمومی اشاره کرد.

## ۱ سابقه ارزیابی تأثیرات قانون

نزدیک به دو دهه است که بحث در مورد ارزیابی تأثیرات قانون از یک‌سو، شامل ترکیب چندوجهی تئوری‌ها در سطح خرد و کلان و نیز بحث در مورد دمکراسی مبتنی‌بر مشارکت افراد، جامعه مدنی، وضعیت حقوقی، رشد اقتصادی و توسعه پایدار است و ازسوی دیگر، شامل بحث بر سر چارچوبی عملی برای ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس قوانین خاص، با استفاده از روش‌های ارزیابی هزینه-فایده، هزینه اثربخشی، تحلیل ریسک، ریسک-ریسک و سایر روش‌ها با استفاده از شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی معین است؛ ولی همچنان ارزیابی تأثیرات قانون، یک فرایند در حال تجربه و تکامل است و نمی‌توان برای آن دستورالعمل ثابتی فرض کرد.

می‌توان ادعا کرد که نخستین رویکرد نظام‌مند ارزیابی تأثیرات قانون، در ایالات متحده آمریکا شکل گرفت. در سال ۱۹۸۷ سازمان حفاظت محیط زیست آمریکا اعلام کرد، با انجام ۱۵ مطالعه ارزیابی تأثیرات قانون، توانسته است حدود ۱۰ میلیارد دلار در هزینه‌ها صرفه‌جویی کند.

وزارت تجارت و صنعت بریتانیا نیز در دهه ۱۹۸۰ میلادی با رویکرد مقررات‌زدایی،

اقدام به کاهش بار قوانین غیرضروری از دوش مشاغل کوچک، بنگاه‌های خیریه و سازمان‌های داوطلب کرد.

در سال ۱۹۹۵ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی<sup>۱</sup> با انتشار فهرستی از پرسش‌های مربوط به تصمیمات قانونی، توصیه کرد که قانون‌گذاران در هنگام تصمیم‌گیری توجه داشته باشند کی و چگونه قانون باید تدوین شود. این راهنمایی‌ها، سنگ‌بنای ارزیابی تأثیرات قانون در انگلستان شدند.

این رهنمود (برای ارتقای کیفیت قوانین) باعث شد تا دولت‌ها بر سر کاربرد تکنیک‌هایی مانند ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)، برای ارتقای کیفیت قوانین و مقررات جدید توافق کنند.

در ۱۹۹۷ ابتکار «قانون‌گذاری بهتر»<sup>۲</sup> با تأکید بر «عملکرد خوب»<sup>۳</sup> و ضرورت همکاری بیشتر توسط کشور بریتانیا مطرح شد. در همین سال، گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) برای اصلاح نظام قانون‌گذاری نیز منتشر شد؛ با تأکید بر اینکه دولت‌ها ارزیابی تأثیرات قانون را در فرایند توسعه قانون‌گذاری، با بازبینی و اصلاح قوانین توأم کنند. از این پس بریتانیا با انتشار راهنماهای دفتر کابینه در زمینه «قانون‌گذاری بهتر» و «ارزیابی تأثیرات قانون» (جایگزین ارزیابی هزینه-فایده و تحلیل ریسک) و انتشار نسخه RIAهای انجام شده، تغییرات و اصلاحات تجربی خود را در شیوه انجام ارزیابی تأثیرات قانون (RIA) ترویج کرد.

چندی بعد، مرکز اروپایی پژوهش و مستندسازی پارلمانی<sup>۴</sup> نیز موظف به گردآوری و انتشار نمونه‌های تجربی کشورهای عضو اتحادیه اروپا گردید.

در حال حاضر، کشورهای بریتانیا، آمریکا و مرکز اروپایی پژوهش و مستندسازی پارلمانی (ECPRD) نیز مساعدت‌هایی در زمینه انجام RIA صورت می‌دهند. البته تمرکز اصلی آنها ارزیابی هزینه‌ها و فایده‌های اقتصادی قانون است و هیچ‌کدام هنوز به‌طور رضایت‌بخشی نتوانسته‌اند، ارزیابی کاملی در مورد تأثیرات قانون در روند توسعه پایدار را انجام دهند.

1. Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)

2. Better Regulation

3. Good Practice

4. The European Center for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD)

اهمیت این مطلب هنگامی مشخص می‌شود که با بازنگری تجارب کشورها در زمینه توسعه و آزمون و خطاهای انجام شده، برای جلوگیری از تکرار خطاها و هزینه‌های مشابه، ابزارها و تمهیداتی برای قانون‌گذاری مناسب شناسایی شود.

## ۲ قانون‌گذاری و توسعه

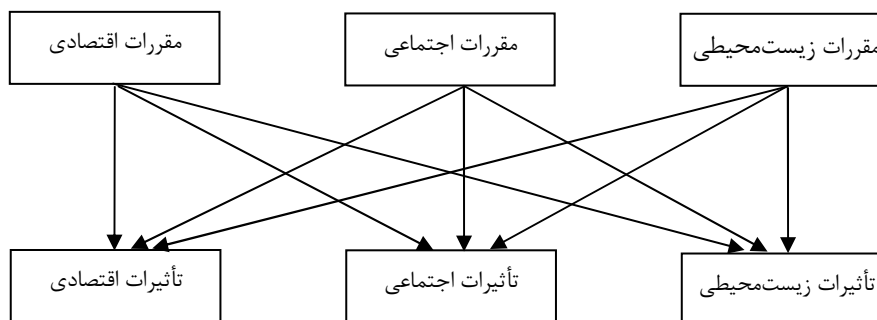
پیچیدگی مسائل جوامع امروز، قانون‌گذاری را به امری پیچیده و چندوجهی تبدیل کرده است. با توسعه جوامع، مسائل و نیازهای آنها نیز تغییر می‌کند و باید شیوه‌های قانون‌گذاری امکان حل آنها را بیابد. ایده استفاده از وضع قانون به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاران که عموماً برای بهبود عملکرد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مدنظر است، تاریخی طولانی و پرفراز و نشیب دارد.

در اقتصادهای مبتنی بر بازار، بخش خصوصی منبع اصلی فعالیت‌های اقتصادی و راهبر اصلی رشد اقتصادی است. حکومت‌ها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از این موضوع آگاهند و برای توانمندسازی بازارها و کارآمد کردن آن، به سیاست‌گذاری عمومی می‌پردازند. درواقع، «بازارها نیازمند زیرساخت‌های قانونی، فیزیکی و مالی برای کارکرد مؤثر هستند. حکومت‌ها نیز نیاز دارند تا با تشویق رقابت، جریان اطلاعات را برای مشارکت‌کنندگان در بازار آسان کنند. این امر شامل فراهم ساختن خدمات حمایت تجاری از همه سطوح تجارت، به همراه ایجاد بخش عمومی در جایی است که بنگاه‌های خصوصی فعال نیستند. این روند، نیازمند توسعه محیطی توانمند، شامل قانون، مقررات و ساختارهای مناسب است».

به‌طور خلاصه، به‌منظور ایجاد محیط تجاری توانمند، سیاست‌گذاری باید متوجه حذف محدودیت‌هایی شود که مانع رشد بخش خصوصی و ایجاد فرصت‌هایی برای سرمایه‌گذاری و توسعه تجاری می‌شوند.

در دوره آغازین اصلاح بازار در کشورهای در حال توسعه، مهم‌ترین محدودیت، دخالت دولت در بازار شناخته شد و برای اصلاح آن، اقدام به مقررات‌زدایی و آزادسازی اقتصادی شد. تجربه اصلاحات آرام بازار<sup>۱</sup> در دو دهه گذشته نشان می‌دهد که آزادسازی اقتصادی و مقررات‌زدایی برای رسیدن به رشد اقتصادی ثابت و کاهش فقر، اغلب فی‌نفسه کافی نیست.

آموزه‌های تجربه «اصلاحات آرام بازار» نشان می‌دهد که رشد بازار، نیازمند سیاست‌گذاری عمومی برای اصلاح و رفع نواقص ذاتی بازارهاست. این سیاست‌گذاری باید درون حاکمیت و نهادهای ذی‌ربط که بازار در حیطه آن عمل می‌کند، صورت گیرد. اما بی‌گمان این اصلاحات نمی‌تواند به تنهایی متضمن تحقق توسعه باشد. توسعه، ابعاد و جوه گوناگونی دارد که همه آنها باید مورد توجه امر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی قرار گیرند. فراموش نکنیم که هدف از سیاست‌گذاری توسعه‌ای، دستیابی به توسعه پایدار است که آن خود در صورت توسعه همه‌جانبه امکان‌پذیر خواهد بود. توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت و حمایت از محیط زیست (توسعه زیست‌محیطی)، عناصر مرتبط و تقویت‌کننده یکدیگر در توسعه پایدار هستند. بنابراین، می‌توان مطمئن بود که مقررات اقتصادی که بر اصلاح نواقص بازار و بر تقویت توانمندی محیط تجاری تمرکز دارد، می‌تواند بر کاهش میزان فقر، حمایت از محیط زیست و چالش‌های گوناگون اجتماعی نیز تأثیر بگذارد. به همین ترتیب، مقررات اجتماعی و زیست‌محیطی نیز پیامدهایی بر بخش‌های دیگر توسعه پایدار خواهند داشت.



شکل ۱ پیوندهای میان مقررات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی

ممکن است تأثیرات مثبت حاصل از یک مقرره اقتصادی با دستاوردهای اجتماعی و زیست‌محیطی کامل شود که پیامد آن برد - برد - برد خواهد بود. نمی‌توان براساس یک پیش‌فرض کلی حکم کرد که اصلاح مقررات اقتصادی به

بهبود کارایی بازار منجر خواهد شد. تأثیر مورد نظر، بستگی به تعادل میان هزینه‌های اقتصادی و تغییرات حاصل از لایحه یا پیشنهاد قانونی خاص دارد و این نیازمند تعیین مورد به مورد است. بنابراین، نوعی اجبار برای ارزیابی نظام‌مند تأثیرات بالقوه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مثبت و منفی<sup>۱</sup> هر پیشنهاد یا لایحه قانونی جدید و سنجش پیامدهای آن وجود دارد.

ضروری است این ارزیابی به‌صورت فرایندی نظام‌مند، جامع و فراگیر انجام گیرد. ارزیابی تأثیرات در گسترده‌ترین مفهوم، فرایند تشخیص تأثیرات واقعی یا مورد انتظار حاصل از توسعه، بر عوامل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی است؛ زیرا توسعه خواسته یا ناخواسته بر آنها تأثیر می‌گذارد. این امر ممکن است قبل از اتخاذ تصمیم، یا پس از اتخاذ و اجرای آن صورت پذیرد.

ارزیابی تأثیرات پیش از اتخاذ تصمیم، تأثیرات بالقوه تصمیمات را، به‌عنوان بخشی از برنامه‌ریزی، طراحی، تصویب و اجرا، پیش‌بینی می‌کند. ارزیابی تأثیرات پس از اجرای تصمیم، تأثیرات و پیامدهای واقعی اجرای تصمیم را تعیین می‌کند و در صورت نیاز، برای تقویت عملکرد صحیح و تأمین اطلاعات لازم برای طراحی بهتر مداخلات و تصمیمات آتی، به‌کار گرفته می‌شوند.

ارزیابی تأثیرات می‌تواند در دو سطح جداگانه ولی به هم پیوسته انجام شود:

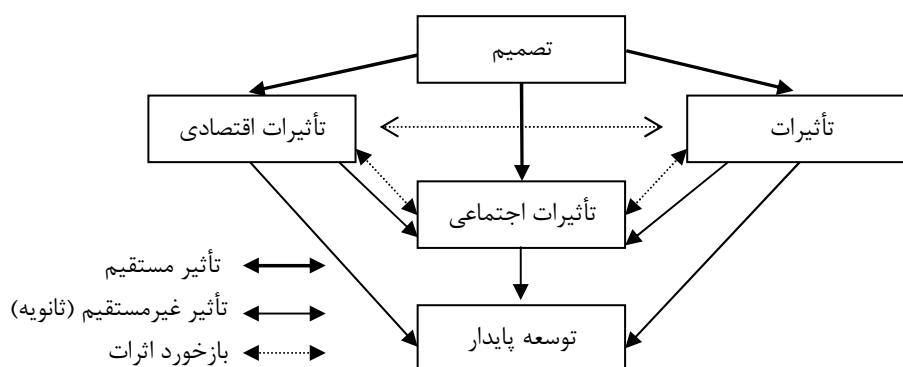
۱. ارزیابی تأثیرات درونی، به‌منظور یادگیری و اصلاح مداوم؛ برای نمونه، در جریان یکپارچه‌سازی شاخص‌های تأثیرات خاص در سیستم‌های اطلاعات مدیریت موجود، که اطلاعات را فوراً در دسترس کارکنان قرار دهد.

۲. ارزیابی تأثیرات بیرونی، که اغلب توسط ارزیابان مستقل انجام می‌شود.

این ارزیابی‌ها گزارش‌هایی با اهداف ویژه خواهند داشت، مانند ارزیابی تأثیرات فقر، ارزیابی تأثیرات قانون، ارزیابی تأثیرات اجتماعی، ارزیابی تأثیرات بهداشتی، ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی و ارزیابی تأثیرات اقتصادی (تحلیل هزینه-فایده). ممکن است برخی ارزیابی‌ها، پیش از اتخاذ تصمیم انجام شده و در تصمیم‌گیری (اعم از سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری یا برنامه‌ریزی توسعه‌ای) مؤثر باشند و برخی دیگر، پس از اجرای تصمیم

۱. تأثیرات منفی یک تصمیم، سیاست یا قانون، به «هزینه‌ها» و تأثیرات مثبت، به «فایده‌ها»ی آن اطلاق می‌شوند.

صورت گیرند. در مفهوم توسعه پایدار، تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی یک تصمیم با یکدیگر آمیخته‌اند، بنابراین ممکن است در تصمیمات بزرگ لازم باشد انواع گوناگون ارزیابی تأثیرات در یک ارزیابی تأثیرات یکپارچه<sup>۱</sup> ترکیب شوند. درواقع، ارزیابی تأثیرات یکپارچه، برای شناسایی اثرات تعاملی و پیوندهای درونی میان تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، حاصل یک تصمیم و پروژه توسعه‌ای مورد نیاز است. این اثرات در شکل ۲ به‌روشنی نشان داده شده است.



شکل ۲ ارزیابی تأثیرات یکپارچه

هرچند ارزیابی تأثیرات یکپارچه و حتی ارزیابی تأثیرات پایدار<sup>۲</sup> اهمیت خاصی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های راهبردی دارد؛ ولی در این کتاب فقط ارزیابی تأثیرات قانون مورد نظر است که کاربرد بسیاری در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مهم منجر به قانون‌گذاری دارد؛ البته هریک از قوانین مورد نظر می‌تواند بخشی از برنامه‌های توسعه‌ای یک کشور باشد یا نباشد. آنچه بر اهمیت استفاده از ابزار ارزیابی تأثیرات قانون می‌افزاید، تقویت امر قانون‌گذاری با رویکرد مشارکتی است که با اصطلاح قانون‌گذاری خوب شناخته شده است.

1. Integrated Impact Assessment (IIA)  
2. Sustainable Impact Assessment (SIA)

## ۳ قانون‌گذاری و RIA

قانون‌گذاری باید واقع‌گرایانه باشد؛ همچنین قانون در اجتماع، نیازمند سه اعتبار هم‌زمان است:

۱. قانون باید برای استقرار نظم حقوقی باشد.

۲. قانون باید در چارچوب واقعیت‌های اجتماعی باشد.

۳. فرایند قانون‌گذاری باید در سطح ارزش‌های فردی و آگاهی‌های حقوقی باشد.

برای اطمینان از دستیابی به قوانینی با این ویژگی‌ها نیاز به ابزارهایی برای سنجش داریم. در این میان، ارزیابی تأثیرات قانون، مبنای نظام‌مندی برای تحلیل سیاست‌ها، پیشنهاد می‌کند که منسجم، تحلیل‌پذیر و برای دستیابی به تصمیمات (سیاستی یا قانونی) مفید باشد. درواقع، قانون خوب در صورتی به اهدافش می‌رسد که تأثیرات جانبی نامطلوب را کاهش دهد، هزینه‌ها را به حداقل و منافع را به حداکثر برساند و از انعطاف لازم برای دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی برخوردار باشد. ارزیابی تأثیرات قانون، با کمک به اجرای اصول قانون‌گذاری خوب، به انجام این مهم یاری می‌رساند.

قانون‌گذاری را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: هرگونه اقدام یا دخالت حکومت برای تغییر رفتار افراد یا گروه‌ها. بر این اساس، قانون‌گذاری دولتی،<sup>۱</sup> برای کنترل، جهت‌دهی و محدود ساختن افراد یا گروه‌های جامعه، اقدامات و یا تمهیداتی را با اهداف معین زیر انجام می‌دهد:

۱. حفظ و ارتقای حقوق و آزادی‌های شهروندان،

۲. ایجاد یک جامعه امن و صلح‌آمیز و تلاش برای گسترش آن،

۳. جمع‌آوری مالیات و حصول اطمینان از مصرف بهینه آنها در جهت اهداف سیاست‌ها،

۴. تأمین بهداشت و امنیت شهروندان یا حفاظت از آنها در برابر «صدمه زدن» به

خودشان،

۵. حفاظت و مراقبت از مصرف‌کنندگان، کارکنان و گروه‌های آسیب‌پذیر در برابر

سوءاستفاده از آنها،

۶. توسعه و تقویت فعالیت‌های کارآمد بازارها،

۷. حفاظت از محیط زیست و اشاعه و ترویج توسعه پایدار.<sup>۲</sup>

1. State Regulation

2. Taskforce for Better Regulation, Principles of Better Regulation, December 1997.



بهتر آن است که قانون در حد امکان، سهل و آسان باشد و بین حالت قانون ناکافی و قانون افراطی توازن ایجاد کند. بی تردید، برای دستیابی به این اهداف، باید سیاست‌گذاری مناسب صورت گیرد. ارزیابی تأثیرات قانون، روش کاملی است که هدف از آن، افزایش و گسترش توجه به قانون‌گذاری به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر سیاست‌گذاری است. در این روش، افزون‌بر تشریح هدف قانون و بررسی خطرات و هزینه‌هایی که اجرای قانون بر مشاغل و گروه‌های ذی‌نفع تحمیل می‌کند، سازمان‌های مرتبط نیز موظف به تحلیل و بررسی منافع حاصل از قانون و تأثیر کلی آن بر جامعه می‌شوند.

پس RIA به‌عنوان یکی از ابزارهای فرایند قانون‌گذاری بهتر تعریف می‌شود و مشخص است که لزوماً می‌تواند در گام نخست ابزاری باشد برای کمک به ارتقای امر سیاست‌گذاری نوین.

#### ۴ اصول سیاست‌گذاری نوین

- گفته شد که سیاست‌گذاری، گام نخست برای قانون‌گذاری است. پرسش اینجاست که چگونه باید سیاست‌گذاری مطلوب و کارآمدی انجام داد؟ یک فرایند مؤثر و کارآمد سیاست‌گذاری باید:
۱. آینده‌نگرانه باشد؛ دیدگاهی بلندمدت از تأثیرات احتمالی سیاست داشته باشد؛
  ۲. همه‌جانبه باشد؛ مؤلفه‌های موقعیت‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را لحاظ کند؛
  ۳. نوآورانه و مبتکرانه باشد؛ تمایل به زیر سؤال بردن روش‌های رایج، حل‌وفصل مشکلات و استقبال از ایده‌های جدید را داشته باشد؛
  ۴. فراگیر باشد و در قبال کلیه کسانی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از آن متأثر می‌شوند به‌طور یکسان اعمال شود؛
  ۵. ناظر بر اهداف راهبردی باشد؛ با دیدی کل‌نگرانه، به‌طوری‌که اجرای آن از مرزهای سازمان‌ها فراتر برود؛
  ۶. پیامدها را ارزیابی کند؛ به ارزیابی نظام‌مندی از پیامدهای زود هنگام فرایند سیاست‌گذاری بپردازد؛
  ۷. به بازنگری سیاست‌های موجود بپردازد؛ تا اطمینان یابد از اینکه سیاست‌های موجود به مقابله با مشکلاتی می‌پردازد که از قبل در نظر بوده‌اند؛

۸. از تجربه‌ها درس بگیرد و آنها را به کار ببندد؛ موضوعات کلیدی و راهگشا را از غیر آن بازشناسد.<sup>۱</sup>

بدین گونه، روشن می‌شود که سیاست‌گذاری نوین، نیازمند به کارگیری نتایج پژوهش‌ها در امر سیاست‌گذاری و نیز ایجاد مهارت‌های جدید و پدید آوردن زمینه‌های لازم برای جلب توجه و تمایل سیاست‌گذاران به منظور استفاده از آنهاست. ارزیابی تأثیرات قانون می‌تواند این الزامات را فراهم سازد و فرایندی برای ارتقای ارزش سیاست‌گذاری باشد. لازم به ذکر است فرایند انجام RIA هنگامی مؤثر و کارآمد خواهد بود که نکات زیر مورد توجه قرار گیرد:

۱. فرایند ارزیابی تأثیرات قانون زودهنگام آغاز شود،

۲. مشاوره کارآمد و مؤثر با گروه‌های ذی‌نفع انجام شود،

۳. تحلیل هزینه‌ها و فایده‌های پیشنهاد، به طور صحیح صورت گیرد.

بدین ترتیب، ارزیابی تأثیرات قانون در گام نخست، ابزاری برای ارتقای امر سیاست‌گذاری و یاری دادن به سیاست‌گذاران در کلیه مراحل سیاست‌گذاری — از طراحی سیاست تا اجرای آن — است. بنابراین، مراحل تکمیل یک فرایند کامل RIA می‌تواند با چرخه سیاست‌گذاری منطبق شود (رجوع کنید به ۱-۶-۱)؛ و در گام بعدی، ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر خواهد بود.

## ۵ اصول قانون‌گذاری خوب و RIA

برای دستیابی به قوانین خوب، نیازمند اصولی برای انجام امر قانون‌گذاری بهتر هستیم. این اصول عبارت‌اند از:

۱. تناسب؛<sup>۲</sup> میان هزینه‌ها و فایده‌های وضع قانون، باید تناسب و توازن برقرار باشد؛

۲. شفافیت؛<sup>۳</sup> قانون باید روشن، ساده و سهل برای کاربران آن باشد،

۳. انسجام؛<sup>۴</sup> قانون باید قابل پیش‌بینی باشد، به نحوی که مردم از موقعیت و جایگاه خود آگاه باشند،

1. Cabinet Office, Professional Policy Making for Twenty-first Century, September 1999.

2. Proportionality

3. Transparency

4. Consistency

۴. تعیین هدف؛<sup>۱</sup> قانون باید بر روی مشکل متمرکز باشد و کمترین تأثیرات جانبی را داشته باشد،  
 ۵. پاسخ‌گویی؛<sup>۲</sup> پیشنهاد قانونی باید پارلمان، وزرا، کاربران قانون و عامه مردم<sup>۳</sup> را متقاعد سازد.

وجود این اصول راهنما در هنگام ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان معیار عمل خواهد کرد؛ به‌طوری‌که نتایج RIA نشان می‌دهد، آیا قانون جدید از قوانین پیشین خود مؤثرتر خواهد بود؟ یعنی آیا درمجموع، قانون‌گذاری بهتری انجام شده است؟  
 ارزیابی تأثیرات قانون، معیار نهایی اجرای این اصول خواهد بود و به سنجش کیفیت قانون خواهد پرداخت. بدین‌ترتیب، هریک از اصول به شکل زیر به کار خواهد رفت:

- تناسب- در مقایسه هزینه‌ها و فایده‌های گزینه‌های پیشنهادی، مشخص خواهد شد که آیا سیاست پیشنهادی با خطرات<sup>۴</sup> احتمالی تناسبی خواهد داشت.
- شفافیت- در RIA باید تشریح شود که دلیل نیاز به تصویب قانون جدید چه بوده است و میزان پایبندی افراد و گروه‌های متأثر از قانون چگونه خواهد بود؟ سپس با شناخت میزان پایبندی احتمالی، هزینه پایبندی به قانون برای آنها برآورد شود و راهکارهایی برای امکان اجرای بهتر قانون یافت شود.
- انسجام- در RIA باید مشخص شود که افزون بر تأثیرات مطلوب قانون پیشنهادی، آیا این قانون می‌تواند بر برخی از گروه‌ها یا بخش‌های خاص، تأثیرات نامطلوب داشته باشد، و اینکه آیا این قانون با سایر مقررات مرتبط همسویی دارد؟

- تعیین هدف- براساس نظریه تینبرگن<sup>۵</sup> یک اقدام، تنها در صورتی می‌تواند تأثیر کامل داشته باشد که یک هدف را تعقیب کند. اما اقدامات در جریان قانون‌گذاری، هرگز یک هدف را دنبال نمی‌کنند و به‌این‌ترتیب، رسیدن به هدف مطلوب کاری دشوار به‌نظر

1. Targeting

2. Accountability

۳. این اصول، توسط «گروه ضربت قانون‌گذاری بهتر» دفتر کابینه بریتانیا براساس فهرست مرجع سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تدوین شده است.

4. Risks

۵. John Tinbergen: برنده جایزه نوبل اقتصادی ۱۹۶۹، بابت توسعه و به‌کارگیری الگوهای پویا برای تحلیل روندهای اقتصادی است.

می‌رسد. به‌همین دلیل، قانون باید بر روی حل یک مشکل متمرکز شود.

در جریان اتخاذ یک تصمیم، همواره سیاست‌گذاران با گزینه‌های متعددی روبه‌رو می‌شوند. یکی از آنها عمل «بدون نیاز به قانون‌گذاری»<sup>۱</sup> است. بنابراین، باید از همه گزینه‌های ممکن – از جمله ابزارهای جایگزین قانون – برای حل مشکل آگاه باشند تا کارآمدترین آن را انتخاب کنند و این امر در جریان RIA ممکن خواهد بود (رجوع شود به ۲-۱-۳).

- پاسخ‌گویی – قانون باید از امکان ارزیابی توسط وزیر مسئول و نظارت توسط پارلمان برخوردار باشد. درواقع، در هر دو سطح باید مشخص شود که آیا هدف‌های مصرح در قانون تأمین شده است. در انجام فرایند RIA می‌توان به این مورد پاسخ داد.
- گفتنی است اصول قانون‌گذاری، توسط دفتر کابینه به‌شرح فوق تهیه شده است، ولی در اسناد اتحادیه اروپا، هشت اصل برای قانون‌گذاری خوب طرح شده است، که با موارد ذکر شده تفاوت اندکی دارند. برای ایجاد امکان مقایسه آنها متن کامل سند در دسترس، به‌شرح زیر ارائه می‌شود:
- تناسب – مقررات باید اهداف سیاستی را بدون تحمیل بار قانونی غیرضروری یا نامتناسب تأمین کند.
- نزدیکی<sup>۲</sup> – مقررات باید قابل تشخیص باشند و توسط گروه‌های ذی‌نفع حوزه مربوط به قانون، درک شوند.
- انسجام – مقررات باید با قوانین سایر بخش‌ها، در سایر حوزه‌های سیاستی، متعارض نباشند، و حتی باید با قوانین بین‌المللی مربوط نیز هماهنگ باشند.
- قطعیت قانون<sup>۳</sup> – مقررات باید واضح و دارای تأثیرات حقوقی قابل اعتماد باشند.
- متناسب با زمان<sup>۴</sup> – مقررات باید به‌موقع تصویب شوند و در اثر تغییرات تکنولوژیک و دیگر رویکردهای جدید بی‌تأثیر نشده باشند.
- استاندارد بالا<sup>۵</sup> – مقررات باید بهترین راه را برای حمایت از منافع عمومی ارائه کنند.
- ضمانت اجرا<sup>۶</sup> – مقررات باید قادر به دستیابی به سطوح بالای پذیرش باشند.

---

1. Non-regulatory  
 2. Proximity  
 3. Legal Certainty  
 4. Timelines  
 5. High Standards  
 6. Enforceability

• اختیار تصمیم‌گیری<sup>۱</sup> - مقرراتی که تصویب و اجرا می‌شوند، باید «بهترین» روش برای دستیابی به اهداف سیاستی را در خود داشته باشند.

## ۶ معیار سنجش قانون خوب

برای اطمینان از اینکه آیا مقررات مورد استفاده به نحو شایسته‌ای از اصول قانون‌گذاری خوب پیروی کرده اند یا خیر؟ کشور استونی، تجربه خود را در این زمینه ارائه کرده است و برای شناخت مقررات موفق ویژگی‌های زیر را پیشنهاد داده است (گفتنی است که خروجی‌های یک مطالعه RIA به‌خوبی به این پرسش‌ها پاسخ می‌دهد):

- آیا قانون از حمایت گسترده مردم برخوردار است؟

- آیا قابلیت اجرا دارد؟

- آیا دارای توازن است و واکنشی شتاب‌زده نبوده است؟

- تا چه حد توانسته است از تبعات ناخواسته اجتناب کند؟

- آیا توانسته است اهداف سیاستی متناقض را حذف کند؟

- تا چه حد پاسخ‌گو است؟

- آیا توانسته است بین ریسک، هزینه‌ها و فایده‌های عملی توازن برقرار کند؟

درخصوص مورد اخیر باید اشاره کرد که حذف کلیه ریسک‌های یک قانون عملی نیست، اما ایجاد توازن میان ریسک، هزینه‌ها و فایده‌های آن باید مورد بررسی قرار گیرد و همه مردم نیز باید بتوانند دیدگاه‌های خود را در مورد ریسک‌های احتمالی بیان کنند. البته این امر تا زمانی پذیرفتنی است که باعث افزایش خطرات نشود. برای مثال، روش «اصلاح مجرمان در جامعه»، این خطر را به همراه دارد که مجرم بار دیگر مرتکب جرم شود. بنابراین برای چاره‌جویی باید نسبت خطرات و زیان‌های احتمالی، با منافع بالقوه آن سنجیده شود.

۱. Subsidiarity: اتحادیه اروپا، حق تصمیم‌گیری پارلمان‌های کشورهای عضو را، درخصوص قوانین جدیدی که باید وارد سیستم قوانین آنها شود، سلب نمی‌کند؛ زیرا کشورهای مختلف وضع حقوقی و سیاسی متفاوتی نسبت به یکدیگر دارند.

## ۷ تفاوت شیوه انجام RIA در کشورها

ویژگی‌های گوناگون کشورها در زمینه شکل‌گیری و تحکیم سازمان‌های سیاست‌گذار، دانشگاه‌ها، سازمان‌های غیردولتی، وضعیت مراکز پارلمانی، قوانین و مقررات پشتیبان و حتی تعهد سیاسی برای انجام ارزیابی‌ها، سبب ایجاد تفاوت‌هایی در شیوه انجام RIA در فرایندهای قانون‌گذاری آنها می‌شود.

این تفاوت‌ها تا حدی است که بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا و یا عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) نیز انجام RIA را به‌عنوان یک شیوه سیستماتیک در فرایند قانون‌گذاری به کار نمی‌برند.

در واقع، اتحادیه اروپا به کشورهای عضو، رهنمودهایی برای اصلاح قوانین می‌دهد. استفاده از ابزار ارزیابی تأثیرات، بخشی از کیفیت قانون‌گذاری در سطح اتحادیه اروپا به حساب می‌آید؛ زیرا تحقق مقررات اتحادیه اروپا در سیستم‌های ملی کشورهای عضو، نیازمند سنجش تأثیرات گوناگون اجتماعی و اقتصادی است که این کار برای پارلمان‌ها دشواری‌های زیادی ایجاد می‌کند.

هرچند کمیسیون اروپا استراتژی خاصی، برای استقرار فرایند مشاوره نظام‌مند و سنجش تأثیرات قوانین، پیش از طرح هر پیشنهاد سیاستی اتخاذ کرده است، ولی مبنای این استراتژی، فقط در هدایت حاکمیت‌های ملی، بازیگران اجتماعی و تغییرات اقتصادی است. در این جهت مرکز اروپایی پژوهش و مستندسازی پارلمانی (ECPRD) برای در دسترس قرار دادن آخرین تجارب توسعه قانون‌گذاری، برای مجالس ملی کشورهای عضو، از طریق یک برنامه الکترونیکی، طرح‌های قانونی اتحادیه اروپا و اطلاعات کامل، برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات را ارائه می‌کند. در میان پارلمان کشورها، بیشترین مشکلات برای پذیرش و استقرار RIA در کشورهای در حال گذار وجود دارد.

## ۸ امکان انجام RIA و جوامع در حال گذار

ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، اهمیت فراوانی در جوامع در حال گذار<sup>۱</sup> دارد؛ زیرا این کشورها در حال پایان دادن به مدیریت مطلقه اداری و حرکت در جهت تبعیت از ارکان

۱. برای نمونه کشور روسیه را در نظر آورید.

مردم‌سالاری و رعایت حقوق بشر و حاکمیت قانون هستند.

RIA وجود برخی معیارها و ثبات روابط اجتماعی را بدیهی فرض می‌کند که موضوع تحلیل قوانین حقوقی هستند؛ اما واقعیت این است که جوامع در حال گذار از این پیش‌شرط‌های بدیهی برخوردار نیستند و این امر، انجام ارزیابی تأثیرات قانون و جمع‌آوری اطلاعات قابل اطمینان را مشکل می‌سازد. این مشکل در کشورهای دارای ساختار فدرال که قانون‌گذاری به‌طور هم‌زمان در دو سطح انجام می‌شود، پیچیده‌تر می‌شود.

کیفیت هر قانون و تأثیرات آن تا حد زیادی به روش‌های سنتی تهیه قانون و مشکلات عملکردی آن بستگی دارد؛ این ویژگی‌ها تا حد زیادی، تابع الزامات طبیعی جامعه نیز می‌شود. بنابراین، قبل از درک و حل کردن این گرایش‌ها و مشکلات خاص، جمع‌بندی قاطع در مورد فرصت‌ها و ابزارهای لازم برای تضمین کیفیت قوانین و مقررات، بسیار دشوار خواهد بود.

توجه به مؤلفه‌های ایجاد بحران و کمبود شدید منابع مالی و اداری، از جمله موانع اتخاذ و اجرای تصمیمات مدیریتی و تمهیدات قانونی است. بنابراین، تجدیدنظر در کلیه قوانین، از قانون اساسی گرفته تا قوانین تجاری، هرچند لازم، ولی بسیار دشوار است. یکی از جریان‌های اصلی این اصلاحات، سازمان‌دهی دوباره نظام مالی و حقوق مالکیت در جوامع در حال گذار است؛ زیرا در این موارد، موضوعات زیر مورد توجه قرار می‌گیرند:

- ارتقا و بهبود قوانین مالیاتی از طریق کاهش بار مالیات‌ها،
  - آسان کردن نظام مالیاتی و کاهش تدریجی - گام‌به‌گام - مالیات‌ها از دوش سازمان‌ها و افزایش آن بر درآمدها و اموال افراد و اشخاص حقوقی،
  - افزایش فعالیت‌های قانون‌گذاری در کوتاه‌مدت،
  - تکررگرایی در اشکال قوانین به علت گستردگی دامنه موضوعات،
  - یکسان‌سازی روش‌های جدید و تکنیک‌های حقوقی و نوسازی پایه فنی قانون‌گذاری،
  - کاهش میزان تشریفات حقوقی،
  - گسترش دایره قوانین حقوق خصوصی،
  - بهره‌گیری از اصول و تدابیر ساده‌سازی وضع قوانین حقوقی.
- باید در نظر داشت که در زمینه «سیاست‌گذاری بهتر» و به تبع آن «قانون‌گذاری

بهتر» همواره سیاست‌گذاران، انتظار ایده‌های جدید، تغییر در روش‌های سنتی انجام امور و استفاده بیشتر از پژوهش‌ها و اسناد آنها در امر سیاست‌گذاری را دارند؛ یعنی رویکردی همه‌جانبه‌نگر، خلاقانه و آینده‌نگر در امر سیاست‌گذاری، آنچه در قالب روش‌های نوین‌سازی دولت‌ها در مباحث «حکمرانی خوب»<sup>۱</sup> مطرح است.

در این مسیر، برنامه‌های توسعه قانون‌گذاری و از میان ابزارهای آن، RIA می‌تواند راهنمایی برای ایفای نقش نظارت بر قانون‌گذاری پیش و بعد از تصویب قانون باشد. گفته شد که برای انجام انواع ارزیابی‌های تأثیرات، شیوه‌های مختلفی وجود دارد که متناسب با اهداف خاص آن نوع ارزیابی، بافت سازمانی و اقتصادی-اجتماعی، بودجه‌بندی، ظرفیت تحقیق و پژوهش و عواملی از این دست، این شیوه‌ها با هم تفاوت‌هایی دارند. درواقع، ارزیابی تأثیرات می‌تواند، شامل روش‌های ارزیابی کمی، کیفی و یا ترکیبی از آنها باشد. این امر درخصوص پروژه‌های توسعه‌ای نیز صادق است. در اجرای پروژه‌های توسعه‌ای - به‌طور خاص - ارزیابی‌ها، ابزاری برای درگیر شدن گروه‌های ذی‌نفع در فرایندهای تحقیق و یادگیری هستند. این شیوه، بسته به موضوعات مورد بحث، نیازمند سطح مطمئنی از مهارت‌هاست. احتمالاً درجه‌ای از مشارکت ذی‌نفعان برای دستیابی به درک مناسبی از تأثیرات پروژه توسعه‌ای ضروری است (حال در هر شکلی از ارزیابی تأثیرات که انجام شود).

همچنان که مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در روند قانون‌گذاری، سبب مشروعیت دمکراسی نمایندگی و تقویت آن می‌شود (به‌ویژه اگر گروه منتخب از اعتبار اجتماعی برخوردار باشند)، در اجرای طرح‌های توسعه‌ای نیز این امر صادق است.

اهمیت این موضوع به این علت است که ظرفیت پذیرش قانون و درک مقررات آن در میان مشاغل یکسان نیست. درحالی‌که شرکت‌های بزرگ در زمینه‌های مختلف قادر به استخدام کارشناسانی هستند، نمی‌توان همین سطح دانش فنی را از مشاغل کوچک یا از یک نفر انتظار داشت. باید دانست که الزامات قانونی متعدد می‌تواند برای مشاغل کوچک، همچون مانعی بر سر راه رقابت عمل کند. بار سنگین قوانین مالیاتی، استخدامی، بیمه‌ای، زیست‌محیطی و ... می‌تواند سبب کاهش فعالیت کارآفرینان در زمینه توسعه و شکوفایی



مشاغلشان شود. بهترین ابتکار در پاسخ به این نگرانی‌ها، راهکار مقررات‌زدایی<sup>۱</sup> است، و با این تفسیر، مقررات‌زدایی نیز یکی از مباحث قانون‌گذاری بهتر است.

البته باید در نظر داشت که وضع مقررات، بر نهادهای دولتی نیز تأثیر می‌گذارد و گاه موجب ایجاد بار اداری نامتناسبی بر این نهادها می‌شود. بنابراین، ارزیابی تأثیرات قانون به‌منظور کاهش بار اداری در دستگاه‌های دولتی و اجرای خدمات ضروری آنها نیز می‌تواند در دستور کار دولت‌ها و سیاست‌گذاران قرار گیرد. این موضوع نیز از طریق مشاوره نظام‌مند با سازمان‌ها و دستگاه‌های مرتبط قابل شناسایی و اندازه‌گیری است؛ که در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون به آن پرداخته می‌شود.

کتاب حاضر در پنج فصل به موضوعات گفته شده می‌پردازد:

فصل اول، به تعریف مفهوم ارزیابی تأثیرات و به‌طور اخص، ارزیابی تأثیرات قانون و اهمیت، ضرورت و هدف از انجام ارزیابی تأثیرات قانون پرداخته است یکی از عناوین مهم این فصل «انطباق مراحل تهیه ارزیابی تأثیرات قانون با چرخه سیاست‌گذاری» است. در فصل دوم، به معرفی تعدادی از راهنماهای ارزیابی تأثیرات قانون، با توجه به توالی تاریخی و پروسه تکمیلی آنها شامل توصیه‌های OECD و راهنماهای دفتر کابینه بریتانیا و اتحادیه اروپا پرداخته شده است.

در فصل سوم، اصلی‌ترین فصل کتاب، به بررسی اجزای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و مهم‌ترین موارد آن («ابزارهای سیاستی جایگزین قانون»، «مشاوره»، «طراحی یک مشاوره کامل» و «روش‌های ارزیابی و تحلیل کمی تأثیرات اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی حاصل از یک پیشنهاد سیاستی منجر به وضع قانون») پرداخته شده است.

فصل چهارم، با عنوان: «چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟»، به بررسی اختیارات پارلمان در وضع قانون و نظارت و نقش دولت، پارلمان و نهادهای جامعه مدنی در انجام ارزیابی تأثیرات قانون پرداخته است.

در فصل پنجم، زمینه‌های لازم برای استقرار و انجام نظام ارزیابی تأثیرات قانون مورد بررسی قرار گرفته است.



# فصل اول

---

## تعاریف و کلیات



## ۱-۱ تعریف ارزیابی<sup>۱</sup> تأثیرات

ارزیابی تأثیرات<sup>۲</sup> که به اختصار IA خوانده می‌شود، در فرایند سیاست‌گذاری به‌ویژه در اتحادیه اروپا و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) از اهمیت بسزایی برخوردار است.

ارزیابی تأثیرات، مراحل منطقی آماده‌سازی و عرضه یک پیشنهاد سیاستی است. این مراحل، شامل: کسب تجربیات و گسترش آنها در جریان توسعه سیاست‌گذاری است؛ این کار معمولاً از طریق تعمیق تحلیل‌ها و رسمیت دادن به نتایج صورت می‌گیرد و به‌صورت یک گزارش مستقل ارائه می‌شود. انجام ارزیابی تأثیرات، از جمله وظایف مراکز پژوهشی است که مسئول تهیه پیشنهادهای سیاستی هستند.

هنگام ارزیابی تأثیرات باید به پرسش‌های اصلی زیر پاسخ گفت:

۱. ماهیت، گستره و برآورد مشکل چیست؟
۲. برای حل مشکل کدام اهداف باید دنبال شوند؟
۳. گزینه‌های سیاستی اصلی برای رسیدن به این اهداف کدام‌اند؟
۴. تأثیرات احتمالی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی این گزینه‌ها چه هستند؟
۵. چه کسانی از تأثیرات گزینه سیاستی تأثیر می‌پذیرند؟
۶. مزیت‌ها و معایب گزینه‌های اصلی کدام‌اند؟
۷. نظارت و ارزیابی اجرای سیاست اتخاذ شده، در آینده چگونه ترتیب داده خواهد شد؟

---

۱. در اکثر متون مرتبط، واژه «ارزیابی» و «تحلیل» به جای هم به کار رفته‌اند.

در انجام ارزیابی تأثیرات، مطالعات دقیق و طولانی روی هر گزینه ضروری نیست، اما باید امکان مشاوره و مذاکره آگاهانه برای هر مورد فراهم باشد. پرسش‌های فوق در چارچوب گام‌های کلیدی برای انجام ارزیابی تأثیرات در بسته شماره ۱-۱ نشان داده شده است:

#### بسته ۱-۱ مراحل تحلیلی ارزیابی تأثیرات

۱. تعریف مشکل
۲. تعیین اهداف
۳. توسعه گزینه‌های سیاستی اصلی
۴. تحلیل تأثیرات آنها
۵. مقایسه گزینه‌ها
۶. طرح خطوط کلی ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست
مشاوره با ذی‌نفعان و گردآوری دیدگاه‌های کارشناسی که می‌تواند در فرایند ارزیابی اتفاق بیفتد.

**نکته:** ارزیابی تأثیرات، اگرچه به تصمیم‌سازی سیاستی و قانونی کمک می‌کند، اما جایگزین آن نخواهد بود.

گزارش ارزیابی تأثیرات، باید با پیشنهاد سیاستی یا گزارش توجیهی آن همراه باشد. این گزارش، اسنادی را گردآوری و ارائه می‌کند که در تعیین گزینه‌های سیاستی ممکن و مقایسه مزیت‌های آنها نسبت به یکدیگر مؤثر است. کار ارزیابی تأثیرات باید به موازات ارائه پیشنهاد سیاستی مطرح شود. تصمیم‌گیران (نمایندگان پارلمان، اعضای هیئت دولت و ...)، نتایج این ارزیابی را در بررسی‌های خود مورد توجه قرار می‌دهند. باوجود این، ارزیابی تأثیرات، تصمیم‌نهایی را دیکته نمی‌کند، بلکه انتخاب گزینه سیاستی، درواقع یک تصمیم سیاسی است که فقط به اعضا (پارلمان یا دولت) مربوط می‌شود، نه به متخصصان فنی یا اداری که گزارش ارزیابی تأثیرات را تهیه می‌کنند. (European Commission, 2005: 4)

#### ۱-۲ تعریف ارزیابی تأثیرات قانون

ارزیابی تأثیرات قانون که به اختصار RIA خوانده می‌شود، درواقع تکنیکی برای ارتقای

تصمیمات قانونی بر پایه تجربه است؛ آن‌هم از طریق سنجش نظام‌مند و دائمی تأثیرات بالقوه که ناشی از عملکرد دولت است. این کار، از طریق تبادل اطلاعات با تصمیم‌سازان صورت می‌گیرد و یافته‌های حاصل از آن، در جریان تغییر قانون پیشنهادی به کار می‌رود، تا معلوم شود کدام تأثیرات بالقوه حاصل از قانون جدید مثبت‌اند (فایده‌ها) و کدام منفی (هزینه‌ها). اطلاعات حاصل، به تصمیم‌گیران نشان می‌دهد که میزان کلی هزینه‌ها و فایده‌های حاصل از تغییر قانون پیشنهادی چه مقدار خواهد بود.

(Collin Kirkpatrick, 2001: 8)

بنابراین، ارزیابی تأثیرات قانون، ابزار سیاستی است که تأثیرات را در قالب عناوین هزینه‌ها، فایده‌ها و خطرات هر قانون پیشنهادی ارزیابی می‌کند، تأثیراتی که می‌تواند به شکل هزینه‌های احتمالی و فایده‌های قابل شمارش و خطرات ممکن برای مشاغل، خیریه‌ها و بخش داوطلب و غیره جلوه‌گر شود که از قانون متأثر می‌شوند.<sup>۱</sup> همواره بر این مطلب تأکید شده است که به‌طور خاص انجام ارزیابی تأثیرات در جایی اهمیت می‌یابد که قوانین، هزینه‌هایی بر مشاغل وارد می‌کنند.<sup>۲</sup>

بدین ترتیب، ارزیابی تأثیرات قانون برای اطمینان از این است که هر قانون پیشنهادی:

- مورد نیاز و ضروری باشد،

- دارای هدف معین باشد،

- متناسب با مشکل یا موضوع مورد نظر باشد.

باید توجه داشت که ارزیابی تأثیرات قانون، ابزاری فن‌سالارانه<sup>۳</sup> نیست که جایگزین دیگر مدل‌های تصمیم‌گیری در فرایند وضع قانون شود. اما می‌تواند نقش مهمی در ارتقای کیفیت مباحث و درک فرایند تصمیم‌گیری داشته باشد. به‌طورکلی، تصمیم‌سازان در اتخاذ تصمیمات قانونی از پنج روش استفاده می‌کنند:

۱. **تخصص:** روشی که طی آن، تصمیم توسط متخصص مورد اعتماد ساخته می‌شود؛ زمانی که یک قانون‌گذار معین از قضاوت حرفه‌ای یک متخصص برای اتخاذ تصمیم درباره اینکه چه باید کرد استفاده می‌کند.

1. Cabinet Office, Better Regulation, Regulatory Impact Assessment Guidelines, August 2000.

۲. وزارت کار و توسعه منابع انسانی، دولت کنیا، اندیشه‌ای درباره قانون: راهنمای قانون‌گذاری بهتر، نایروبی.

3. Technologic

۳۰ ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)

۲. **اجماع:** روشی که طی آن، تصمیم توسط گروهی از ذی‌نفعان اتخاذ می‌شود؛ کسانی که با توافق، به نظری مشترک درباره تصمیم می‌رسند و این موقعیتی است که منافع آنها را متوازن می‌کند.

۳. **سیاسی:** روشی که در آن، تصمیم توسط نمایندگان سیاسی، براساس اولویت‌های حزبی مهم در فرایندی سیاسی به‌دست می‌آید.

۴. **دارای الگو:** روشی که طی آن، تصمیم با اتکا بر الگویی خارجی مثل قانون‌گذاری بین‌المللی پایه‌ریزی می‌شود.

۵. **تجربی:** روشی که طی آن، تصمیم براساس واقع‌بینی و تحلیل پارامترهای عمل و تجربه‌های موجود، اما منطبق بر معیارهای منتشره اتخاذ می‌شود. (OECD, 1997: 14)

در هریک از روش‌های فوق، تصمیم‌سازی با اتکا به تجربیات موفق انجام می‌گیرد. بنابراین، ارزیابی تأثیرات قانون نیز بخشی از رویکرد تجربی به تصمیم‌سازی است؛ درست هنگامی که مجالی برای طراحی سیاست قانونی و عمومی اثربخش نیست، ارزیابی تأثیرات قانون، می‌تواند سهم مهمی در پیشرفت کیفیت تصمیم‌سازی داشته باشد و به عبارتی، سیاست‌گذاری خوب<sup>۱</sup> را تضمین کند.

### ۳-۱-۱ فواید ارزیابی تأثیرات قانون

#### ۳-۱-۱-۱ ارائه معیارهایی برای سیاست‌گذاری خوب

ارزیابی تأثیرات قانون برای سیاست‌گذاری خوب، به‌طور خاص معیارهای زیر را ارائه می‌کند:

#### ۳-۱-۱-۱-۱ افزایش شناخت هزینه‌ها و فایده‌های عمل دولت

بر این اساس، RIA رویکردی مستند برای تصمیم‌سازی است و اغلب برگرفته از اسناد اقتصادی در ارزیابی هزینه‌ها و فایده‌هاست.

#### ۳-۱-۱-۲ یکپارچه کردن اهداف یک سیاست چندوجهی

بر این اساس، RIA می‌تواند به‌عنوان چارچوب شناسایی، مقایسه و یکپارچه‌سازی روابط

---

1. Good Policymaking



و تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی قانون به کار رود.

### ۱-۳-۱-۳ افزایش شفافیت و مشاوره

بر این اساس، RIA به فرایندهای مشاوره عمومی مجهز می‌شود؛ بدین گونه مشاوره عمومی شفافیت فرایند RIA را افزایش می‌دهد؛ همچنین کنترل کیفیت ارزیابی تأثیرات را ممکن می‌سازد و کیفیت اطلاعات ارائه شده به تصمیم‌سازان را افزایش می‌دهد.

### ۱-۳-۱-۴ ارتقای پاسخ‌گویی دولت

بر این اساس، RIA می‌تواند میزان پاسخ‌گویی تصمیم‌سازان را از طریق ارائه گزارش توجیهی و اطلاعات استفاده شده در جریان سیاست‌گذاری افزایش دهد.

(OECD, 1997: 16-18)

استفاده از ارزیابی تأثیرات قانون، نیازمند متناسب کردن تخصص، منابع و اطلاعات در دسترس تحلیلگر و نیز قضاوت حرفه‌ای به استناد منابع مورد استفاده در طول تهیه گزارش RIA است. درخصوص شبکه هزینه‌ها و فایده‌های بالقوه حاصل از تغییرات قانون، RIA نیازمند توجه هم‌زمان به هزینه‌ها و فایده‌های پیشنهاد قانونی است؛ هرچند بیشتر مطالعات موجود، بر هزینه‌های قانون متمرکز است و براساس آن تعیین می‌شود که یک تصمیم به قانون تبدیل شود یا نه.

## ۱-۴ اهمیت و ضرورت ارزیابی تأثیرات قانون

گفته می‌شود: ارزیابی تأثیرات قانون، پیش‌نیاز مردم‌سالاری است، اما چگونه؟ پارلمان کارآمد، با بهره‌گیری از کارکردهای ویژه برای تداوم مردم‌سالاری در جوامع، به نحو مؤثری در حاکمیت مشارکت دارد. جوامع مردم‌سالار نیز به فضایی احتیاج دارند تا نیازهای اجتماعی، از طریق مجالس نمایندگی<sup>۱</sup> که دارای پیوندهای محکمی با رأی‌دهندگان‌اند، امکان بروز و ظهور یابند. این جوامع نیازمند نهادهایی هستند که بتوانند قوانینی را وضع کنند که در مفهوم سیاسی، خواسته‌های مشارکت‌کنندگان را برآورند و در

مفهوم فنی، به اهداف تعیین شده دست یابند.

(Johnson, John K. and Nakamura, Robert T., 1999: 1)

مجالس تنها در صورتی می‌توانند وظیفه‌شان را به‌درستی انجام دهند که کاملاً آگاه باشند و برای این امر، نیاز به اطلاعات خوب، موثق و عینی دارند. رأی‌دهندگان هم نیازمند به اطلاعات هستند. مهم آن است که این اطلاعات جهت‌دار نباشد و درواقع به‌صورت خودکار تصمیمات را به نتایجی خاص منتهی نکند!

(Haagsma, Auke, 2001: 13)

اما برای دستیابی به این نوع اطلاعات، برای آگاهی مجالس و جوامع نسبت به وظایفشان و برای تأمین نیازها و اهداف مردم‌سالاری، باید چارچوبی وجود داشته باشد. از اینجا RIA ضرورت و اهمیت می‌یابد. ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان یکی از فرایندها در جریان سیاست‌گذاری مدرن (بر پایه اسناد و اطلاعات)، به سیاست‌گذاران امکان می‌دهد تا به اطلاعات لازم درخصوص تأثیرات حاصل از پیشنهاد سیاستی، پیش از اتخاذ تصمیم، حین اجرای تصمیم و پس از اجرای آن دست یابند.

پیوند روشن و نزدیکی میان RIA و کارکرد درست توسعه قانون‌گذاری — با هدف تقویت مردم‌سالاری — وجود دارد. بدین معنی که RIA را باید جزء جدایی‌ناپذیر کار حکومت‌ها بدانیم، نه آنکه آن را برنامه‌ای اختیاری بینگاریم که انجام آن، هزینه‌ای اضافی بر نظام اداری تحمیل می‌کند. (Holmes, Sue, 2001: 38)

بنابراین، «اهمیت» ارزیابی تأثیرات قانون از آن روست که بخشی جدایی‌ناپذیر از سیاست‌گذاری منجر به قانون‌گذاری است؛ زیرا سیاست‌گذاران، همواره نیازمند آن‌اند که خلاصه نظرات و اسناد مشاوره‌ای حاصل از آن را به وزرا و پارلمان ارائه کنند. همچنین، «ضرورت» انجام RIA به‌عنوان دستور کار دائمی سیاست‌گذاری (به‌خصوص برای دولت‌ها) از آن‌روست که نتایج آن، باعث ارتقای سیاست‌گذاری و کاهش میزان قانون‌گذاری‌های جدید خواهد شد. (Comptroller and Auditor General, 2001: 17)

## ۵-۱ اهداف ارزیابی تأثیرات قانون

هدف کلی فرایند ارزیابی تأثیرات، ایجاد نظامی برای دسترسی به موضوعات اصلی، یافتن گزینه‌هایی برای مداخله دولت و تعیین تأثیرات احتمالی آنهاست. این فرایند،

بخش مکمل طراحی سیاست است و به سیاستمداران امکان می‌دهد تا با آگاهی از نتایج آن، تصمیم‌گیری کنند. بنابراین، ارزیابی تأثیرات اگرچه به تصمیم‌سازان در طراحی سیاست‌ها یاری می‌رساند، اما جایگزین قضاوت‌های سیاسی نخواهد بود.

(Commission of the European Communities, 2004: 7)

هدف از RIA کمک به اجرای قانون‌گذاری بهتر است. مقررات‌سازی و وضع قانون، یکی از ابزارهای مهم دولت‌ها و پارلمان‌ها برای تحقق اهدافشان است. برای نمونه، دولت‌ها از طریق قانون می‌توانند به حفاظت از شهروندان و ترویج نظام مطلوب اقتصادی و حفاظت از محیط زیست بپردازند. درواقع، مقررات‌سازی و قانون‌گذاری دولتی، نمایانگر نوع مداخله یا تمهیدات دولت در جهت کنترل، سم‌دهی و محدودسازی رفتار افراد یا بخش‌ها و گروه‌های جامعه است.

#### بسته ۱-۲ اهداف مقررات‌سازی و قانون‌گذاری دولتی عبارت‌اند از:

۱. حفاظت و ارتقای حقوق و آزادی‌های شهروندان
۲. ایجاد جامعه‌ای امن و تقویت مناسبات مسالمت‌آمیز افراد و گروه‌ها
۳. گردآوری مالیات و مصرف آن در راستای اهداف سیاست‌ها
۴. تأمین بهداشت و رفاه مردم
۵. حمایت از مصرف‌کنندگان و گروه‌های آسیب‌پذیر در برابر هرگونه اجحاف و سوءاستفاده
۶. توسعه فعالیت کارآمد بازار
۷. حفاظت از محیط زیست و ترویج توسعه پایدار

اهداف انجام ارزیابی تأثیرات قانون به‌ترتیب عبارت‌اند از:

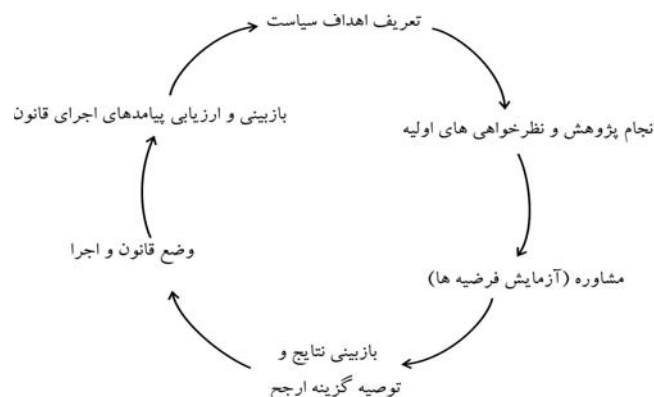
- کمک به قانون‌گذاری یا مقررات‌سازی خوب از طریق موظف کردن سازمان‌ها به تعیین میزان هزینه‌ها و فایده‌های پیشنهادی قانونی‌شان؛
  - توصیف مشکلی که باعث شده، نیاز به وضع قانون جدید احساس شود،
  - مقایسه گزینه‌های ممکن برای مقابله با مشکل.
- بدین ترتیب، هدف اساسی ارزیابی تأثیرات قانون، توضیح اهداف پیشنهادی قانونی در قالب گزارش‌های توجیهی است که خطرات موجود و گزینه‌های پیش‌رو برای تحقق اهداف را توضیح می‌دهد. این ارزیابی، باید به شفاف‌سازی هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه برای

گروه‌های ذی‌ربط و ذی‌نفع — اعم از سازمان‌های دولتی یا مشاغل کوچک و متوسط — و پیش‌بینی میزان تبعیت آنها از قانون بپردازد.

بنابراین، ارزیابی تأثیرات قانون، لزوماً با هدف کمک به ارتقای امر سیاست‌گذاری (منجر به قانون‌گذاری) و کمک به سیاست‌گذاران در کلیه مراحل سیاست‌گذاری از طراحی سیاست گرفته تا اجرای آن انجام می‌شود. به این معنی که ارزیابی تأثیرات قانون، با ارائه مشاوره به سیاست‌گذاران، باعث کارآمدی و اعتبار بیشتر قانون می‌شود. بنابراین، هدف نهایی، اطمینان یافتن از این است که قانون‌گذاری ضروری، عادلانه، ساده، قابل فهم و مقرون‌به‌صرفه و قابل اجراست و نیازهای مشاغل کوچک و مردم عادی را پاسخ می‌گوید. اینها شرایط مؤثر بودن یا نبودن قانون تلقی می‌شود.

(Comptroller and Auditor General, 2001: 41)

شکل ۱-۱ نقش ارزیابی تأثیرات قانون را در مراحل سیاست‌گذاری نشان می‌دهد:



شکل ۱-۱ ارزیابی تأثیرات قانون در مراحل سیاست‌گذاری

با دقت در چارچوب اهداف فوق، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران از یک ارزیابی تأثیرات قانون کامل انتظاراتی دارند که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

- هدف و تأثیر مورد نظر پیشنهاد قانونی را شناسایی کند،
- خطرات گزینه پیشنهادی را از طریق ارزیابی پیش‌بینی کند،
- فایده‌های هر گزینه پیشنهادی را معین کند (حتی گزینه «هیچ منفعتی ندارد»)،

- هزینه‌های تمامی گزینه‌های پیشنهادی را بررسی و مشخص کند (شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم)،

- از پایداری گروه‌های ذی‌ربط به قانون جدید، از طریق پیش‌بینی اقدامات آنها، اطمینان حاصل کند،

- تأثیرات قانون را بر مشاغل کوچک با استفاده از مشاوره شناسایی کند،

- به مشاوره عمومی (برای دریافت نظرات افراد تحت تأثیر قوانین یا گروه‌های ذی‌نفع و شفاف بودن احتمالات و گزینه‌های ممکن) اقدام کند،

- به نظارت و ارزیابی عملکرد قانون از طریق تعیین معیار نظارت و ارزیابی بپردازد،

- با استفاده از خلاصه گزارش و نظرهای مشورتی، توصیه‌های لازم را به سیاست‌گذاران ارائه کند.<sup>۱</sup>

با این تفصیل، ارزیابی تأثیرات قانون برای تحقق پنج رکن قانون‌گذاری خوب عمل می‌کند. شفاف‌سازی، تناسب، تعیین هدف، سازگاری و پاسخ‌گویی.

بدین‌گونه، از طریق علنی شدن نتایج ارزیابی تأثیرات قانون، اعضای جامعه قادر به درک این مهم خواهند بود که هدف قانون چیست و آنها می‌توانند در مواردی که با آن مخالفت دارند، پیشنهاد قانونی را به چالش بکشند. این امر به شفاف‌سازی فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کمک می‌کند.

به‌علاوه RIA از طریق تسهیل امکان نظارت دولت یا مجلس بر چگونگی اجرای قانون و ارزیابی عملکرد آن، تعیین می‌کند که آیا اهداف قانون تحقق یافته است یا نه، و به‌عبارت‌دیگر امکان پاسخ‌گویی را فراهم می‌سازد. (Ibid, 2001: 4)

همچنین RIA می‌تواند به تقویت ارزش سیاست‌گذاری کمک کند، به‌شرط آنکه دارای سه ویژگی زیر باشد:

۱. مرحله آغازین وضع قانون یا سیاست، نقطه شروع بررسی‌ها باشد.
۲. با افرادی که پیشنهاد قانونی، آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به نحو مؤثر مشاوره شود.

۳. هزینه‌ها و فایده‌های احتمالی پیشنهاد قانونی به‌درستی تحلیل شود (آیا فایده‌ها،

---

1. Cabinet Office, Better Regulation, Regulatory Impact Assessment Guidelines, August 2000.

هزینه‌ها را توجیه می‌کند. یعنی RIA در بررسی اینکه چگونه فایده‌ها، هزینه‌ها را توجیه می‌کند و چگونه می‌تواند سبب افزایش ارزش گزینه سیاستی اتخاذ شده شود، مؤثر است). با این وصف RIA در اروپا و کشورهای توسعه‌یافته با اهداف پیش‌گفته، مبنای عمل سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری قرار گرفته است. گفته می‌شود هدف از RIA، ارتقای نحوه قانون‌گذاری در اروپاست. بدین معنا که RIA به‌نحوی، بخشی از فعالیت وزارتخانه‌ها، پارلمان‌ها و هم‌تایان آنها در اروپا و نهادهای اتحادیه اروپا برای مقررات‌سازی است که با هدف کاهش میزان تأثیرات قوانین کمیسیون اروپا بر مشاغل و شهروندان و تشویق و اشاعه کاربرد اصول قانون‌گذاری خوب انجام می‌شود. کاری که درواقع، در چارچوب‌های اصلی قوانین کمیسیون اروپا تهیه می‌شود.

به‌علاوه RIA راهنمایی‌هایی را در زمینه اداره امور قانون‌گذاری اروپا در اختیار سایر بخش‌های اتحادیه قرار می‌دهد. این امور، شامل راهنمای قانون‌گذاری بهتر در اروپا می‌شود که خود راهنمای سیاست‌گذاری خوب نیز هست. راهنمای ارزیابی تأثیرات قانونی، به توصیف فرایند RIA در مورد قانون‌گذاری در اروپا می‌پردازد و شامل یک فهرست انتقال یا تبدیل می‌شود. بدین معنا که در آن، مؤلفه‌های لازم برای انتقال یا تبدیل یک قانون اروپایی به یک قانون مثلاً ایتالیایی (یعنی در شکل ملی) لحاظ شده‌اند.

برای دستیابی به این هدف، کشورهای پیش‌تاز (نظیر بریتانیا، کانادا، استرالیا، ایالات متحده) واحدهای ویژه‌ای ایجاد کرده‌اند که با داشتن کارکنان تعلیم‌دیده به بررسی، تحلیل و اجرای این موارد می‌پردازند. (Dr. Moser, Jur. Ingrid, 2001: 121)

## ۶-۱ سطوح ارزیابی تأثیرات قانون

گفته شد که ارزیابی تأثیرات قانون، روندی موسوم به روند مدرن سیاست‌گذاری معطوف به قانون‌گذاری، بر پایه اسناد و اطلاعات است که چارچوبی ساختارمند را برای اتخاذ و توسعه تصمیمات سیاستی در همه سطوح ممکن فراهم می‌کند.

ارزیابی تأثیر قانون در دو سطح اصلی انجام می‌شود. پیش از تصویب قانون<sup>۱</sup> و پس از تصویب قانون.<sup>۲</sup> از این روش می‌توان در کلیه تصمیمات سیاستی و قانونی بهره گرفت.

1. Ex Ante

2. Ex Post

ارزیابی در سطح اول، قبل از اقدام واقعی برای قانون گذاری صورت می گیرد و هدف از آن این است که بدانیم مشکل چیست؟ چه نوع راه حل هایی برای آن وجود دارد؟ آیا واقعاً یک راه حل می تواند ما را به هدف برساند؟

ارزیابی در سطح دوم، بعد از تصویب قانون و اجرای آن صورت می گیرد و هدف از آن، این است که نتایج اقدام انجام شده اندازه گیری شود (البته این در صورتی ممکن است که اهداف تعریف شده قابل اندازه گیری باشند) و معین شود که آیا درستی عمل قابل تأیید است.

به لحاظ سیاسی، ارزیابی سطح دوم آسان تر از ارزیابی سطح اول است. در سطح اول، کار ارزیابی وقت گیر است و با توجه به شتاب سیاستمداران در اتخاذ تصمیمات، این امر چندان دلخواه آنان نیست، در حالی که انجام آن بسیار مهم تر است؛ زیرا پیش از آنکه کاری چون قانون گذاری را شروع کنیم، باید بدانیم چه باید بکنیم و تأثیرات عمل چه خواهد بود. (Haagsma, Auke, 2001: 21-22)

در انجام ارزیابی تأثیرات قانون، همواره تأکید بر آن است که شروع زودهنگام آن باعث می شود تا امکان گسترش دایره انتخاب گزینه های سیاستی بیشتر شود. بدین معنی که اگر هدف از ارزیابی تأثیرات قانون، قانون گذاری بهتر از طریق اطلاع رسانی مناسب به سیاستمداران باشد؛ با شروع زودتر ارزیابی، زمانی که هنوز امکان انتخاب گزینه مناسب هست و شناخت کلیه گزینه های ممکن و هزینه ها، فایده ها و خطرات احتمالی هریک از آنها، برای گروه های ذی نفع و ذی ربط مرتبط میسر است، سیاست گذاران در انتخاب گزینه های متعدد آگاهانه تر عمل خواهند کرد. (Comptroller and Auditor General, 2001: 21)

به عبارت دیگر، این ارزیابی در سه مرحله امکان پذیر خواهد بود:

۱. ارزیابی تأثیرات اولیه،<sup>۱</sup>
۲. ارزیابی تأثیرات ثانویه<sup>۲</sup> (غیرنهایی)،
۳. ارزیابی تأثیرات نهایی.<sup>۳</sup>

کار ارزیابی تأثیرات اولیه قانون، پس از آگاهی از ایده سیاستی اولیه آغاز می شود؛ از این پس باید مراحل ارزیابی گام به گام، هماهنگ با فرایند طراحی سیاست مورد نظر پیش

---

1. Initial RIA  
2. Partial RIA  
3. Final RIA

برود؛ زیرا ادعا بر این است که RIA ابزاری برای ارتقای امر سیاست‌گذاری است؛ پس باید این انطباق در مراحل تهیه یک RIA با چرخه سیاست‌گذاری، از طراحی سیاست تا اجرای آن ممکن باشد.

### ۱-۶-۱ انطباق مراحل ارزیابی تأثیرات قانون کامل با چرخه سیاست‌گذاری

#### ۱-۶-۱-۱ ارزیابی تأثیرات قانون اولیه

این مرحله، به‌منظور ایجاد مبنایی روشن در فرایند سیاست‌گذاری پیش‌بینی شده است که با تعریف مشکلات و اهداف سیاست انجام می‌شود. تعریف مشکلات و اهداف، شامل بیان مقاصد، تأثیرات سیاست و نیز ارزیابی خطرات ناشی از نبود قانون خواهد بود. در این ارزیابی اولیه، گزینه‌های سیاستی همراه با بررسی هزینه‌ها، فایده‌ها و سایر تأثیرات احتمالی هر گزینه به‌طور خلاصه طرح می‌شوند. در این مرحله، مشاوره غیررسمی با گروه‌های متأثر از پیشنهاد سیاستی انجام می‌شود.

#### ۱-۶-۱-۲ ارزیابی تأثیرات ثانویه (غیرنهایی)

این مرحله، شامل افزودن گزینه‌های سیاستی مختلف براساس تحقیقات اولیه، نظرخواهی اولیه<sup>۱</sup> و مشاوره با گروه‌های ذی‌نفع و مشاوران متخصص (در صورت لزوم) است. در این مرحله، مشاوره رسمی اهمیت می‌یابد. هدف از این مشاوره‌ها آن است که به افرادی که تحت تأثیر پیشنهاد سیاستی قرار می‌گیرند، اطلاع‌رسانی شود تا آنها نیز دیدگاه‌های خود را درخصوص سیاست پیشنهادی بیان کنند. بدین ترتیب، فرضیات اولیه پیشنهاددهندگان آزمون می‌شود.

#### ۱-۶-۱-۳ ارزیابی تأثیرات قانون نهایی

این مرحله، شامل چکیده‌ای از نتایج مشاوره‌هاست. در این مرحله، نتایج حاصل از مشاوره‌ها بررسی می‌شوند تا تغییرات لازم در پیشنهاد سیاستی صورت گیرد. یافته‌های این مرحله، همراه با توصیه‌هایی درباره چگونگی اجرایی کردن قانون، به سیاست‌گذاران ارائه می‌شود. نکته مهم در این مرحله آن است که نحوه بازبینی و ارزیابی سیاست‌های پیشنهادی، پس از تصویب و اجرای قانون مشخص شود. ارزیابی کامل و مناسب تأثیرات قانون و



اطلاعات موجود آن، باید به نحوی باشد که مبنای صحیح نظارت<sup>۱</sup> و ارزیابی<sup>۲</sup> باشد؛<sup>۳</sup> یعنی مشخص شود که آیا در آینده باید سیاست پیشنهادی، بار دیگر در یک RIA اصلاح یا تکمیل شود؟

ضرورت این امر از آنجا ناشی می‌شود که با گذر زمان و تغییر شرایط، همواره این امکان وجود دارد که قوانین موجود، کارایی و اثربخشی خود را از دست بدهند و دیگر قادر به تحقق اهداف تعیین شده نباشند. در این موارد، ارزیابی تأثیرات قانون باز هم می‌تواند سیاست‌گذاران را قادر به بررسی وضعیت قانون و تشخیص لزوم یا عدم لزوم تغییر یا اصلاح آن سازد. بنابراین، بهتر آن است که در انتهای هر قانون، دستگاه‌های مسئول، شیوه گردآوری اطلاعات و فراهم کردن ترتیبات لازم برای نظارت و ارزیابی تعیین شود. (Ibid, 2001: 36)

## ۷-۱ شیوه‌های گوناگون ارزیابی تأثیرات قانون

مفهوم ارزیابی تأثیرات قانون تقریباً جدید و محدود به نمونه‌های تجربی است که به‌طور خاص در کشورهای توسعه‌یافته انجام گرفته است. بنابراین، نمی‌توان گفت روش‌شناسی کاملی برای آن وجود دارد. به عبارت دیگر، روش‌شناسی موجود، منحصر به کاربرد انواع خاص و مجزای ارزیابی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در سطح پروژه است. در حالی که تحلیل هزینه-فایده، ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی و ارزیابی تأثیرات اجتماعی امر جدیدی نیست و حداقل در دو مورد اول، روش‌شناسی آنها به‌خوبی طراحی شده است. (Lee and Kirk Patrick, 1997)

---

1. Oversight

2. Evaluation

۳. در خصوص مفهوم نظارت، اختلاف‌نظر جدی وجود دارد. بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که انجام RIA کار دولت‌هاست و آنها باید نظارت کار را برعهده داشته باشند. در این مورد، از واژه Monitoring، یعنی نظارت در حین عمل، استفاده می‌شود. در آخر نیز گزارش ارزیابی عملکرد (Evaluation) قانون توسط دولت تهیه و به پارلمان ارائه می‌شود. در صورتی که برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که هرچند منابع تهیه RIA اطلاعات و اسنادی است که بیشتر در دسترس دولت‌هاست تا در اختیار پارلمان‌ها؛ ولی همچنان که قانون‌گذاری حق پارلمان است، نظارت بر اجرای قوانین و میزان اثربخشی آنها نیز حق پارلمان است. در این صورت، نظارت صورت گرفته توسط پارلمان، همان مفهوم Oversight را خواهد داشت که شامل نظارت پس از اجرا خواهد بود، آنچه در این متون پس از مرحله RIA نهایی قابل انجام است.

همچنین، ادبیات مختصر ولی توسعه‌یافته‌ای در کاربرد خاص ارزیابی‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی در سطح سیاست‌گذاری‌های کلان وجود دارد. این ادبیات، به اغلب احتمال در بخش اقتصادی پیشرفته‌تر است و در بخش زیست‌محیطی کمتر و در بخش اجتماعی کمترین پیشرفت را دارد.

در آخر، در کنار ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)، یا به‌عنوان مکمل آن، رویکردهای جدیدی شامل روش‌شناسی «ارزیابی تأثیرات یکپارچه» (IIA) یا «ارزیابی تأثیرات پایدار» (SIA) وجود دارد. این رویکردها در سطح سیاست‌های کلان و راهبردی توسعه‌ای کاربرد دارد؛ به‌ویژه در موضوع سیاست تجاری بین‌الملل (نظیر پیمان جهانی تعرفه و تجارت GAT). (Lee and Kirk Patrick; 2001, Bond et al., 2001)

با توجه به نوپایی این ادبیات که بر پایه نمونه‌های تجربی در کشورهای توسعه‌یافته و نیز روش‌شناسی‌های ناکامل در این زمینه بنا شده است، تفاوت‌هایی در شیوه‌های انجام ارزیابی تأثیرات قانون در میان کشورها وجود دارد.

درعین‌حال که ارزیابی تأثیرات قانون، دارای برخی ویژگی‌های اساسی و فراگیر است، هریک از کشورها روش‌های مختلفی برای انطباق با این ویژگی‌ها و محتوای ارزیابی تأثیرات قانون و نیز کاربرد آن در فرایندهای قانون‌گذاری خود دارند. بنابراین، در پاسخ به پرسش‌هایی مانند: چه وقت RIA توسط پارلمان درخواست می‌شود؟ و با چه کسانی باید درباره RIA مشاوره شود؟ و حتی چگونگی طراحی چک‌لیست‌های مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون‌شان تفاوت‌هایی وجود دارد، برای مثال:

- در انگلستان، پرسش اصلی درباره مقصد و منظور از پیشنهاد<sup>۱</sup> و تأثیرات آن است، اما در بیشتر کشورها پرسش از مشکل<sup>۲</sup> و هدف کلی<sup>۳</sup> آن است<sup>۴</sup> (۲-۲ رجوع شود). (Sue Holmes, 2001: 38)

1. Purpose
2. Problem
3. Objective

۴. برای نمونه، دولت استرالیا بیانیه‌ای درباره دو موضوع «مشکل» و «هدف» صادر کرده و در آن، طی پرسش‌هایی (از کارشناسان دولتی مسئول ارزیابی‌ها) درخواست کرد تا فهرستی از «راه‌های جایگزین قانون» و «بدون نیاز به قانون‌گذاری» برای حل مشکلات تهیه شود، و در قالب پرسشی ویژه درخواست کرده تا هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه پیشنهادی برای تمام گروه‌های متأثر شناسایی و ارزیابی شوند.

- برخی کشورها مشاوره را به‌اندازه تحلیل هزینه-فایده مهم می‌دانند و از آن به‌عنوان یک روش ارزان‌تر استفاده می‌کنند و برخی دیگر، تحلیل هزینه-فایده و مشاوره را مکمل هم می‌دانند (و نه جایگزین یکدیگر). (Ibid, 2001: 43)

- برخی کشورها در پی استفاده از راهبردهای دیگر هستند و می‌کوشند تئوری‌های انتخاب منطقی و انتخاب عمومی را جایگزین RIA کنند. در صورتی‌که در روش RIA عمل منطقی و انتخاب براساس مفاهیم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی صورت می‌گیرد. اگرچه این آگاهی وجود دارد که در اتخاذ تصمیمات، به‌خصوص هنگامی که روابط سیاسی تعیین‌کننده است، همواره منطق سیاسی با منطق اقتصادی هماهنگ نیست. در چنین مواردی، فرصت‌هایی چون رسانه‌ها و اینترنت می‌توانند اطلاعاتی درخصوص پروسه قانون‌گذاری در اختیار گروه‌های ذی‌نفع قرار دهند و بدین ترتیب، مباحثات عمومی، پشتوانه تصمیمات خواهند بود.

در نتیجه، کاربرد روش ارزیابی تأثیرات قانون و اخذ نظرات همگان، نوعی رفراendum کوچک به حساب می‌آید. (Sibul, Heiki, 2001: 1)

در همه موارد یادشده، نکته اصلی آن است که چگونه می‌توان تأثیرات را اندازه‌گیری کرد.



## فصل دوم

---

### راهنماهای ارزیابی تأثیرات قانون



## مقدمه

ارزیابی تأثیرات قانون، ابزاری برای تصمیم‌گیری است؛ روشی که به‌طور نظام‌مند و بی‌وقفه، تأثیرات بالقوه سیاست‌های ناشی از عملکرد دولت و تأثیرات ناشی از انتقال اطلاعات به تصمیم‌گیران را می‌سنجد.

تدوین راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون باید به تهیه سندی بینجامد که با ساختار منطقی خود بر شفافیت کار بیفزاید. این امر باید از طریق نشان دادن مؤلفه‌های کلیدی، دلایل اتخاذ هر تصمیم و آسان‌سازی و قابل درک ساختن آن برای همه انجام می‌شود. یک راهنمای RIA کاملاً تجویزی نیست و نمی‌تواند با توجه به تعداد و تنوع طرح‌های پیشنهادی، همه پیامدهای احتمالی را پوشش دهد. راهنماهای ارزیابی تأثیرات قانون در استرالیا، زلاندنو و ... ساختاری مشابه نمونه بریتانیا دارند؛ درعین حال برخی کشورها در راهنماهای خود جزئیات بیشتری در مورد گزینه‌های جایگزین در قانون‌گذاری ارائه می‌کنند. (Comptroller and Auditor General, 2001: 30)

به‌طور کلی، راهنمای ارزیابی قانون، تجربه‌ای رو به پیشرفت است و تاکنون چند مورد از آنها ارائه شده است که در این فصل به پاره‌ای از آنها اشاره می‌شود.

## ۲-۱ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)

OECD بیش از یک دهه است که بهترین رهنمودهای عملی را برای دستیابی به قوانین کیفی تهیه کرده است. در ابتدا این کار به‌طور عمده روی نقش قوه مجریه متمرکز شده بود، اما در حال حاضر به نقش پارلمان بیشتر توجه می‌شود. درحالی‌که اصول ارزیابی

تأثیرات کلی هستند و عناصر ارزیابی تأثیرات قانون، می‌توانند در همه کشورها اجرا شوند، اما مدیریت قانونی الگویی واحد ندارد. هر سیستم مدیریت قانونی باید، با فرهنگ و سنن آن کشور منطبق باشد.

نخستین توصیه برای «افزایش کیفیت قوانین دولتی» توسط OECD در سال ۱۹۹۵ انتشار یافت. این توصیه، اولین استاندارد بین‌المللی برای کیفیت قانون بود، که به شکل پرسش‌هایی ساده طراحی شده بود. (S. Holmes, 2001: 36)

### ۱-۲-۱ فهرست مرجع OECD برای تصمیم‌سازی قانونی (۱۹۹۵)

۱. آیا مشکل به‌درستی تعریف شده است؟

مشکلی که قرار است حل شود، باید با دقت طرح و بیان شود؛ به‌گونه‌ای که سند روشنی از ماهیت و بزرگی آن ارائه شده و علت به‌وجود آمدن آن توضیح داده شود.

۲. آیا حرکت دولت توجیه‌پذیر است؟

دخالت دولت باید براساس گزارشی توجیهی صورت گیرد که دلایل مداخله و عمل دولت را توجیه کند؛ ماهیت مشکل و فایده‌ها و هزینه‌های احتمالی آن را توضیح دهد (براساس ارزیابی واقع‌گرایانه از اثربخشی عمل دولت) و مکانیزم‌های جایگزین برای حل مشکل را پیشنهاد دهد.

۳. آیا وضع قانون بهترین شکل اقدام دولتی است؟

قانون‌گذاران موظفند در ابتدای فرایند قانون‌گذاری، مقایسه‌ای آگاهانه از انواع ابزارهای سیاستی جایگزین قانون و «بدون نیاز به قانون‌گذاری»<sup>۱</sup> را که می‌تواند در حل مشکل مؤثر باشد، انجام دهند و موضوعات مربوط به آن، نظیر هزینه‌ها، فایده‌ها، آثار توزیعی و مقتضیات اجرایی را در نظر بگیرند.

۴. آیا مبنا و معیاری قانونی برای وضع مقررات وجود دارد؟

فرایندهای قانون‌گذاری باید به‌گونه‌ای سازمان یابند که همه تصمیمات قانونی به‌طور جدی از «حاکمیت قانون» پیروی کنند؛ یعنی قانون‌گذاران تضمین کنند که همه قوانین، از قوانین سطح بالاتر یا مرجع تبعیت می‌کنند؛ مطابق با الزامات مورد توافق در آنها بوده و با اصول



قانونی مربوط، نظیر قطعیت، تناسب و مقتضیات اجرایی و رویه‌ها هماهنگ هستند.

۵. سطح (یا سطوح) اجرایی مناسب در دولت برای این اقدام کدام است؟  
قانون‌گذاران موظف‌اند مناسب‌ترین سطح اجرایی دولت را برای این اقدام برگزینند؛ یا در صورت مرتبط بودن چند سطح، سیستم‌های مؤثر هماهنگ‌سازی میان سطوح اجرایی دولت را طراحی کنند.

۶. آیا فایده‌های قانون پیشنهادی، هزینه‌ها را توجیه می‌کند؟  
قانون‌گذاران موظف‌اند مجموع هزینه‌ها و فایده‌های مورد انتظار هر پیشنهاد قانونی و جایگزین‌های احتمالی را برآورد کنند و آنها را به شیوه‌ای قابل دسترس در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهند. هزینه‌های اقدام دولتی باید پیش از انجام هرگونه اقدام به‌وسیله فایده‌های آن توجیه شود.

۷. آیا توزیع تأثیرات، در سراسر جامعه شفاف است؟  
از آنجاکه حفظ ارزش‌های برابری و توزیع عادلانه، تحت تأثیر عملکرد دولت قرار می‌گیرد، قانون‌گذاران موظف‌اند توزیع فایده‌ها و هزینه‌های قانون‌گذاری را در سراسر جامعه شفاف سازند.  
۸. آیا قانون برای مصرف‌کنندگان، روشن، منسجم، قابل فهم و در دسترس است؟  
قانون‌گذاران موظف‌اند ارزیابی کنند که آیا قوانین برای مصرف‌کنندگان احتمالی آن قابل فهم است و برای این منظور، باید گام‌هایی در جهت تضمین روشنی و شفافیت متن و ساختار قوانین بردارند.

۹. آیا همه گروه‌های ذی‌نفع، امکان ارائه دیدگاه‌های خود و مشارکت در تهیه قانون را دارند؟  
قوانین باید در موقعیتی باز و شفاف تدوین شوند و رویه‌های مناسبی برای به‌کارگیری بهنگام و مؤثر آرا و نظرات طرف‌های ذی‌نفع، نظیر مشاغل متأثر و اتحادیه‌های صنفی، سایر گروه‌های ذی‌نفع یا سایر سطوح دولت وجود داشته باشد.

۱۰. چگونه این پذیرش (مشارکت در تهیه قانون) صورت گیرد؟  
قانون‌گذاران موظف‌اند گروه‌ها و نهادهایی را شناسایی کنند که از وضع مقررات جدید متأثر خواهند شد و برای استفاده از همکاری آنها، راهبردهای اجرایی و شیوه پاسخ‌گویی مناسب را طراحی کنند.

در مدل OECD، ارزیابی تأثیرات قانون، شامل فهرستی از پرسش‌های ساختاری بود که اگر به‌ترتیب به آنها پاسخ‌های مکفی داده می‌شد، امکان یافتن بهترین راه‌حل

برای مشکل بود. (Ibid, 2001:37)

در سال ۱۹۹۷، OECD به کشورها توصیه کرد که ارزیابی تأثیرات قانون را با فرایند توسعه، بازبینی و اصلاح قوانین ادغام کنند. رابطه نزدیکی میان ارزیابی تأثیر قانون و کارکرد مناسب فرایند توسعه قانون‌گذاری وجود دارد که آن را به‌صورت بخش جدایی‌ناپذیر از کار دولت‌ها و پارلمان‌ها قرار می‌دهد. از آنجاکه همه کشورها در یک سطح از توسعه قانون‌گذاری قرار ندارند و حتی از روش‌های یکسانی برای توسعه قانون‌گذاری پیروی نمی‌کنند، بنابراین، یک سیستم واحد برای انجام ارزیابی تأثیرات قانون در همه کشورها و در همه زمان‌ها مطلوب نیست؛ زیرا بین کشورها، تفاوت‌های سازمانی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی وجود دارد؛ پس بهترین روش، معرفی «بهترین تجربه‌ها»<sup>۱</sup> خواهد بود. از این‌رو در همین سال فهرستی با عنوان: ارزیابی تأثیرات قانون: بهترین تجارب در کشورهای عضو OECD پیشنهاد شد. در این گزارش، توصیه‌های مربوط به ارزیابی تأثیر قانون در ضمن تجربیات کشورهای عضو در مورد اصلاح قوانین ارائه شده است.

## ۲-۱-۲ توصیه‌های سیاستی OECD در مورد اصلاح قانون‌گذاری (۱۹۹۷)

۱. پذیرش برنامه‌های گسترده اصلاح قانون‌گذاری در سطح سیاسی که اهداف و چارچوب‌های روشنی برای اجرا دارد.

• برقراری اصول قانون‌گذاری خوب:<sup>۲</sup> این اصول برای سمت دادن روش‌های اصلاح قانون است که از توصیه‌های OECD در سال ۱۹۹۵، درباره بهبود کیفیت مقررات حکومتی برگرفته شده است. قانون خوب باید: (۱) برای تحقق اهداف سیاستی که به‌روشنی تعریف شده است به‌کار رود، (۲) بنیاد قانونی مستحکمی داشته باشد، (۳) فایده‌های آن، هزینه‌هایش را توجیه کند و توزیع یکسان تأثیرات در جامعه را مورد توجه قرار دهد، (۴) از هزینه‌ها و انحراف بازار بکاهد، (۵) از طریق مشوق‌های بازار و رهیافت‌های مبتنی‌بر هدف، بر ابتکار و نوآوری بیفزاید، (۶) برای کاربران روشن، ساده و عملی باشد، (۷) با مقررات و سیاست‌های دیگر همخوان و سازگار باشد و (۸) در حد امکان، با اصول

1. Best Practices

2. Good Regulation

- تسهیل‌کننده رقابت، تجارت و سرمایه‌گذاری در عرصه داخلی و بین‌المللی سازگار باشد.
- ایجاد سازوکارهای مؤثر و اطمینان‌بخش در دولت، برای مدیریت و هماهنگ‌سازی مقررات و اصلاح آن، برای پرهیز از تداخل مسئولیت‌ها و هم‌پوشانی آنها در بین مقامات قانون‌گذار در سطوح مختلف دولت.
- تشویق به اصلاح در همه سطوح دولت و در تشکلهای خصوصی،<sup>۱</sup> نظیر سازمان‌های با ساختار استاندارد.

## ۲. بازنگری نظام‌مند مقررات برای تضمین اینکه به‌طور مؤثر و کارا، به اهداف مقرر خواهند رسید.

- بازبینی مقررات (اقتصادی، اجتماعی و اداری) برطبق اصول قانون‌گذاری خوب (از دیدگاه استفاده‌کننده و نه وضع‌کننده مقررات).
- بازبینی مقاصد<sup>۲</sup> در جایی که مقررات تغییر می‌کند، فایده‌های بسیاری به همراه خواهد داشت، به‌ویژه مقرراتی که تجارت و رقابت را محدود می‌سازد و بر بنگاه‌هایی مانند SMEها<sup>۳</sup> تأثیر می‌گذارد.
- بازبینی پیشنهادها برای وضع مقررات جدید و یا اصلاح مقررات موجود.
- تحلیل تأثیرات یکپارچه قانون<sup>۴</sup> برای توسعه، بازنگری و اصلاح مقررات.
- به‌روز کردن مقررات ازطریق روش‌های بازنگری خودکار (مثل روش تدوین مقررات موقت).<sup>۵</sup>

## ۳. تضمین اینکه فرایندهای قانون‌گذاری و قوانین و مقررات، شفاف، غیرتبعیض‌آمیز و قابل اجرا هستند.

- تضمین اینکه اهداف و راهبردهای اصلاح به‌روشنی برای عموم بیان شده است.
- مشاوره با احزاب تأثیرگذار — داخلی و خارجی — در عین توسعه و بازنگری قوانین و مقررات و تضمین شفاف بودن عمل مشاوره.

---

1. Private Bodies

2. Targets

۳. بنگاه‌های کوچک و متوسط.

4. Integrated Regulatory Impact Analysis

5. Sun Setting

- ایجاد و به‌روز کردن دائم ثبت عمومی قوانین و مقررات مشاغل و استفاده از ابزارهای دیگر برای تضمین اینکه مشاغل داخلی و خارجی به‌روشنی دریابند که الزامات قانونی برای آنها قابل اجراست.

- تضمین اینکه رویه‌های کاربرد مقررات شفاف، غیرتبعیض‌آمیز و حاوی فرایندهای مناسب است و در آن تصمیم‌گیری در مورد مشاغل به‌درستی صورت می‌گیرد.

#### ۴. بازنگری و تقویت محدوده تأثیرگذاری و اجرای سیاست‌های رقابتی در هر جا که ضروری باشد.

- حذف شکاف‌های بخشی در محدوده قانون رقابت، به‌جز مواردی که شواهد نشان دهد تأمین منافع عمومی به شیوه بهتری امکان‌پذیر نیست.
- اجرای سخت‌گیرانه قانون رقابت، در شرایطی که رفتار دسیسه‌آمیز، سوءاستفاده از وضعیت حاکم، یا خطر پیمان‌های ضدرقابتی، روند اصلاح را عقیم می‌سازد.
- فراهم ساختن شرایط رقابت، با قدرت و ظرفیت لازم برای حمایت از اصلاح مقررات.

#### ۵. اصلاح مقررات اقتصادی در همه بخش‌ها برای تشویق رقابت و مقررات‌زدایی، به‌جز مواردی که شواهد روشن نشان دهد که مقررات موجود بهترین راه برای تأمین منافع عمومی در سطحی گسترده هستند.

- جنبه‌هایی از مقررات اقتصادی که ورود، خروج، قیمت‌گذاری، اعمال تجاری معمول و اشکال سازمان‌های تجاری را محدود می‌سازد، با اولویت بازبینی شود.
- هر جا که به دلیل امکان سوءاستفاده از قدرت بازار، لازم است مقررات اقتصادی باقی بماند، کارایی و رقابت مؤثر را باید افزایش داد. به‌ویژه: (۱) جداسازی فعالیت‌های رقابتی بالقوه از شبکه‌های مفید نظام‌مند، و در غیر این صورت، بازسازی [ساختار بازار]، برای کاهش قدرت متصدیان بازار، (۲) تضمین دسترسی به تسهیلات ضروری شبکه، برای همه متقاضیان بازار به شیوه‌ای شفاف و غیرتبعیض‌آمیز، (۳) استفاده از تعیین سقف قیمت و سازوکارهای دیگر برای تشویق دستیابی به کارایی، زمانی که کنترل قیمت‌ها در جریان رقابتی کردن بازار ضروری است.

#### ۶. حذف موانع قانونی غیرضروری برای تجارت و سرمایه‌گذاری، با افزایش موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تقویت اصول بین‌المللی

- کار با دیگر کشورها برای تقویت اصول و قواعد بین‌المللی جهت آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری (مثل شفافیت، عدم تبعیض، پرهیز از محدودیت‌های غیرضروری تجاری، و توجه به اصول رقابت) که در توافقات سازمان جهانی تجارت (WTO)، توصیه‌ها و رهنمودهای سیاستی OECD و دیگر توافقات قید شده است.
- کاستن از موانع قانونی تجارت و سرمایه‌گذاری که به دلیل الزامات قانونی متعدد و متکثر کشورها به وجود می‌آیند.
- تا جایی که امکان دارد، توسعه و بهره‌گیری از استانداردهایی که در محیط بین‌الملل هماهنگ هستند، به عنوان پایه‌ای برای مقررات داخلی، و در همان حال، همکاری با کشورهای دیگر برای بازنگری و بهبود استانداردهای بین‌المللی به منظور تضمین اینکه آنها به طور مؤثر، کارایی اهداف سیاستی مورد نظر را تأمین خواهند کرد.
- گسترش شناخت رویه‌های ارزیابی همسان با دیگر کشورها و نتایج آن از طریق توافقات متقابل یا ابزارهای دیگر.

#### ۷. شناسایی روابط بین اهداف سیاستی در دیگر بخش‌ها، و توسعه سیاست‌ها، برای دستیابی به اهدافی که از اصلاحات حمایت می‌کنند.

- پذیرش سیاست‌های عمومی ضروری در حوزه‌هایی مثل سلامت، بهداشت، حمایت از مصرف‌کننده و تأمین انرژی، به گونه‌ای که تا حد امکان در محیط‌های باز رقابتی مؤثر و کارا باقی بمانند.
- بازنگری سیاست‌هایی که نیاز به قانون‌گذاری ندارند؛ از جمله یارانه‌ها، مالیات‌ها، سیاست‌های تولید، ابزارهای تجاری مثل تعرفه‌ها و دیگر سیاست‌های حمایتی و اصلاح مواردی که به صورت غیرضروری در روند رقابت باعث اختلال می‌شوند.
- تضمین اینکه برنامه‌های طراحی شده برای کاهش هزینه‌های بالقوه اصلاح قانون متمرکز، قابل انتقال و تسهیل‌کننده باشند.
- اجرای کامل توصیه‌های مطالعه مشاغل OECD برای بهبود ظرفیت کارگران و بنگاه‌ها برای سازگاری و بهره‌گرفتن از فرصت‌های شغلی و تجاری جدید.

## ۲-۲ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در بریتانیا

دفتر کابینه بریتانیا، راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون را به صورت متنی کامل در وبسایت خود قرار داده است.<sup>۱</sup> بریتانیا بهترین تجارب را در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون داشته است که مستندسازی شده و تحت عنوان «راهنمای گام‌به‌گام ارزیابی تأثیرات قانون» منتشر شده است.

در مقدمه راهنما اشاره شده که ارزیابی تأثیرات قانون ابزاری مهم برای رسیدن به قانون‌گذاری بهتر است و فرایند RIA می‌تواند به وزارتخانه‌ها کمک کند تا سیاست‌های موفق را انتخاب کنند. RIA، تحلیل تأثیرات احتمالی حاصل از یک تغییر سیاستی است و می‌تواند گزینه‌های ممکن را برای اجرایی شدن آن سیاست شناسایی کند. این ارزیابی، ابزاری جامع و انعطاف‌پذیر است که می‌تواند به موارد زیر بپردازد:

۱. هر شکل از قانون‌گذاری مثل قانون‌گذاری رسمی، تدوین آیین‌نامه، دستورالعمل، استانداردها و ... .

۲. همه تأثیرات احتمالی حاصل از یک تصمیم سیاستی شامل تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی.
۳. همه کسانی که تصمیم (مداخله دولت) بر آنها تأثیر می‌گذارد نظیر: تجارت، کسب‌وکار، بخش عمومی، بخش داوطلب و مشاغل کوچک.

پس RIAها باید برای همه تغییرات سیاستی، خواه اروپایی یا داخلی انجام شوند، سیاست‌هایی که می‌تواند بر بخش دولتی یا خصوصی، خیریه‌ها، بخش داوطلب یا مشاغل کوچک تأثیر بگذارد.

### ۲-۲-۱ راهنمای گام‌به‌گام ارزیابی تأثیرات قانون

#### ۲-۲-۱-۱ عنوان

- نام پیشنهاد و قوانین مرتبط با آن،
- پیشنهادی مرتبط اتحادیه اروپا (چه نوع پیشنهادی است و در چه مرحله‌ای قرار دارد).

---

۱. جدیدترین نسخه آن متعلق به سال ۲۰۰۵ است.

## ۲-۲-۱-۲ هدف و تأثیر مورد نظر

### الف) اهداف

- به روشنی بگویید طرح پیشنهادی قصد دارد به چه چیزی برسد و در چه زمانی زیرا:
- بیان واضح اهداف، پایه سیاست گذاری است و دست اندرکاران را برای انتخاب گزینه ها هدایت می کند.
- میزان موفقیت سیاست اتخاذ شده را می توان از طریق اندازه گیری میزان دستیابی به اهداف سنجید.

### ب) سابقه

- بیان مختصر وضع موجود.
- تشریح قوانین موجود و سیاست های مرتبط.
- معرفی مجریان قانون فعلی.
- تشریح تأثیر سیاست ها و قوانین موجود.

### ج) منطق دخالت دولت

- الزام در دستورالعمل های اتحادیه اروپا.
- اگر دولت دخالت نکند چه خواهد شد؟ (این مورد همان گزینه «هیچ عملی انجام ندهید»<sup>۱</sup> خواهد بود).
- تشریح کنید چرا دولت برای تغییر وضعیت باید دخالت کند؟
- احتمال رخ دادن اتفاقی خاص، در صورت عدم دخالت دولت را تخمین بزنید.
- چه کسی تأثیر می پذیرد؟ آیا گروه های خاص بیشتر تأثیر می پذیرند؟
- تا جایی که ممکن است از داده های کمی استفاده کنید.
- مدت زمان تخمین تغییرات را بیش از یک سال محاسبه کنید.
- آسیب های مورد انتظار را توضیح دهید.
- گزینه های مختلفی برای دستیابی به اهداف معرفی کنید.

- هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه را تشریح کنید.
- اصل احتیاط، به معنی شناخت تهدیدهای جدی یا زیان‌های جبران‌ناپذیر را رعایت کنید.

### ۲-۲-۱-۳ مشاوره

مشاوره، بخش جدایی‌ناپذیر از فرایند RIA است و نتایج آن، گواه درستی RIA خواهد بود. در مشاوره (رسمی یا غیررسمی) می‌توان هزینه‌ها، فایده‌های بالقوه و خطرات احتمالی را شناسایی کرد. مشاوره، فرصت مشارکت در توسعه سیاستی را ممکن می‌سازد؛ در انجام مشاوره باید موارد زیر لحاظ شود:

- مشاوره‌های غیررسمی باید در مراحل اولیه، هنگام فکر کردن به یک پیشنهاد سیاستی شروع شود،
- مشاوره باید با گروه‌های زیر انجام شود:
  - سیاست‌گذاران در وزارتخانه،
  - اقتصاددانان، محققان علوم اجتماعی، تحلیل‌گران آماری و غیره،
  - ذی‌نفعان دیگر،
  - دفتر علوم و تکنولوژی (دولت)،
  - دفتر تجارت عادلانه (برای حمایت از رقابت و حقوق مصرف‌کنندگان)،
  - واحد انطباق با قانون اساسی.
- مشاوره اولیه برای آزمون تأثیر بر بنگاه‌های کوچک (SFIT)<sup>۱</sup>،
- مشاوره کتبی در یک دوره زمانی حداقل ۱۲ هفته‌ای (دست‌کم یک‌بار)،
- باید یافته‌های RIA به‌صورت غیرنهایی، همراه گزارش مشاوره شود،
- تحلیل پاسخ‌های دریافتی و انجام اصلاحات لازم در پیشنهاد سیاستی در زمان مناسب انجام شود،
- ثبت و ضبط همه پاسخ‌های دریافتی، تهیه خلاصه‌ای از آنها و انتشار در وب‌سایت.

### ۲-۲-۱-۴ گزینه‌ها

- اولین گزینه، «هیچ عملی انجام نده» است. این گزینه، خط مبدأ برای مقایسه با دیگر



- گزینه‌هاست، که بیشتر در مراحل اولیه یعنی در RIA اولیه انجام می‌شود.
  - لازم است جایگزین‌های قانون‌گذاری مورد توجه قرار گیرد، (مثل مذاکره، تدوین دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، تعیین استانداردها و اعطای نشان‌های کیفیت). در این‌گونه موارد باید توجه شود که اعتباردهی به چنین مواردی از طریق یک سیستم مجوزدهی و تأیید صلاحیت معتبر، صورت گیرد. مسلماً این سیستم امکان نظارت و ارزیابی موارد تحت شمول خود را خواهد داشت.<sup>۱</sup>
  - پیشنهاد‌های اروپایی مرتبط نیز باید برای یافتن جایگزین‌هایی احتمالی برای قانون‌گذاری با تعیین هزینه‌ها، فایده‌ها، خطر‌ها، مشورت با گروه‌های ذی‌نفع و غیره به‌عنوان یک گزینه مستقل در نظر گرفته شوند.
  - در صورت وجود دستورالعمل‌های اروپایی، میزان انطباق سیاست مورد نظر با آنها بررسی شود و سپس جایگزینی صورت گیرد.
- برای رسیدن به اهداف سیاستی مورد نظر، باید گزینه‌ها شامل گستره‌ای از تغییرات باشند. باید هزینه‌ها و فایده‌ها، خطر‌ها، امکان‌پذیری و اجرا و نتیجه هر گزینه سیاستی به‌ترتیب زیر مطرح شود:

#### الف) خطر‌ات

- خطر‌ات هر گزینه باید تشریح شود و در وب سایت آورده شود.
- اهم خطر‌ات و چگونگی احتمال وقوع آنها،
  - آیا عواقب خطر‌ات می‌توانند مانع تحقق اهداف یک سیاست شوند؟،
  - تغییرات احتمالی، برای کاهش خطر‌ات هر گزینه تذکر داده شود.

#### ب) پذیرش و اجرا

- گزینه‌هایی که از پذیرش عمومی برخوردارند، معین شوند. هرچند پذیرش قانون خودبه‌خود اتفاق نمی‌افتد و گاه مردم قانون را نمی‌پذیرند. باید توجه داشت:
- هزینه پذیرش قانون، بیشتر از مجازات عدم پذیرش آن نباشد،

---

۱. مثل مؤسسات تأیید صلاحیت و اعطاکننده استانداردها در سطح ملی کشورها و در سطح بین‌المللی.

- با کاهش هزینه‌های اداری اجرای قانون<sup>۱</sup> پذیرش آن محتمل‌تر می‌شود.

### ج) تأثیرات ناخواسته

• هر گزینه ممکن است تأثیرات ناخواسته‌ای در پی داشته باشد که باید از پیش شناسایی شوند:

- هزینه‌های سربار برای مشاغل که امکان رقابت در بازار را دشوار سازد.
- راه‌های گریز از قانونی که تأثیر منفی بر اقتصاد خواهد داشت.

### د) پیش‌بینی اجرای قانون

- در RIA غیرنهایی، در حین مشاوره پیرامون هر گزینه، باید چنین پرسش‌هایی مطرح شود:
  - مسئول اجرای قانون،
  - اهداف اجرا (انطباق با اهداف سیاستی)،
  - جدول زمانی اجرا،
  - شناسایی افراد و گروه‌های ذی‌نفع،
  - تحلیل ریسک (چگونگی مدیریت ریسک در اجرای هر گزینه)،
  - نظارت بر اجرا.

### ۵-۲-۱-۲ هزینه‌ها و فایده‌ها

در راهنمای بریتانیا، هزینه‌ها و فایده‌ها بخش اصلی تحلیل RIA برای تهیه سند توجیهی سیاست پیشنهادی است که اصول تهیه آن در RIA اولیه، غیرنهایی و نهایی مشابه است. تهیه آن نیاز به مشاوره با متخصصان اقتصادی یا حتی علوم اجتماعی خواهد داشت. نتیجه نهایی باید به شیوه‌ای واضح و غیرفنی (قابل فهم) ارائه شود، به گونه‌ای که:

- بخش‌ها و گروه‌های تأثیرپذیر از هر گزینه سیاستی (تأثیرات مثبت یا منفی) شناسایی و فهرست شوند.

---

۱. برای مثال اگر از بخش خصوصی بخواهیم مرتباً گزارش‌های مکتوبی از فعالیت‌هایی خود مانند تعداد کالاهای فروخته شده یا خریداری شده یا مبادله شده را همراه با جزئیات موضوع به سازمان نظارت‌کننده بدهد، هزینه اداری و زمانی سنگینی ایجاد می‌کند که پذیرفتنی نیست.

- فهرست باید جامع باشد و در مرحله مشاوره غیررسمی RIA اولیه تهیه شود،  
- فهرست می تواند شامل موارد زیر باشد: مشاغل، مصرف کنندگان، سازمان های داوطلبانه،  
مؤسسات خیریه، گروه های اجتماعی (با تفکیک سنی، درآمدی، قومی، جنسی و ...)،  
برابری های نژادی، ادارات دولتی، ...

- تحلیل هزینه ها و فایده ها صورت گیرد.
- همه هزینه ها و فایده ها فهرست شود،
- در پیش بینی های دشوار، باید طیفی از حداکثر تأثیرات احتمالی بررسی شود،
- شناسایی هزینه ها و فایده های پیشین برای هر گروه،
- شناسایی قوانین با تأثیر مشابه،
- شناسایی تأثیر سطوح اجرایی سیاست بر گروه ها.
- ارائه خلاصه هزینه ها و فایده ها به شکل جدول مقایسه ای شامل:  
- هزینه ها و فایده های بیشتری از گزینه «هیچ عملی انجام نده»،  
- تأثیرات نامتناسب بر گروه های خاص (مثبت یا منفی)،  
- ارقام مالی در یک سال مالی ذکر شوند.
- تهیه چک لیست هزینه ها و فایده های تأثیرات در RIA شامل:  
- تأثیرات اقتصادی،  
- تأثیرات اجتماعی،  
- تأثیرات زیست محیطی.

#### ۶-۱-۲-۲ آزمون تأثیر بر بنگاه های کوچک (SFIT)

در هر RIA باید این آزمون انجام گیرد؛ به جز مواردی که پیشنهاد قانونی فقط بر بخش دولتی تأثیر بگذارد. این آزمون شامل موارد زیر است:

- بنگاه کوچک چیست؟
- همه بنگاه هایی که کمتر از ۲۵۰ نفر پرسنل تمام وقت دارند.
- مرحله اول:

- شناسایی کسب‌وکارهای کوچک مرتبط،<sup>۱</sup>
- کسب نظرات آنها در خصوص گزینه‌های سیاستی،
- شناخت گزینه‌هایی که حداقل تأثیر را بر بنگاه‌های کوچک دارند و از حداکثر پذیرش ازسوی بنگاه‌های کوچک برخوردارند،
- چنانچه تأثیرات، معنی‌دار یا پیچیده باشد، مرحله دوم این آزمون لازم می‌شود،
- نتیجه مشورت‌ها گردآوری شود.
- مرحله دوم:
- مشاوره رودررو با بنگاه‌ها،
- بحث بر سر جزئیات تأثیرات گزینه‌های سیاستی (هزینه‌های سربار، تأثیرات ناخواسته)، سیاست‌های حمایتی و جبرانی لازم (معافیت‌ها)،
- این مشاوره‌ها بهتر است قبل از مشاوره رسمی در RIA غیرنهایی کامل شوند.

#### ۲-۲-۱-۷ ارزیابی رقابتی

همه RIAها باید شامل یک ارزیابی رقابتی باشند، به‌جز مواردی که پیشنهاد قانونی فقط بر بخش دولتی تأثیر بگذارد. این مرحله، شامل «آزمون آزادی رقابت» شامل ۹ پرسش است (پیوست ۱).

در این آزمون، موارد زیر قابل توجه است:

- مناسب است این آزمون از مرحله RIA اولیه شروع شود.
- بازار مورد نظر تعریف شود؛ زیرا بعضی قوانین بر بیش از یک بازار تأثیر می‌گذارند.

این آزمون به دو صورت انجام می‌شود:

- **ارزیابی رقابتی ساده:** در صورتی که پاسخ‌ها در اکثر موارد منفی باشد، مشخص می‌شود که پیشنهاد قانونی، بر رقابت تأثیر چندانی نخواهد داشت.

---

۱. اگر دفتر دائمی برای شناسایی این مشاغل و ارتباط با آن دسته از مشاغل کوچک که حاضر به مشاوره‌های رسمی و غیررسمی هستند در وزارتخانه مربوطه وجود داشته باشد، امکان ارتباط موفق و اخذ دیدگاه‌های جامع وجود خواهد داشت.

در این مرحله، گزارشی شامل تعیین بازارهای متأثر از قانون، خلاصه ویژگی‌های هر بازار و دیدگاه‌های مثبت و منفی برگرفته از پاسخ‌های دریافتی در مورد هر گزینه سیاستی تهیه خواهد شد.

• **ارزیابی رقابتی تفصیلی:** در صورتی که پاسخ‌ها در اکثر موارد مثبت باشد، مشخص می‌شود که پیشنهاد قانونی بر رقابت تأثیر چشمگیری خواهد داشت.

این مرحله شامل موارد زیر است:

- شناسایی تأثیرات ثانویه پیشنهاد قانونی بر بخش‌های مرتبط (تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم)،

- شناسایی بازارهای متأثر از قانون (بازارهای مستقیم و غیرمستقیم)،

- شناخت وضع موجود رقابت در بازار مورد نظر (قبل از تغییر قانون).

#### ۸-۱-۲-۲ اجرای قانون، ضمانت‌های اجرا و نظارت

##### الف) اجرای قانون

اینکه چگونه هر گزینه سیاستی، با تضمین پذیرش (گروه‌های متأثر از قانون) اجرا خواهد شد. بدین ترتیب که:

- روش‌های گوناگون اجرای هر گزینه سیاستی تشریح شود.

- میزان پذیرش مورد انتظار در گروه‌های متأثر از قانون مورد بررسی قرار گیرد.

- مشاوره با گروه‌های تأثیرپذیر و شناخت هزینه‌ها و فایده‌های احتمالی از دیدگاه آنها معین شود.

- خطرات مؤثر بر سطح و اندازه پذیرش تعیین شود.

- سطوح اجرایی تعیین شوند و چگونگی بهبود کار آنها پیش‌بینی شود.

- در مواردی که در اجرا هم‌پوشانی وجود دارد، چگونگی هماهنگی مسئولان پیش‌بینی شود.

- اگر نیاز به ایجاد واحدهای اجرایی جدید هست، مشخص شود که چرا واحدهای موجود کارایی ندارند و الزامات ایجاد واحد جدید پیش‌بینی گردد.

### ب) ضمانت‌های اجرا

- هر ضمانت اجرا متناسب با وضعیت «عدم پذیرش» طراحی شود.
- ضمانت‌های اجرایی بهتر است کیفری نباشند، مثل استفاده از: شیوه‌های اداری در لغو یا صدور مجوز، شیوه‌های اجرایی در پخش آگهی تأیید یا تحریم کالاها یا محصولات و جریمه.
- باید توجه داشت که تعیین مجازات‌های کیفری، کار پلیس و محاکم را افزایش می‌دهد.

### ج) نظارت

- مکانیزم‌های اثربخش نظارتی، میزان دستیابی سیاست مورد نظر به اهداف اصلی را تعیین می‌کند و سطح پذیرش قانون را نشان می‌دهد.
- فرایند نظارتی پیشنهاد سیاستی برای هر گزینه شرح شود.
- معیارها باید خاص، قابل اندازه‌گیری و سنجش، دست‌یافتنی، مرتبط و زمان‌مند باشند.
- میزان پذیرش قانون جدید با توجه به هدف سیاستی به‌روشنی بیان شود.
- چه کسی مسئول نظارت هر گزینه سیاستی است.
- دوره‌های زمانی عمل نظارت و چگونگی گزارش‌دهی شرح داده شود.
- ایجاد مکانیزم بازخورد، برای ثبت شکایات متأثران از سیاست یا قانون جدید، برای اصلاح یا تکمیل سیاست‌گذاری‌های آتی لازم است.

### ۹-۲-۲-۱-۲ ارائه طرح اجرای قانون

پس از انجام مشاوره‌های عمومی، RIA کامل تهیه می‌شود. در این مرحله، برنامه اجرایی هر گزینه معین می‌شود. سپس باید برنامه اجرایی گزینه انتخابی به‌طور کامل تشریح شود.

موفقیت سیاست پیشنهادی، بستگی به ارائه مناسب آن دارد. بنابراین، باید موارد زیر انجام گیرد:

- اهداف و پیامدهای مورد انتظار به‌طور شفاف مطرح شوند.
- شاخص‌های تشخیص مؤثر بودن سیاست پیشنهادی در عمل تعریف شود.
- با کاربران قانون و مجریان آن مشاوره شود.

- به کسانی که از قانون تأثیر می‌پذیرند، اجازه پیشنهاد تغییرات مناسب داده شود.
- جریان اجرا زمان‌بندی شود.
- خطرات یا موانع ممکن شناسایی، تعریف، ارزیابی و مدیریت شوند تا چگونگی کنترل خطرات معین شود.
- مجری و ارائه‌کننده قانون تعیین شود (وزارتخانه‌ها یا بخش عمومی).
- برآورد هزینه‌ها و منابع لازم صورت گیرد.
- مهارت‌ها و تجارب مورد نیاز تعیین شوند.
- مجوزهای لازم مشخص شود.
- میزان تبعیت از قانون مورد سنجش قرار گیرد.
- استراتژی ارتباط با گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط تهیه شود تا کمترین احتمال بازخوردهای نامناسب مورد توجه قرار گیرد.
- تأثیرات نامناسب بر گروه‌های خاص سنجیده شود.
- تعیین شود که چه کسی جایگزین‌های قانون (مثل بخش‌نامه، آیین‌نامه، استانداردها، برچسب‌های کیفیت) را ارزش‌گذاری و برای آن گواهی صادر می‌کند.

#### دوره اجرا

- ۱۲ هفته زمان برای مخاطبان قانونی در نظر گرفته شود تا با توجه به قانون جدید، تغییراتی در کنش و رفتار خود ایجاد کنند.
- چنانچه تغییرات پیش‌بینی شده قابل ملاحظه باشد، می‌توان زمان بیشتری به کسانی که از قانون متأثر می‌شوند اختصاص داد.

#### ۱۰-۲-۲ بازبینی بعد از اجرا

- آیا اجرای قانون، تأثیرات مورد انتظار را در پی داشته است؟ آیا اهداف سیاستی به‌طور اثربخشی تأمین شده‌اند؟ در این بخش باید معین شود چگونه گزینه سیاستی بازبینی خواهد شد. برای این کار لازم است:
- اجرای سیاست به‌طور مداوم مورد بازبینی قرار گیرد، تا معین شود که آیا مداخله دولت هنوز لازم است،

- از RIA به عنوان مرحله پایه، برای بازبینی‌ها استفاده شود.
  - معین شود چگونه و چه وقت بازبینی باید انجام شود. در روند بازبینی، به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود:
    - آیا هدف سیاست حاصل شده است؟
    - آیا تأثیرات، مورد انتظار بوده‌اند (هزینه‌ها و فایده‌ها)؟
    - آیا تأثیر ناخواسته و پیش‌بینی نشده‌ای وجود دارد؟
    - آیا مداخله دولت هنوز لازم است؟
    - آیا میزان تبعیت از قانون کافی و مناسب است یا باید از روش‌های اجباری استفاده شود؟
  - ابزارهای اصلاح سیاست یا جایگزین آن معین شود.
  - به این نکته توجه شود که بازبینی، شامل ساده‌سازی و مقررات‌زدایی است. بنابراین، یکی از راه‌های مؤثر برای بازبینی قانون، استفاده از قوانین و مقررات موقت<sup>۱</sup> است.
- پس از پایان مدت اعتبار قانون، بازبینی تأثیرات آن به تصمیم‌گیران نشان می‌دهد که آیا تمدید قانون لازم است یا نه.

#### ۱۱-۲-۲ خلاصه و توصیه

- یک گزارش خلاصه از RIA کامل، شامل اسناد و تحلیل‌های انجام شده و چکیده‌ای از جدول هزینه‌ها و فایده‌هایی است که مقایسه گزینه‌ها را نمایش بدهد. یعنی در آن:
- کل هزینه‌ها و فایده‌های سالانه در بخش اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تهیه شود،
  - تعیین شود که آیا هزینه‌ها اداری است یا سیاسی،
  - هزینه‌های دائمی از هزینه‌های اتفاقی تفکیک شوند.

#### نتیجه

- معرفی گزینه انتخابی و دلایل آن



## ۱۲-۲-۱-۲ اعلان و انتشار

پس از آنکه پیشنهاد با سیاست مورد نظر هماهنگ شد، وزیر مسئول آن را امضا و تأیید می‌کند. (در لوایح خدمات عمومی) با امضا شدن RIA کامل، درواقع RIA نهایی می‌شود.

### انتشار

- RIA نهایی باید در وبسایت وزارت مربوط منتشر شود، چنانچه RIA مربوط به تدوین قانون نباشد و به سند سیاستی یا قواعد رفتاری<sup>۱</sup> مرتبط باشد، باید در بخش مربوط بیاید.
- امکان پرینت متن RIA برای پیشبرد مباحث پارلمان ضروری است.
- باید مرجعی برای استاندارد کردن واژه‌ها ارائه شود.

## ۲-۳ راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون در کمیسیون اروپا

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۵ راهنمای ارزیابی تأثیرات را برای کشورهای عضو ارائه کرد. این راهنما، جایگزین راهنماهای گذشته این کمیسیون درخصوص ارزیابی تأثیرات است. ضرورت توجه به انجام ارزیابی تأثیرات در کلیه تصمیمات سیاستی کشورهای عضو کمیسیون اروپا در متن اهداف استراتژیک کمیسیون برای سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۹ آمده است. در این متن آمده:

«باید سیاست‌هایی را انتخاب کنیم که دستیابی به اهداف گوناگون و تقویت روابط متقابل را تضمین کند؛ کارکردهایی که سبب افزایش رقابت، رشد و مشاغل شود؛ همچنین سبب افزایش همبستگی اجتماعی و اقتصادی و تقویت سلامت زیست‌محیطی همگان شود. اینها عناصر اصلی اهداف گسترده توسعه پایدار است که باید به آنها دست یابیم».

همچنین در متن «White Paper»<sup>۲</sup> یا توصیه‌های سیاستی اتحادیه اروپا آمده است:

«پیشنهادهای سیاستی باید بر پایه تحلیل اثربخشی تهیه شود؛ تحلیل اینکه آیا

۱. Code of Practice: این واژه دو معنی دارد: الف) قواعد یا استانداردهایی که اعضای یک حرفه خاص توافق می‌کنند، تا در کارشان آنها را رعایت کنند. ب) قواعدی که در پی پذیرش یک قانون باید رعایت شود.

۲. White Paper: گزارشی دولتی است که معرف سیاست دولت درباره موضوعی خاص باشد. این گزارش اغلب شامل پیشنهادهایی برای بحث، درخصوص تدوین یا اصلاح قوانین، قبل از تهیه پیش‌نویس لایحه مربوط است. (Dictionary of Government and Policies, 1997, Second Edition)

تصمیم‌گیری باید در سطح اتحادیه اروپا باشد و آیا قانون‌گذاری لازم است یا نه. اگر چنین است، تحلیل باید تأثیرات بالقوه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را ارزیابی کند». در اینجا خلاصه‌ای از این راهنما ارائه می‌شود. گفتنی است این راهنما به شیوه‌ای تحلیلی تهیه شده است. برای درک بیشتر راهنماهای ارائه شده در این فصل، ضروری است، به توضیحات تکمیلی در فصل بعد رجوع شود.

### ۲-۳-۱ راهنمای تحلیلی ارزیابی تأثیرات قانون

ارزیابی تأثیرات، در یک نظم منطقی دارای شش مرحله اصلی است. اما باید توجه داشت که ارزیابی تأثیرات، یک فرایند تکرار شونده است که مرحله اول آن، شامل بازبینی جریان کار اجرای قانون و مرحله بعد فرایند ارزیابی تأثیرات است. بدین ترتیب، پرسش‌های زیر مطرح می‌شوند:

#### ۲-۳-۱-۱ مشکل چیست؟

- تعیین حدود مشکل،
  - تعیین عوامل اصلی / افرادی که از مشکل تأثیر می‌پذیرند،
  - تعیین علل به‌وجودآورنده مشکلات،
  - قابلیت طرح مشکل در اتحادیه اروپا.
۱. چرا باید مشکل را ارزیابی کرد؟ کلی‌گویی و ابهام در طرح و بیان مشکلات سبب می‌شود که اهداف به‌طور مناسب تعیین نشوند و سیاست‌گذاری دشوار شود.
۲. چگونه مشکل را ارزیابی کنیم؟
- تعریف دقیق مشکل، عناصر و حدود آن (بهتر است مشکل در قالب مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی طرح شود) (رجوع شود به ۴-۲-۳)
  - تعیین علل و محرک‌های بروز مشکل و اینکه چگونه این علل به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر هم تأثیر می‌گذارند.
۳. آیا اتحادیه اروپا حق دارد درباره مشکل اقدام کند؟

باید شرایط زیر وجود داشته باشد تا مشکل در اتحادیه اروپا طرح و بررسی شود:

- مشکل حداقل به یکی از مواد معاهده‌های اتحادیه مربوط باشد.
- کمیسیون نشان دهد که مشکل نمی‌تواند به نحو مؤثری توسط کشورهای عضو حل شود.

• حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، محدودیت‌های قانونی‌ای برای اقدام در حل مشکل ایجاد می‌کند، و ارزیابی تأثیرات، ابزار مفیدی برای تعیین تأثیرات ممکن بر حقوق بنیادین اتحادیه خواهد بود.

۴. اگر رویکرد جاری اتحادیه اروپا ادامه یابد، مشکل چه خواهد شد؟

- تصویر کمی و کیفی مشکل، تهیه شده و مثل سناریوی «عدم تغییر سیاست»<sup>۱</sup> نشان داده می‌شود. تهیه این سناریو نیازمند توجه به عواملی است که شکل یا محدوده مشکل را تغییر می‌دهد، مثل:
- تأثیر بر سیاست‌ها/ مقررات اتحادیه اروپا و کشورهای عضو که از قبل وجود داشته است.

- تأثیر اقداماتی که توسط کشورهای ثالث،<sup>۲</sup> صنایع و دیگر گروه‌های درگیر پیشنهاد می‌شود.

- تحولات بازارهای مرتبط و ... .

۵. منابع اطلاعاتی، گردآوری و تحلیل.

در بسیاری موارد تعریف مشکل و تحلیل حدود و علل آن، بر مبنای دانش داخلی و مطالعات موجود صورت می‌گیرد؛ مثل داده‌های آماری کشورهای عضو اتحادیه اروپا، گزارش‌های ارزیابی و نظارتی پیشین، اطلاعات درباره گروه‌های ذی‌نفع و غیره که در این میان پیش‌بینی وضعیت آینده براساس داده‌های وضع موجود شکل می‌گیرد. در این خصوص، داده‌های کمی مناسب‌تر است. البته می‌توان با رویکرد کیفی (براساس قضاوت‌های حرفه‌ای و ...) پیش‌بینی را کامل کرد.

---

1. No Policy Change

2. Third Countries

## ۲-۳-۱-۲ اهداف کدام‌اند؟

- اهداف باید با مشکل و علل ریشه‌ای آن مرتبط باشد.
- اهداف (در سطوح مختلف) باید «منطق مداخله» را بیان کند.
- اهداف باید با استراتژی‌ها و سیاست‌های اتحادیه اروپا سازگار باشد.

۱. چرا باید اهداف تعیین شود؟

بی‌آنکه روشن شود به کجا می‌خواهیم برویم، هرگز به مقصد نخواهیم رسید. بیان روشن اهداف مورد نظر به سیاست‌گذاران اجازه می‌دهد دریابند منطق پیشنهاد داده شده، قوی است. به‌علاوه، به اجرا و ارزیابی میزان موفقیت در تصمیم اتخاذ شده و نظارت بر پیشرفت آن کمک می‌کند.

۲. چگونه اهداف را تعیین کنیم؟

- اهداف باید نظم و ترتیبی داشته باشند و به‌خوبی تشریح شوند. اهداف باید:

- خاص باشند:<sup>۱</sup> دقیق و به‌اندازه کافی قابل فهم برای همگان.

- قابل سنجش باشند.<sup>۲</sup>

- پذیرفتنی باشند:<sup>۳</sup> اگر هدف از اتخاذ تصمیم (قانون)، تغییر رفتار خاصی است،

باید از سوی گروه‌های هدف پذیرفته و درک شود.

- واقع‌گرایانه باشند:<sup>۴</sup> باید پیشرفت معنی‌داری را نشان دهند.

- زمان‌بندی داشته باشند:<sup>۵</sup> اگر دستیابی به اهداف، زمان مشخصی نداشته باشد، با

اشکال و ابهام مواجه خواهد شد.

بیان روابط میان اهداف اهمیت دارد؛ به‌علاوه، از آنجاکه بیان اهداف مرتبط و

متوالی، به بیان منطق تصمیم کمک می‌کند، بایسته است اهداف، به‌صورت

سلسله‌مراتبی عنوان شوند. به‌گونه‌ای که اهداف کلی،<sup>۶</sup> اهداف خاص و اهداف عملی<sup>۷</sup>

به‌طور متمایزی مطرح شوند.

1. Specific

2. Measurable

3. Acceptable

4. Realistic

5. Time-dependent

6. General Objectives

7. Operational Objectives

البته تعداد اهداف باید محدود باشد. تعدد اهداف نشان می‌دهد که طرح پیشنهادی از وحدت، انسجام و وضوح کافی برخوردار نیستند.

۳. اطمینان از سازگاری پیشنهاد با دیگر سیاست‌ها و راهبردهای اتحادیه اروپا باید حاصل شود: اهداف سیاست پیشنهادی باید با دیگر سیاست‌های اتحادیه اروپا سازگار باشد؛ بنابراین، هر تأثیری که پیشنهاد مطرح شده بر دیگر حوزه‌های سیاستی می‌گذارد، باید شناسایی شود؛ به‌نحوی که بین پیشنهاد و اهداف آنها تعارضی وجود نداشته باشد.

### ۲-۳-۱-۳ گزینه‌های سیاستی کدام‌اند؟

پس از تعریف اهداف، نوبت تعیین گزینه سیاستی و مکانیسم تحقق اهداف فرا می‌رسد. در این مرحله، اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

- تعیین گزینه‌های سیاستی مناسب برای دستیابی به اهداف،
  - بررسی سازوکارهایی که مناسبت بیشتری برای انجام کار دارند (رویکردهای تدوین قانون یا رویکردهایی که نیاز به تدوین قانون ندارند) (رجوع شود به ۲-۱-۳)،
  - محدود ساختن گزینه‌ها به وسیله ابزارهای گزینش فنی و غیره و همچنین با سنجش معیار کارایی، اثربخشی و سازگاری،
  - استخراج فهرست کوتاهی از گزینه‌های معتبر و بالقوه، برای تحلیل‌های آینده.
۱. چرا باید گزینه‌های سیاستی جایگزین را مورد بررسی قرار داد؟
- معرفی همه گزینه‌ها و انتخاب از میان آنها، شفافیت را افزایش می‌دهد و سیاست‌گذاران و گروه‌های ذی‌نفع درمی‌یابند چرا این انتخاب انجام شده است.
۲. چگونه گزینه‌های سیاستی تعیین می‌شوند؟
- فهرستی از گزینه‌های جایگزین تهیه می‌شود که امکان دستیابی به اهداف را داشته باشند.

- گزینه «بدون نیاز به عمل اتحادیه اروپا»<sup>۱</sup> در فهرست قرار می‌گیرد.<sup>۲</sup>
- باید توجه شود، آیا نیاز است مقررات به روش سنتی تصویب شوند؟ (مگر اینکه

---

1. No EU Action

۲. این گزینه معادل گزینه «بدون نیاز قانون‌گذاری» در راهنمای گام‌به‌گام ارزیابی تأثیرات کشور بریتانیاست.

کمیسیون از قبل آن را منع کرده باشد).

• باید به گزینه‌ای که حاصل آن ساده‌سازی، مؤثرسازی و اصلاح مقررات موجود است اولویت داده شود.

• ملاحظه شود آیا Self-regulation<sup>۱</sup> گزینه مناسبی است؟

• آیا می‌توان با توافق داوطلبانه به همان اهداف رسید؟

• آیا اطلاع‌رسانی و آموزش کافی است؟

۳. چگونه گزینه‌های سیاستی را غربال کنیم؟

فرایند غربال کردن گزینه‌ها، عبارت از توصیف ویژگی‌های هر گزینه است، به گونه‌ای که امکان جداسازی و تفکیک فراهم شود.

• معیارهای غربال گزینه‌های سیاستی عبارت‌اند از:

**اثربخشی:**<sup>۲</sup> در حد انتظار به اهداف پیشنهادی دست یافته شود.

**کارایی:**<sup>۳</sup> آن اندازه که اهداف بتوانند با منابع معین و هزینه‌های کم تحقق یابند (هزینه‌فایده).

**انسجام:**<sup>۴</sup> به اندازه ممکن و مقدور گزینه سیاستی میان حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تناسب ایجاد کند.

۴. منابع داده‌ها، گردآوری و تحلیل.

باید با استفاده از داده‌های موجود، یک مدل علی از تأثیرات ساخته شود، تا برای ارزیابی کیفی عملکرد گزینه‌های متعدد، در حین بازنگری مورد استفاده قرار گیرد.

#### ۴-۳-۲ تأثیرات احتمالی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کدام‌اند؟

• تعیین تأثیرات (مستقیم و غیرمستقیم) اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و چگونگی بروز و ظهور آنها.

• تعیین اینکه چه کسانی تحت تأثیر قانون قرار می‌گیرند و چگونه (از جمله افراد خارج

۱. توافقات جمعی و نظارت بر خود (برای درک بهتر این عبارت به ۲-۱-۳ رجوع شود).

2. Effectiveness

3. Efficiency

4. Consistency

از اتحادیه اروپا).

- ارزیابی تأثیرات کمی و کیفی و اقتصادی در جایی که ممکن و مناسب باشد.
- توجه به خطرات و تردیدهایی که در گزینش سیاست وجود دارد، از جمله تنگنای اجرای.

۱. چرا تأثیرات را ارزیابی می‌کنیم؟

ارزیابی تأثیرات همه گزینه‌ها ضروری است. بدین‌گونه، اطلاعاتی درباره هم‌پوشانی‌ها و تعادل‌های بالقوه، بین سه گونه تأثیرات احتمالی در سیاست پیشنهادی (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) به‌دست می‌آید. همچنین ابزارهایی که یک گزینه مناسب را کاراتر و اثربخش‌تر می‌کند، تعیین می‌شود و به سیاست‌گذاران در مقایسه گزینه‌ها کمک می‌کند.

۲. چگونه تأثیرات را تحلیل کنیم؟

گفتیم که تحلیل تأثیرات، اطلاعات روشنی درباره تأثیرات خواسته یا ناخواسته گزینه‌های سیاستی فراهم می‌کند. کمیسیون اطلاعاتی، درباره تجارب خوب<sup>۱</sup>، مدل‌ها و ابزارهای تحلیل کمی و کیفی در اختیار می‌گذارد. همچنین، مجموعه‌ای از شاخص‌های نظارت بر اجرای استراتژی توسعه پایدار اتحادیه اروپا را در اختیار قرار می‌دهد تا بتوان سازگاری پیشنهادها را با استراتژی مورد بحث مقایسه کرد.

در زیر، روش «تحلیل تأثیرات در سه مرحله» پیشنهاد شده است که برای غربال گزینه‌های پیشنهادی، قبل از تحلیل گسترده و عمیق مناسب است. به‌گونه‌ای که هر مرحله مبنایی برای مرحله بعد می‌شود.

مرحله سوم: تحلیل‌های کمی و / یا کیفی پیشرفته تأثیرات

مرحله دوم: ارزیابی کیفی برای آگاهی از اینکه چه تأثیراتی بیشترین اهمیت را دارند

مرحله اول: تعیین تأثیرات

شکل ۱-۲ تحلیل تأثیرات در سه مرحله (مدل علی)

### مرحله اول: تعیین تأثیرات

- تعیین تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی پیشنهاد سیاستی (خواسته و ناخواسته)
  - چرا این تأثیرات رخ می‌دهد و چه کسانی در معرض آن قرار می‌گیرند؟
  - تهیه فهرست تأثیرات احتمالی (۳-۲-۴)
  - ارتباط بین علت (عمل، ابزار و غیره) و معلول (تأثیرات) به روشنی بیان شود.
  - روشن شود که اقدامات پیشنهادی تا چه حد ما را به اهداف (عملی) رهنمون می‌سازد.
  - در چه دوره زمانی، تأثیرات بروز خواهند کرد (کوتاه‌مدت، بلندمدت).
  - دو نوع از تأثیرات توزیعی در نظر گرفته شود:
- تأثیرات بر گروه‌های اقتصادی و اجتماعی متفاوت: که به تعیین دقیق «برندگان» و «بازندگان» کمک می‌کند. موانع باید پیش‌بینی شده و تدابیر لازم برای رفع تأثیرات منفی معرفی شوند.

- تأثیرات بر نابرابری‌های موجود: باید تعیین شود که تأثیرات منطقه‌ای، جنسی، قومی و غیره در پیشنهادها سیاستی، چه تأثیری بر نابرابری‌های موجود خواهند داشت؛ از میزان آنها می‌کاهد یا باعث افزایش آنها می‌شود؟

رویکرد مهم، ساختن مدل علی است. این عمل از پایین به بالا صورت می‌گیرد و با تعیین تأثیراتی آغاز می‌شود که نتیجه آنها دستیابی به اهداف سیاست خواهد بود. این عمل، مبنای تعیین تأثیرات بیشتر بعدی خواهد شد. در نهایت، نقشه تأثیرات با طرح رابطه علت و معلولی میان هر گزینه سیاستی با ابزارها و تأثیرات آنها مشخص می‌شود.

هرچه مدل علی دقیق‌تر و کامل‌تر باشد، شفافیت ارزیابی و قضاوت نهایی بیشتر خواهد شد. در حین تعیین تأثیرات احتمالی، فهرست گزینه‌های ممکن در مقابل فهرست پرسش‌های کلیدی درباره تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی قرار داده می‌شود (رجوع شود به ۳-۲-۴).

این فهرست که برای بررسی میزان سازگاری تأثیرات احتمالی با حقوق بنیادی (براساس منشور حقوق بنیادی)<sup>۱</sup> تهیه شده است، هنوز کامل نیست، ولی برای تکمیل

---

۱. Charter of Fundamental Rights of the EU: منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا، سندی است برای تأمین حقوق بشر؛ این منشور رسماً از سوی پارلمان، شورای اتحادیه و کمیسیون اروپا در دسامبر ۲۰۰۰ ارائه شد.



کار ارزیابی تأثیرات، به ذهن کمک می‌کند. می‌توان فهرست افراد و گروه‌های متأثر از تصمیم سیاستی را در مقابل فهرست بالا قرار داد تا تأثیرات توزیعی بهتر شناخته شوند. برای مثال، یک پیشنهاد می‌تواند فوایدی برای مصرف‌کنندگان داشته باشد، ولی درعین حال هزینه‌هایی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط به همراه بیاورد که مقایسه آنها و ایجاد تغییر در طراحی سیاست برای حذف تأثیرات منفی (مثل حذف مشاغل یا حذف امکان رقابت) مفید خواهد بود.

### مرحله دوم: تعیین تأثیرات مهم

- با توجه به مدل علی، تأثیرات مهم تعیین و سپس بررسی و تحلیل خواهند شد.
- می‌توان از روش ارزیابی کیفی استفاده کرد (رجوع شود به ۵-۲-۳). در این روش باید:
  - میزان احتمال وقوع تأثیر مورد نظر یا خطر عدم وقوع آن سنجیده شود (با استفاده از کلمات کم، متوسط یا زیاد).
  - با بررسی تأثیر سیاست اتخاذ شده بر رفتارها و زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، میزان تأثیرات ارزیابی می‌شود (کم، متوسط، زیاد).
  - بر مبنای دو عامل فوق، اهمیت تأثیرات قابل ارزیابی است.
  - احتمال پذیرش تصمیم (قانون) جدید یا خطر عدم پذیرش آن، با طرح پرسش‌های زیر مشخص می‌شود:
    - آیا الزامات گزینه‌ها به سادگی و به راحتی قابل فهم است؟
    - آیا گروه هدف خواستار پذیرش خواهد بود؟
    - آیا گروه هدف قادر به پذیرش خواهد بود؟
    - چه مقیاس زمانی برای اجرای سیاست مناسب است؟
    - چه نوع مجازاتی برای سرپیچی از پذیرش مناسب است (قوانین جزایی، مدنی یا اداری).
  - تهیه «ماتریس تأثیرات» راه دیگری برای تعیین تأثیرات مهم سیاست‌هاست که ابزارهای چندگانه‌ای دارد. این ماتریس پنج وظیفه عمده برعهده دارد:
    ۱. تجزیه گزینه‌های سیاستی به فعالیت‌های اصلی‌شان (ستون ماتریس)،

۲. تعیین انواع یا مقولات اصلی تأثیرات (ردیف ماتریس) و سازمان‌دهی آنها مطابق با زمان‌بندی ممکن،

۳. نشان دادن احتمال تأثیر در هر سلول جدول (قطعی، محتمل، غیرمحتمل)،

۴. نشان دادن وضعیت تأثیر مورد انتظار در هر سلول جدول (مثبت، منفی، غیرمطمئن)،

۵. نشان دادن مخاطبان و مدت زمانی که انتظار می‌رود آنها تحت تأثیر قرار گیرند. ماتریس تأثیرات و ارزیابی کیفی، مانند ابزار مکمل خواهد بود.



شکل ۲-۲ مثالی از ماتریس تأثیرات (کاهش قیمت یک محصول)

• نکات قابل ذکر در تعیین و تعریف تأثیرات (با هر روشی که مورد استفاده قرار گیرد):

۱. با توجه به پیچیدگی بالقوه تحلیل‌ها، باید از روش ساختارمندی استفاده شود.

۲. در ملاحظه تأثیرات کوتاه‌مدت و بلندمدت، نباید به دلیل تشخیص آسان اثرات کوتاه‌مدت به آنها اهمیت بیشتری داده شود.

۳. لازم نیست به تأثیراتی که نمی‌توان آنها را در قالب اصطلاحات کمی یا اقتصادی مطرح کرد، توجه شود.

۴. باید توجه شود عواملی که تأثیرات را ایجاد می‌کنند، بر یکدیگر نیز تأثیر متقابل دارند.

۵. توجه شود که تأثیرات پیشنهاد یک سیاست، ممکن است خود از اجرای دیگر

سیاست‌ها (به‌ویژه اگر در یک بسته سیاستی باشند) تأثیر بگیرد.  
۶. تأثیرات باید در جهت ارتقای توسعه پایدار، دستیابی به اهداف استراتژی لیسبون<sup>۱</sup> و احترام به حقوق اساسی باشد.

### مرحله سوم: تحلیل پیشرفته تأثیرات

در این مرحله براساس تحلیل‌ها و نتایج مرحله دوم، تحلیل‌های عمیق‌تری انجام می‌شود که شامل موارد زیر است:

- تحلیل کیفی عمیق از تأثیرات گزینش شده: این تحلیل با تمرکز بر تأثیراتی انجام می‌شود که با استفاده از داده‌های کمی و کیفی تحلیل شده‌اند. رویکرد، معمولاً مطالعه موردی یا مطالعه سناریو است. این تحلیل همراه تحلیل کمی تأثیرات است.
- تحلیل کمی تأثیرات: این تحلیل به بررسی تأثیرات گزینش شده یا زنجیره وسیعی از تأثیرات در موضوع مورد نظر می‌پردازد. تأثیرات با استفاده از تکنیک‌های کمی محاسبه می‌شوند. هدف آن فهم بیشتر تأثیرات گزینه پیشنهادی با برآورد هزینه‌ها و فایده‌های مالی است.
- گردآوری و تحلیل داده‌ها: با استفاده از نظرات کارشناسان بیرونی و مرور تحقیقات و ارزیابی‌های موجود و با استفاده از نتایج مشاوره با گروه‌های ذی‌نفع می‌توان داده‌های ساخت مدل علی (مرحله ۱) و ارزیابی کیفی (مرحله ۲) را غنی کرد.
- همچنین با استفاده از اطلاعات حاصل از پیمایش‌های افکارسنجی، استفاده از نظرات گروه‌های ذی‌نفع (مخاطبان، جامعه مدنی، دولت‌های ملی و غیره) و بهره‌گیری از تکنیک‌های مصاحبه، پرسش‌نامه و غیره، می‌توان به تحلیل پیشرفته تأثیرات (مرحله ۳) کمک کرد.
- باید معلوم شود که استفاده از داده‌های سازمان‌های آماری و پایگاه‌های داده ممکن است یا خیر. در کل، تهیه مدل‌های کمی، وقت‌گیر و پرهزینه هستند. به‌علاوه،

---

۱. استراتژی لیسبون، یک برنامه توسعه و عمل برای اتحادیه اروپاست که در مارس سال ۲۰۰۰ توسط شورای اروپا تهیه شد. بحث اصلی در آن نوسازی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در EU، تا سال ۲۰۱۰ است. تأکید بیشتر آن بر داشتن اقتصادی قوی‌تر و در نتیجه آن، ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر است؛ اقتصاد قوی در کنار سیاست‌های اجتماعی و زیست‌محیطی مناسب می‌تواند توسعه پایدار را ممکن سازد. در سال ۲۰۰۴ گزارش بازنگری استراتژی لیسبون، برای اتحادیه اروپا تهیه و سپس تغییراتی در متن آن ایجاد شد.

همه تأثیرات قابل کمی‌شدن و تخمین پولی نیستند. در این موارد می‌توان با استفاده از اصطلاحاتی، اقدام به کمی‌سازی کرد (مثل افزایش ترافیک که با کاربرد اصطلاح تعداد ساعات از دست‌رفته، قابل کمی‌شدن است).

- در آخر نتایج حاصل از ارزیابی تأثیرات باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:
  - شفافیت: دیگران دریابند چگونه به این نتیجه رسیده‌اید.
  - قابلیت بازتولید: دیگران به نتایج مشابه برسند.
  - استحکام: از روش‌ها و پیش‌فرض‌های متفاوت که نتایج متفاوت به‌بار می‌آورند، استفاده نشود.
  - حذف نتایجی که داده‌های کاملاً معتبری ندارند.

#### ۵-۳-۲ چگونه گزینه‌ها مقایسه می‌شوند؟

بعد از تحلیل تأثیرات هر گزینه، باید به مقایسه قوت‌ها و ضعف‌های هریک پرداخت تا گزینه بهتر شناسایی شود.

- سنجش تأثیرات مثبت و منفی برای هر گزینه،
- بیان نتایج گردآوری شده،
- انجام مقایسه بین گزینه‌ها در هر حوزه،
- تعیین گزینه برتر.

در پیوست ۲ نمونه‌ای از جدول‌های مربوط به خلاصه مزیت‌ها و موانع اجرای هر گزینه آمده است.

#### الف) چگونه تأثیرات گزینه‌های متفاوت را مقایسه کنیم؟

- همه گزینه‌ها صرف‌نظر از اینکه چگونه با کلمات: کمی، کیفی یا پولی مشخص شده باشند، مورد نظر هستند.<sup>۱</sup>
- تأثیرات اصلی و فرعی هر گزینه باید در حوزه تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و

---

۱. رویکرد مورد نظر در اینجا، ارزیابی معیارهای چندگانه است که تأثیرات مثبت و منفی را با هم مقایسه می‌کند؛ در حالتی که این تأثیرات با عبارات کمی، کیفی و پولی بیان شده‌اند. در مواردی رویکرد تحلیل هزینه - فایده که تأثیرات مثبت و منفی را در واحدهای یکسان بیان می‌کند، به‌کار می‌رود؛ روش‌های دیگری نیز وجود دارد که می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند.

زیست‌محیطی خلاصه شوند.

- خلاصه تأثیرات نباید برهم افزوده شوند، بلکه باید تأثیرات مثبت و منفی پشت سرهم بیان شوند؛ زیرا انباشتن تأثیرات مثبت و منفی برهم، باعث می‌شود که گاهی تأثیرات یکدیگر را خنثی کنند و تأثیرات را در حد صفر و یا بسیار پایین نشان دهند.
- درواقع برای ارائه نتایج به شکل خلاصه می‌توان تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را به تأثیرات کوچک‌تر تجزیه کرده و در هر جا که ممکن باشد، با اصطلاحات کمی، کیفی و پولی توصیف کرد. این روش به شفافیت بیشتر می‌افزاید و از کلی‌گویی می‌کاهد.

جدول ۱-۲ نمونه جدول خلاصه گزینه سیاستی

تأثیرات	توصیف کیفی	توصیف کمی	ارزش پولی
<b>اقتصادی</b>			
هزینه‌ها برای بنگاه‌ها ناشی از تأثیرات خرد	اجبار برای نصب تجهیزات جدید رفع آلودگی هوا	تقریباً برای ۴۰۰ مؤسسه	۴۰۰ میلیون یورو
<b>اجتماعی</b>			
تأثیرات خرد بر جوامع	کیفیت بهتر زندگی در جوامع	حدود ۱۰۰ بهره‌مند (نزدیک به کارخانه‌ها)	ارزش پولی ندارد
<b>زیست‌محیطی</b>			
تأثیرات خرد بر آلودگی هوا	کاهش نرخ مرگ‌ومیر	جلوگیری از X مرگ زودرس در سال	Y میلیارد یورو (ارزش یک زندگی) ضربدر X

- مناسب است جدولی تهیه شود که تأثیرات را در گروه‌های معین مقایسه کند. این عمل به تصمیم‌گیران کمک می‌کند که دریابند چه گروهی و چگونه تحت تأثیر قرار می‌گیرند.

#### ب) تعیین معیار ارزیابی

- معیارهای کلی ارزیابی عبارت‌اند از: کارایی، اثربخشی و سازگاری پیشنهاد سیاستی.
- همچنین برخی معیارها براساس معاهده تعیین می‌شود:

بدین معنی که، به‌منظور حفظ اصل حق قانون‌گذاری دولت‌ها<sup>۱</sup>، گزینه سیاستی باید:

۱. نشان دهد که هدف مورد نظر نمی‌تواند به نحو مناسبی توسط دولت‌های عضو محقق شود (آزمون ضرورت).<sup>۲</sup>

۲. نشان دهد که هدف مورد نظر به‌وسیله اتحادیه بهتر تأمین می‌شود (آزمون ارزش افزوده).<sup>۳</sup>

- پیشنهاد باید در حد ممکن ساده باشد و ارزیابی باید برای اقدامات و تصمیمات در سطح ملی فرصت زیادی بگذارد (مثل دستورالعمل‌ها، مقررات ترجیحی و ...).
- به‌علاوه پیشنهاد باید متناسب با توان مالی و اداری جامعه و دولت باشد.

### ج) رتبه‌بندی گزینه‌ها

از آنجاکه سیاست‌مداران تصمیم‌گیران نهایی هستند، مناسب است نتایج و گزینه‌های مناسب به شیوه‌ای شفاف و قابل فهم ارائه شوند تا برای بحث‌های سیاسی درباره فواید و زیان‌های احتمالی هر گزینه قابل استفاده باشند.

### ۶-۱-۳-۲ چگونه نظارت و ارزیابی آینده سازمان‌دهی شود؟

- تعیین شاخص‌های رسیدن به اهداف اصلی مداخلات،
- فراهم ساختن تصویری جامع از ترتیبات نظارتی ممکن،
- فراهم ساختن تصویری جامع از ترتیبات ارزیابی ممکن.

### الف) چرا ترتیبات نظارتی در ارزیابی تأثیرات باید لحاظ شود؟

سیاست‌گذاران نیازمند نظامی هستند که نشان دهد یک سیاست، تا چه حد به اهداف تعیین شده رسیده است؟ و اگر نرسیده، اشکال آن در طراحی سیاست بوده یا ضعف اجرا؟ ترتیبات نظارت و ارزیابی این امکان را از مرحله تولید داده‌ها تا اجرای سیاست فراهم می‌کند.

---

1. Subsidiarity  
2. The Necessity Test  
3. The Added-value Test

**ب) در مرحله ارزیابی تأثیرات چه نیازهایی وجود دارد؟**

در چارچوب ارزیابی تأثیرات باید تلاش شود تا شاخص‌های اصلی برای رسیدن به اهداف سیاستی (اصلی و فرعی) و روشن ساختن ترتیبات نظارتی و ارزیابی تدوین شود. شاخص‌ها باید معتبر و روشن باشد و گزینش آنها دشوارتر و پرهزینه‌تر از تهیه خود اطلاعات مورد نیاز نباشد.

- جایی که گزینه ترجیحی معین شده است، باید:

۱. به‌طور خلاصه شرح داده شود که چگونه داده‌های لازم برای نظارت بر انجام مداخلات دولت و تأثیرات آنها گردآوری شده است.

۲. ماهیت، فراوانی و اهداف عمل ارزیابی بعد مشخص شود.

- پرسش‌هایی که باید به آنها پاسخ داده شود، عبارت‌اند از:

- داده‌های نظارتی و یافته‌های ارزیابی برای چه منظوری به‌کار خواهد رفت؟
- چه عوامل انسانی-سازمانی مهمی در فراهم‌سازی و استفاده از چنین اطلاعاتی نقش مؤثر دارند؟ (مثل کمیسیون، کشورهای عضو، واسطه‌هایی مثل آژانس‌ها، عوامل انسانی و غیره)
- به‌طور کلی نقش و مسئولیت‌های این عوامل چه خواهد بود؟ اطلاعات چگونه میان آنها توزیع شده و دسته‌بندی خواهد شد؟
- تا چه حد ساختارهای نظارت/ارزیابی از پیش موجود بوده است؟ آیا لازم است ظرفیت جدیدی ایجاد شود؟
- آیا وضعیت نهایی به‌صورت کافی و به‌خوبی شناخته شده یا جمع‌آوری داده‌ها و پذیرش گزینه‌های بیشتر، ضروری است؟

**ج) بعد از ارزیابی تأثیرات، چه کاری باید انجام شود؟**

پذیرش پیشنهاد توسط کمیسیون، شاخص‌هایی دارد که با اهداف خود و اهداف عملی مربوط به پیشنهاد سازگار است. زمانی که تهیه داده‌ها توسط کشورهای عضو و سازمان‌های واسطه برای نظارت و گزارش دادن ضروری است، پیشنهاد در قالب ماده‌ای خاص برای شکل دادن به ترتیبات ضروری، مصوب می‌شوند. در مرحله آخر، بعد از انجام اصلاحات توسط شورا یا پارلمان اروپا شاخص‌ها تعیین می‌شود.





# فصل سوم

نگرش فنی به فرایند  
ارزیابی تأثیرات قانون



## مقدمه

برای درک بهتر مفهوم و شیوه عمل RIA پرسش‌های متعددی مطرح می‌شود، که در قالب یک چک‌لیست قابل ارائه است؛ از قبیل اینکه:

- کدام مشکلات و یا اهداف سیاستی نیازمند ارزیابی تأثیرات قانون هستند؟  
- آیا با توجه به هزینه بالا و زمان‌بر بودن این مطالعه، همه پیشنهاد‌های قانونی باید ارزیابی شوند؟

- چه وقت باید RIA انجام شود؟

- آیا با توجه به نقش اطلاع‌رسانی ارزیابی تأثیرات قانون به تصمیم‌گیران، درخصوص تأثیرات و پیامدهای تصمیمشان، بهتر است پیش از اتخاذ تصمیم، اقدام به انجام RIA کنیم یا بعد از آن؟ کدام مؤثرتر خواهد بود؟

- در انجام ارزیابی تأثیرات، چه تأثیراتی و در کدام حوزه‌ها مورد نظر هستند؟ آیا این تأثیرات در حوزه‌های مختلف بر یکدیگر نیز مؤثرند؟

- تأثیرات مورد بحث بر چه افراد حقیقی و حقوقی مؤثر خواهد بود؟

- آیا می‌توان همه این تأثیرات را در مراحل اولیه شناسایی و از تأثیرات نامطلوب آن جلوگیری کرد؟

- بهترین ابزارها برای شناسایی تأثیرات چیست؟

- مشاوره با گروه‌های تأثیرپذیر و متخصصان امر، چه اهمیتی دارد و چگونه و چه وقت باید انجام شود؟

- آیا گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط می‌توانند و یا تمایل خواهند داشت از تصمیم سیاستی و یا قانون مصوب پیروی کنند؟ چگونه می‌توان ایشان را به اجرای تصمیم ترغیب کرد؟

- اساساً برای دستیابی به اهداف مورد نظر و برای حل مشکلات، همواره باید از روش قانون‌گذاری استفاده کرد، یعنی بهترین گزینه مقررات‌سازی است؟
  - چه گزینه‌هایی می‌توانند جایگزین قانون‌گذاری شوند؟ آیا این گزینه‌ها می‌توانند بیشترین منافع را در دستیابی به اهداف، با کمترین هزینه‌ها تأمین کنند؟
  - چگونه هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه را اندازه‌گیری کنیم تا بتوانیم بهترین گزینه را پیشنهاد کنیم؟
  - چگونه می‌توانیم پس از اجرای قانون، میزان دستیابی به اهداف را ارزیابی کرده، کارایی و اثربخشی آن را محاسبه کنیم؟
  - برای پاسخ‌گویی به فهرست پرسش‌ها که در آن چندین پرسش فرعی دیگر نیز می‌تواند وجود داشته باشد، با توجه به سوابق ارزیابی تأثیرات و رویه‌ها و قواعد به‌کار گرفته شده در کشورهای مختلف می‌توان اقدام به‌نوعی دسته‌بندی کلی کرد:
  - قبل از شروع ارزیابی تأثیرات به چه چیزهایی نیاز داریم؟
  - در جریان ارزیابی تأثیرات چه مراحل انجام می‌شود؟
  - یافته‌های تحقیق را چگونه گزارش کنیم؟
  - پس از پذیرش پیشنهاد سیاستی چه اتفاقی می‌افتد؟
- این دسته‌بندی کلی، برای کمک به ذهن در درک بهتر مباحث طرح شده در راهنماهای ارائه شده در فصل قبل و همچنین درک جزئیات فنی و پیچیده‌ای است که برای انجام یک RIA مناسب لازم است. در این فصل بخشی از جزئیات فنی آن مطرح خواهد شد.

### ۱-۳ قبل از شروع ارزیابی تأثیرات قانون به چه چیزهایی نیاز داریم؟

- برای شروع ارزیابی تأثیرات، نیازمند شناخت مشکل، تعریف اهداف مورد نظر و شناخت گزینه‌های سیاستی برای رسیدن به اهداف هستیم که در انواع راهنماهای فصل قبل توضیح داده شد.
- علاوه بر آنها، توجه به زمان مناسب برای انجام RIA و گزینه‌های سیاستی جایگزین قانون‌گذاری — برای حل مشکل پیش‌رو — نیز قبل از شروع RIA ضروری است؛ که در اینجا توضیح داده می‌شود.

### ۱-۳-۱ چه وقت باید RIA انجام شود؟

وقتی حکومت قصد قانون‌گذاری، در سطح قوانین اولیه یا ثانویه<sup>۱</sup> را دارد و ممکن است این عمل هزینه‌ها یا فایده‌هایی برای مشاغل، بخش خصوصی، بنگاه‌های خیریه و سازمان‌های داوطلب داشته باشد، وزارتخانه مربوط موظف به تهیه RIA است.

(Comptroller and Auditor General, 2001: 2)

در مواردی که گستره تأثیرات قانون، تنها بخش دولتی مثل مدارس یا نیروی پلیس را دربرمی‌گیرد و همچنین در مواردی که قانون، تأثیرات کمی دارد، مثل تغییر دستمزدهای قانونی از طریق یک فرمول از قبل تعیین شده، دیگر به RIA نیاز نیست. در این موارد اغلب، قانون‌گذار به وزارتخانه‌ها اجازه می‌دهد که از طریق تدوین آیین‌نامه‌ها، استانداردهای ملی یا اصلاح مجوزها، اهداف قوانین مصوب را تأمین کنند. البته در مواردی که تصویب قوانین سطح دوم هم بار زیادی بر مخاطبان بگذارد، نیز انجام RIA می‌تواند مناسب باشد. (Ibid, 2001: 32)

تصمیم‌گیری در مورد زمان تهیه RIA بر نحوه جایگزینی و استقرار نظام RIA در دستگاه مقررات‌سازی دولت تأثیر دارد. بنابراین، برای سیاست‌گذاری بهتر، به‌جاست RIA از ابتدا تا پایان، با قوانین همراه باشد؛ یعنی از مرحله پیش از تصمیم‌گیری تا مرحله نظارت بر اثربخشی قانون.

به‌صورت عملی برخی کشورها نظیر انگلستان، ایتالیا و مکزیک، شیوه دو مرحله‌ای شامل RIA برای مشاوره اولیه و RIA برای تصمیم‌گیری نهایی را برگزیده‌اند و برای کنترل قانون، طبق مراحل زیر اقدام می‌کنند:

- زمانی که پیشنهادها به کابینه می‌رود یا به وزیری اختیار تدوین مقررات داده می‌شود.

- زمانی که برای کمک به مباحث سیاستی در پارلمان ارائه می‌شود.

- در پایان روند تصویب زمانی که متن قانون منتشر می‌شود. (Holmes, S., 2001: 45)

آغاز زود هنگام RIA اهمیت زیادی دارد. اگر RIA در زمانی انجام شود که سیاست‌گذاران در حال بررسی گزینه‌هایی برای تحقق اهداف سیاست‌ها هستند، می‌تواند

---

۱. قانون در سطح اول، شامل مصوبات مجلس و قانون در سطح دوم، شامل مصوبات دولت یا هر مرجعی است که قانون به آن اجازه داده باشد. برای قانون در سطح دوم می‌توان از واژه «مقررات» نیز استفاده کرد.

سبب افزایش ارزش سیاست‌ها شود؛ زیرا نتایج ارزیابی بر طراحی و انتخاب گزینه‌ها تأثیر خواهد گذاشت. همچنین افرادی که مورد مشاوره قرار می‌گیرند، در صورتی که حس کنند دیدگاه آنها در سیاست‌گذاری دخیل است، همکاری سازنده‌تری در اجرای قانون خواهند داشت. انجام RIA در مراحل اولیه سبب می‌شود پیشنهادهایی در مورد قوانین جدید و اصلاح آنها دریافت شود و این خود سبب کاهش تأثیرات ناخواسته در قانون می‌شود. به‌علاوه فرصتی ایجاد می‌کند تا سیاست‌گذاران دانش و مهارت کافی در موضوع مورد بحث قانون به‌دست آورده و در تصمیم‌گیری به‌کار برند.

### ۲-۱-۳ ابزارهای سیاستی (جایگزین‌های قانون) کدام‌اند؟

همواره برای پرداختن به یک مشکل راه‌های گوناگونی وجود دارد. در قانون‌گذاری مدرن، رویکرد دموکراتیک کاهش مداخله دولت‌ها و بهره‌گیری از مشارکت مردم در حکمرانی و نظارت بر امور مورد توجه است.

بنابراین، در اتخاذ سیاست‌ها سعی بر آن است که در حد ممکن بدون مداخله دولت و یا با مداخله کم آن، به اهداف مشابه سیاستی برسیم؛ یعنی گزینه‌هایی انتخاب می‌شود که در آن مجبور به وضع قوانین و مقررات نباشیم. گاه ممکن است این گزینه‌های جایگزین، راه‌حل‌های انعطاف‌پذیر، کم‌هزینه‌تر و کارآمدتری باشند.

(Dr. Moser, J.I., 2001: 122)

در چنین مواردی جایگزین‌ها هم می‌توانند مورد ارزیابی قرار گیرند، یعنی به‌جای ارزیابی تأثیرات قانون، اقدام به ارزیابی جایگزین‌ها شود.

معرفی جایگزین‌ها و ارزیابی آنها در کنار گزینه پیشنهادی (دولت یا پارلمان)، روشی مطمئن برای مقایسه تأثیرات گزینه ترجیحی است و می‌تواند موجب تغییر و اصلاح آن شود. (Holmes, S., 2001: 43)

به‌طور معمول ابزارهای مختلف سیاستی، به‌عنوان گزینه‌های جایگزین روش سنتی قانون‌گذاری، به‌کار می‌روند. پس این گزینه‌ها بخشی از ارزیابی تأثیرات خواهند بود. در این متن، ابزارهای معرفی شده بدون رعایت اولویت‌بندی معرفی می‌شوند. شاید این نمونه‌ها در تجارب کشورها، به اشکال مختلف وجود داشته باشند، ولی بهترین مستندات موجود در این زمینه در گزارش‌های اتحادیه اروپا و دفتر کابینه انگلستان ارائه شده است.

در استفاده از گزینه‌های جایگزین قانون، درواقع گزینه «بدون تصویب قانون»، گزینه اصلی است. در استفاده از چنین جایگزین‌هایی همواره مسئله مهم، میزان پذیرش آنها از سوی مخاطبان است. بنابراین، برای حل همه مشکلات نمی‌توان از جایگزین‌های قانون استفاده کرد.

در برخی موارد، به دلیل اهمیت مشکل (مثل مشکلات امنیتی و بهداشتی) استفاده از قانون ضرورت دارد، اما در مواردی دیگر می‌توان اختیاراتی به وزارتخانه‌ها (برای دادن مجوزها یا اخذ مالیات‌ها و عوارض) یا سازمان‌های معتبر علمی (برای دادن استانداردها) و برخی از گروه‌های اجتماعی و جوامع مدنی (برای نظارت بر خود) داده شود.

باید توجه داشت که ارزیابی تأثیرات، نخست باید به تخمین میزان خطرات ناشی از «نبود قانون‌گذاری» — مثل عدم پذیرش و عدم پیروی از قانون — بپردازد، تا از این خطرهای و یا کسانی که در نتیجه وجود آنها متضرر خواهند شد، آگاه شود، (مگر در مواردی که تخمین میزان خطر دشوار یا غیرممکن باشد) و پس از آن، اقدام به استفاده از جایگزین‌ها شود. (Comptroller and Auditor General, 2001: 33)

برای مثال، کمیسیون اروپا ممکن است در مواردی که توافقاتی بین دولت‌ها برای رسیدن به اهداف معاهدات در بین کشورها وجود دارد و مشکلات رقابتی در میان نیست، از پیشنهاد قانون‌گذاری اجتناب کند، یا پیشنهاد خود را در قالب یک توصیه‌نامه ارائه دهد. البته در زمانی که ثابت شود برای رسیدن به اهداف، توافقات کافی یا مؤثر نبوده‌اند، هنوز امکان وضع قانون وجود دارد. در توافق‌نامه‌ها کمیسیون، مسئولیت نظارت را برعهده می‌گیرد. از میان ابزارهای سیاستی جایگزین قانون‌گذاری که تاکنون شناخته شده، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### ۳-۱-۲-۱ ابزار تدوین قوانین موقت

استفاده از ابزار قانون موقت (مدت‌دار) یکی از ابزارهای معمول پارلمان‌ها و دولت‌ها برای کاهش هزینه‌های قانون است. در این روش، به قوانین و مقررات تا تاریخ معینی اعتبار قانونی داده می‌شود و در صورت عدم تجدید، اعتبار آنها ساقط شده و قانون حذف می‌شود.

۳-۱-۲-۲ ابزار توافقات جمعی و نظارت بر خود<sup>۱</sup>

یکی از ابزارهایی که دولت‌ها می‌توانند به وسیله آن هزینه‌های قانون‌گذاری را به حداقل برسانند، فراهم آوردن امکان قانون‌گذاری بر خود و نظارت بر اجرای آن، برای صنایع و سایر گروه‌های سازمان‌یافته است. در این مورد، فعالان اقتصادی، فعالان اجتماعی، سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های سازمان‌یافته، خود داوطلب می‌شوند تا فعالیت‌هایشان را قاعده‌مند و منظم کنند. توانایی استفاده از ابزار Self-regulation بیشتر به وجود تشکلهای وجود فرایندهای به کارگیری این شیوه (شامل توافق فعالان بازار در موضوع مورد توافق و نظارت بر گردش آن) بستگی دارد. از آنجایی که Self-regulation قابلیت تدوین و تغییر سریع‌تری نسبت به قانون دارد، می‌تواند قابلیت پاسخ‌گویی و انعطاف‌پذیری بیشتری داشته باشد. بنابراین، در بازارهایی به کار می‌رود که به سرعت تغییر می‌کنند.

از طرفی به دلیل اینکه Self-regulation فرصت اقدامات توطئه‌آمیز بین رقبا را ایجاد می‌کند، باید روندی شفاف داشته باشد. در پاره‌ای موارد نیز این شیوه زمینه را برای خودداری صنایع از رقابت کردن و هماهنگی فعالیت‌هایشان ایجاد می‌کند تا بدین وسیله از رقابتی که حاصل آن زیان مصرف‌کنندگان است، جلوگیری شود. این موضوع در مورد حرفه‌های آزادی که با استفاده از سطح بالای توافقات، توسط تشکلهای حرفه‌ای ایجاد شده‌اند، صادق است. (European Commission, 2005: 13)

ارکان اصلی Self-regulation را می‌توان به شکل زیر خلاصه کرد:

۱. قانون‌گذاری و نظارت بر خود توسط سازمان‌ها و گروه‌های خصوصی صورت گیرد،
۲. اطلاعات، آموزش‌ها و توصیه‌های لازم، باید به سازمان‌های غیردولتی و گروه‌ها داده شود،
۳. میان بخش‌های خصوصی، داوطلب (سازمان‌های غیرانتفاعی) و دولتی مشارکت صورت گیرد،

۴. از مشوق‌های مالی دولتی برای انجام آن استفاده شود.

اما همواره موانع پیش‌روی انجام آن زیاد است. یعنی با اینکه این ابزار جایگزین قانون، کم‌هزینه و امیدوارکننده (از نظر استقبال و مشارکت گروه‌های ذی‌نفع) است، ولی

۱. Self-regulation: این واژه در ادبیات پارلمانی، ترجمه دقیقی ندارد، بنابراین مناسب است از خود واژه استفاده شود.



در کشورهای کوچک (نظیر استونی در اتحادیه اروپا) و در حال توسعه، با موانع زیادی روبه‌رو است که موارد زیر از آن جمله‌اند:

۱. نبود سازمان‌دهی در سازمان‌ها و گروه‌های خصوصی،
  ۲. توسعه‌نیافتگی بخش غیرانتفاعی،
  ۳. عدم اعتماد گروه‌های مردمی به دستگاه‌های دولتی،
  ۴. عدم تمایل به استفاده از مشوق‌های مالی (نظیر مالیات‌های کمتر، معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و غیره) در پارلمان‌ها، به علت مشکلات احتمالی در اجرای قانون بودجه.
- (Dr. Moser, J.I., 2001: 122)

### ۳-۱-۲-۳ ابزار ارائه اطلاعات و رهنمودها

کاربرد این ابزار برای اطمینان از این امر صورت می‌گیرد که اگر شهروندان، مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، آگاهی بیشتری نسبت به راه‌های برون‌رفت از مشکلات پیدا کنند، سریع‌تر می‌توان به اهداف سیاستی مورد نظر رسید. این ابزار سیاستی، شامل فعالیت‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی، ارائه آموزش‌ها و رهنمودها و الزام به اعلان مشکلات و راه‌حل‌هاست.

این ابزار در بسیاری از موارد مقرون‌به‌صرفه است و به‌راحتی می‌توان از آن برای تعدیل شرایط در حال تغییر استفاده کرد. معمولاً در محیط‌هایی که عوامل جامعه‌شناختی و روان‌شناختی تأثیر زیادی بر رفتارها دارد، بسیار مفید است. باوجود این، در زمینه‌هایی که عوامل اقتصادی یا قانونی حاکم است، باید با احتیاط از این ابزار استفاده کرد، چون ممکن است کارایی کافی نداشته باشد.

### ۳-۱-۲-۴ ابزارهای انگیزه‌محور

برخلاف ابزار کلاسیک «دستور و کنترل» (یعنی قانون که یک نوع اقدام را پیش‌بینی و تجویز می‌کند)، ابزارهای انگیزه‌محور، بر رفتار فعالان بازار، از طریق تقویت انگیزه‌ها (منفی/ مثبت) و یا تضمین برخی قواعد بازی، تأثیر می‌گذارد. از میان ابزارهای انگیزه‌محور، به چند مورد زیر می‌توان اشاره کرد:

#### • هماهنگی و تعدیل

این ابزار بازارپسند، به تولیدکنندگان اجازه می‌دهد تا با یکدیگر و یا با کارگزاران مذاکره

کنند و از هماهنگی کلی امور مطمئن شوند.

#### • مجوزهای بازار

مهم‌ترین فایده «مجوزها» و «هماهنگی و تعدیل» بازار، انعطاف‌پذیری و مقرون‌به‌صرفه بودن آنهاست. آنها موجب کاهش شدید در هزینه‌های پذیرش سیاست می‌شوند، چرا که می‌توان سیاست‌ها را با کمترین هزینه، مجدداً اصلاح کرد و در بنگاه‌ها توزیع نمود. افزون‌بر این، کار پلیس راحت‌تر می‌شود، چون به بنگاه‌ها انگیزه می‌دهد تا از قوانین پیروی کنند. مهم‌ترین هزینه آنها، مسائلی نظیر عدم اطمینان از توزیع مناسب مجوزهاست. (برای نمونه، کمیسیون اروپا از شگردهای خرید و فروش مجوز تولید گازهای گلخانه‌ای، در سیاست‌های زیست‌محیطی استفاده کرد و پیشنهاد داد که افراد آلوده‌کننده محیط زیست، باید مالیات بپردازند).

#### • مالیات‌ها و کارمزدها

استفاده از مالیات‌ها و یا کارمزدها به‌ویژه به‌عنوان ابزار سیاستی برای جلب توجه و رفتار بخش خصوصی به اهداف عمومی، بسیار مفید است. این‌گونه ابزارهای بازاری، می‌تواند تضمین کند که مصرف‌کنندگان، بهایی را بابت مصرفشان می‌پردازند.

#### ۳-۱-۲-۵ ابزار توصیه قانونی

یکی از ابزارهای سیاستی که همواره از آن به‌عنوان توصیه قانونی (که نوعی اجبار در آن است) استفاده می‌شود، گنجاندن استانداردهای الزامی در قانون (مقررات، دستورالعمل‌ها یا آیین‌نامه‌ها) است. میان «الزامات قانونی» و «استانداردهای الزامی» می‌توان تفاوت قائل شد:

• **سیاست‌های «دستور و کنترل» سنتی (الزامات قانونی):** این سیاست‌ها، کاربرد تجربه‌های خاص، تکنولوژی‌ها یا برنامه‌ها را مشخص می‌کند. فایده این سیاست‌ها، نظارت و اجرای نسبتاً آسان و اشکال عمده آنها مقرون‌به‌صرفه نبودن است و اینکه به ابداعات تکنولوژیکی تشویق نمی‌کنند یا فراتر از استانداردها عمل نمی‌کنند، درواقع حالتی ثابت و ایستا ایجاد می‌کنند.

• **استانداردهای الزامی:** این استانداردها عملکرد مناسب جمعیت هدف را مشخص می‌کنند. آنها معیاری را معین می‌کنند که برای ایجاد هماهنگی و تناسب عملکردها باید دنبال شود. از آنجاکه این استانداردها، قابلیت انعطاف برای کسب استاندارد قانونی را افزایش می‌دهند، اغلب استانداردهای مهندسی یا طراحی نامیده می‌شوند. برخی سیاست‌های جایگزین قانون، فقط توسط اتحادیه اروپا تجربه و تدوین شده است که در اینجا به دو مورد آن اشاره می‌شود:

#### ۶-۲-۱-۳ ابزار همکاری قانونی<sup>۱</sup>

در اتحادیه اروپا رویکرد Co-regulation متضمن چارچوبی قانونی است که در آن اهداف کلی، زمان‌بندی و مکانیزم‌های اجرای قانون، روش‌های نظارت بر به‌کارگیری قانون و هرگونه تحریمی تشریح شده است. قانون‌گذار مشخص می‌کند که تا چه اندازه می‌توان تعریف و اجرای اقدامات را برعهده طرفین مربوطه قرار داد. چنین مفادی، مثلاً توافق‌های منطقه‌ای، باید با قوانین جامعه اروپا هماهنگ باشد و باید نفع عمومی در نظر گرفته شود.

Co-regulation باید شفاف باشد. مردم باید به قانون و روش‌های اجرایی دسترسی داشته باشند. توافق‌نامه‌های منطقه‌ای و روش‌های اجرا باید متناسب با اقداماتی که چارچوب آن تعریف شده، به اطلاع عموم برسد. طرفین ذی‌ربط را باید به‌عنوان نماینده در نظر گرفت، سازمان‌دهی کرد و ازسوی کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا مسئول کرد. طبق روش‌های ارزیابی تأثیرات یکپارچه (IIA)، طرفین ذی‌ربط نظیر مدیران اقتصادی و شرکای اجتماعی، سازمان‌های غیردولتی یا انجمن‌ها باید مجدداً سازمان‌دهی شوند. درواقع Co-regulation، ماهیت الزام‌آور قانون را با رویکرد انعطاف‌پذیر Self-regulation ترکیب می‌کند تا امری را تحقق بخشند که ابتکار را تشویق می‌کند و طرفین را به تجربه کردن ترغیب می‌نماید.<sup>۲</sup>

۱. Co-regulation این عبارت در ادبیات پارلمانی معادل فارسی دقیقی ندارد، بنابراین کاربرد عین عبارت مناسب‌تر خواهد بود.

۲. شاید بتوان گفت این ابزار به‌نوعی self-regulation در میان دولت‌هاست و الزام آن نیز به همین علت است.

### مثال‌ها

- «رویکرد جدید» به قانون تولید در اتحادیه اروپا، به بخش‌های تجارت و صنعت اجازه می‌دهد تا برای خود تصمیم بگیرند و مقتضیات کاری لازم را در چارچوب قانونی قرارداد وارد کنند، همچنین پاسخ‌گوی الزامات حوزه کاری خود - مثلاً از طریق استفاده از استانداردهای هماهنگ - باشند.

- توافق‌های میان گروه‌ها و نهادهای اجتماعی، نیز به‌عنوان جایگزینی برای قانون - در زمینه‌های مربوط به شرایط کاری و دسترسی به کار - به حساب می‌آیند.

### ۷-۲-۳ ابزار دستورالعمل‌های ساختاری

کمیسیون اروپا در عمل، متعهد به «ساده‌سازی و بهینه کردن فضای قانونی» از طریق محدود کردن محتوای دستورالعمل‌ها تا حد جنبه‌های ضروری قانون‌گذاری است. از این‌رو، دستورالعمل‌ها باید تا حد ممکن جنبه عمومی داشته باشند و به اهداف، دوره‌های اعتبار قانون و دیگر جنبه‌های ضروری قانون‌گذاری بپردازند.

مثال: دستورالعمل سقف انتشار گازها در سطح ملی: این دستورالعمل، اهداف ملی انتشار گازها را برای کشورهای عضو در شکل کلی روشن می‌کند، بی‌آنکه دقیقاً مشخص کند که چگونه این اهداف حاصل می‌شوند.

### ۲-۳ در جریان ارزیابی تأثیرات قانون چه مراحل انجام می‌شود؟

ارزیابی تأثیرات قانون برای اینکه بتواند در تصمیم‌گیری به سیاست‌گذاران کمک برساند، نیازمند داده‌ها و اطلاعات مناسب درباره تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم، محتمل و غیرمحتمل و خواسته یا ناخواسته سیاست یا قانون مورد نظر است. از آنجاکه شناخت همه این تأثیرات ممکن نیست - مگر با کمک گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط قانون - در این صورت بهترین شیوه، مشاوره خواهد بود. بنابراین، آشنایی با جزئیات فنی (تجربه شده) طراحی و اجرای مشاوره مناسب و تهیه پرسش‌نامه ضروری خواهد بود. در این قسمت، موضوع مشاوره، طرح اجرایی آن و تهیه پرسش‌نامه آورده می‌شود. در ادامه، پس از آشنا شدن با شیوه مشاوره - به‌عنوان قالب - به معرفی چک‌لیست انواع تأثیرات اقتصادی، زیست‌محیطی و

اجتماعی که ممکن است در جریان وضع یا تغییر قانون اتفاق بیفتد — به عنوان محتوا — پرداخته می شود؛ زیرا در مشاوره با گروه های مزبور باید درباره این تأثیرات پرسش شود. در پایان نیز دشوارترین بحث فنی، یعنی اندازه گیری تأثیرات محتمل گزینه سیاستی پیشنهادی (که باید در جریان مشاوره ها شناسایی شوند) مطرح می شود.

### ۳-۲-۱ مشاوره

ویلسون وودرو ریاست جمهور آمریکا: «من نه تنها از همه فکرم استفاده می کنم، بلکه از همه فکری که بتوانم به کار گیرم، استفاده می کنم». (۱۹۲۱ - ۱۹۱۳)

گردآوری گزینه ها و اطلاعات از گروه های ذی نفع، بخش اصلی فرایند توسعه سیاست است؛ زیرا سبب افزایش شفافیت شده و تضمین کننده این امر است که سیاست پیشنهادی از نظر گروه های ذی نفع منطقی و قابل اجراست.

طی ۱۰ سال گذشته، گرایشی جدی به سوی مقررات سازی باز و مشارکتی در کشورهای عضو OECD دیده می شود. مشاوره با گروه های متأثر از سیاست ها به سیاست گذاران کمک می کند تا تمام تأثیرات حاصل از تصمیماتشان را شناسایی کنند.

دولت ها و پارلمان ها معمولاً با نمایندگان کارفرمایان و کارکنان مشاوره می کنند و در نتیجه، کمتر با شهروندان و نمایندگان آنها مشورت می شود. سایر گروه ها شامل مصرف کنندگان، طرفداران محیط زیست، مالیات دهندگان و بیکاران نیز مورد مشاوره قرار نمی گیرند.

هر قدر مشاوره گسترده تر طراحی شود، تأثیرات بالقوه یک تصمیم قانونی بیشتر شناخته می شود و در نتیجه، ضرورت اصلاح قوانین پس از اجرا کاهش می یابد.

### ۳-۲-۱-۱ مزایای مشاوره

- به قانون گذاران اجازه می دهد فرضیه هایشان را امتحان کنند.
- حس پذیرش و از خود دانستن قانون را در گروه های ذی نفع ایجاد می کند.
- در اجتماع برای آنچه قرار است بر اثر تصمیم جدید اتفاق بیفتد، آمادگی ایجاد می کند.
- شفافیت فرایندهای قانونی را افزایش می دهد.
- سطح اطلاعات مردم را درباره نظرات، پیشنهادها و مخالفت های دیگران افزایش می دهد.

- خطرات، هزینه‌ها و فایده‌های گزینه‌های پیشنهادی را می‌شناساند.  
(Holmes, S., 2001: 41)

- همچنین می‌توان ادعا کرد که گرچه سیاست‌گذاران در رشته کاری خود، از تحصیلات کافی برخوردارند، اما تجربه‌های لازم برای اجرای قانون را ندارند. بنابراین، برای اطمینان از کارآمدی قانون و کم بودن عوارض جانبی آن، مناسب است از تجربه دیگران بهره گیرند. بنابراین، هدایت مشاغل و سایر گروه‌های علاقه‌مند به اظهارنظر در مورد تأثیرات و نتایج احتمالی قانون در آینده مفید خواهد بود. در این زمینه مناسب است از شیوه گفت‌وگوی رودررو استفاده شود که ارزشمندتر از شیوه مشاوره مکتوب است.

(Comptroller and Auditor General, 2001: 5)

- به‌علاوه، مشاوره مؤثر می‌تواند سبب کاهش هزینه‌های اجرایی و اداری و تسهیل ارزیابی‌های آتی شود. مشاوره می‌تواند به درک بهتر پیشنهادهای سیاستی توسط گروه‌های ذی‌نفع کمک کند و از اعتراض و یا عدم پابندی آنها به قانون ضعیف بکاهد.

## ۲-۱-۳ زمان مشاوره

از آنجاکه مشاوره برای گردآوری اطلاعات است، باید هرچه زودتر آغاز شود. یعنی در زمانی که هنوز امکان انتخاب بهترین گزینه سیاستی برای رسیدن به اهداف مورد نظر وجود دارد، باید گزینه‌های ممکن منتشر شوند.

مشاوره، تجربه‌ای شفاف، در سطحی فراگیر برای ذی‌نفعان واقعی خواهد بود (حتی اگر سازمان‌یافته نباشند). بنابراین بهتر است زمان کافی و استاندارد برای کسب نظرات داده شود و از تکنیک‌های مطمئن و مؤثر استفاده شود.

**مرحله اول**، شامل مشاوره غیررسمی اولیه است که از آن برای ارزیابی اولیه<sup>۱</sup> استفاده می‌شود (این مرحله می‌تواند برای لوایح بزرگ اجباری باشد).

**مرحله دوم**، شامل مشاوره رسمی و گسترده‌ای است که برای ارزیابی تفصیلی (ارزیابی غیرنهایی<sup>۲</sup> و نهایی<sup>۳</sup>) به کار می‌رود. در این مرحله، براساس نتایج مشاوره، پیشنهادهای

---

1. Initial RIA  
2. Partial RIA  
3. Final RIA

قانونی تا چند بار هم اصلاح می‌شود.

در صورتی که در مشاوره اولیه مشخص شود که طرح پیشنهادی تأثیرات مهمی ندارد، نیاز به انجام مرحله دوم نخواهد بود. (EU, 2004: 10)

با توجه به تفاوت حداقل استاندارد مشاوره در کشورها، طول مدت آن نیز متغیر است؛ از یک تا دو هفته (در لهستان) تا سه ماه (در بریتانیا و سوئد)، در برخی کشورها نیز برای زمان هر مورد، جداگانه تصمیم‌گیری می‌شود (در ایتالیا، آلمان).

### ۳-۱-۲-۳ با چه کسانی می‌توان مشاوره کرد؟

مشاغل کوچک، بنگاه‌های خیریه و سازمان‌های داوطلب گروه‌هایی هستند که می‌توان با آنها مشاوره کرد. البته دریافت پاسخ‌های مناسب و آگاهانه از آنها دشوار است؛ زیرا بیشتر آنها از توانمندی کافی برای مشارکت در اتخاذ سیاست‌ها و تدوین قوانین برخوردار نیستند. در این صورت، ضروری است مرکزی برای راهنمایی آنها در پاسخ دادن به ارزیابی‌ها ایجاد شود.

به علاوه، مشاوره با نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع (مانند کارفرمایان، سازمان‌های تجاری) وقتی ممکن است که آنها نماینده اکثر اعضای خود باشند و بتوانند اطلاعات لازم را در اختیار بگذارند. مشاوره با ذی‌نفعانی که سازمان‌دهی نشده‌اند و یا ضعیف هستند، همیشه توصیه نمی‌شود. گاهی اوقات، مشاوره با کارشناسان اهمیت بیشتری دارد، حتی اگر این کار باعث افزایش هزینه شود. سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط دیگر نیز می‌توانند به وزارتخانه طراح پیشنهاد قانونی، مشاوره بدهند. پس برای اطمینان از درستی اطلاعات، باید به موارد زیر توجه شود:

- نخست باید گروه‌های علاقه‌مند شناسایی شوند (مخاطبان مستقیم یا غیرمستقیمی که از قانون پیشنهادی متأثر می‌شوند).

- شناسایی احزاب علاقه‌مند (این مرحله هم‌عرض انجام می‌شود). این کار برای شناخت همه نیازها و همه مشکلات مفید است. البته شناسایی احزاب علاقه‌مند، شیوه ثابتی ندارد و معمولاً مسئولان سیاسی در مشاوره‌های اولیه آن را درمی‌یابند.

- شناسایی هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه سیاستی برای هریک از گروه‌ها و شناسایی اثرات توزیعی هزینه‌ها و فایده‌ها بر آنها لازم است. درواقع، برای حل مشکل، باید عدم

تقارن اطلاعات بین قانون‌گذار و گروه مخاطب به حداقل برسد.  
 - در همه موارد باید منافع بنگاه‌های کوچک و متوسط حفظ شود.  
 در بریتانیا، تأثیرات بر مؤسسات خیریه، بخش‌های داوطلب و رقابت مورد توجه تصمیم‌گیران است. در سوئد، حفظ برابری جنسیتی و برخورداری بودن مهاجران مورد توجه است. در اتریش، کلیساها و سازمان‌های غیردولتی طرف مشاوره‌اند (به‌ویژه در مواردی که مخاطب قانون باشند).

#### ۴-۱-۲-۳ منابع مشاوره

در کشورهای مختلف، تجربه‌های گوناگونی برای ایجاد منابع مشاوره جهت کسب آرای گروه‌های ذی‌ربط وجود دارد که برخی از آنها عبارت‌اند از:

- مشاوره با گروه‌هایی که ضعیف فرض می‌شوند؛ توسط کمیته‌های پارلمانی (آلمان)،
- استماع عمومی<sup>۱</sup> (دانمارک)،
- آزمون تأثیر بر شرکت‌های کوچک (بریتانیا)،
- مشاوره با دفتر خدمات مشاغل کوچک (SBS)<sup>۲</sup> و برپایی جلساتی با نمایندگان مشاغل کوچک و متوسط (بریتانیا)،
- نظرخواهی از دفتر تجارت منصفانه (OFT)<sup>۳</sup> برای شناخت امکان حفظ قدرت رقابت، در اثر تدوین قانون جدید (بریتانیا)،
- مشاوره عمومی، که مناسب‌ترین راه گردآوری اطلاعات درباره مشکل سیاستی و شناخت بازخورد اثرات قانون حتی در دوره آزمایشی آن است. (Ibid, 2004: 15)

کیفیت اطلاعات دریافتی در فرایند مشاوره، باید مورد توجه قرار گیرد. به‌ویژه در شرایطی که اطلاعات آماری از منابع چندگانه و غیررسمی دریافت شده باشد. گرفتن اطلاعات و داده‌های آماری از ذی‌نفعان، می‌تواند در «ارزیابی اعتبار اطلاعات» مؤثر باشد

1. Public Hearin

۲. Small Business Services: چنین دفتری می‌تواند در هر سازمان یا وزارتخانه‌ای برای شناسایی مشاغل و برقراری ارتباط دائمی با مشاغل مرتبط آن وزارتخانه تشکیل شود.

3. Office of Fair Traid



(برای مثال سازمان‌های اقتصادی تمایل دارند هزینه‌های گروه‌های تابع خود را ارزیابی کنند و چنانچه با یک طرح پیشنهادی مخالف باشند، امکان دارد برخی اطلاعات مرتبط را در اختیار نگذارند!).

### ۵-۲-۳ حداقل استانداردهای مشاوره کدام‌اند؟

مشاوره، بخشی از فرایند قانون‌گذاری است، حتی اگر شیوه واحدی در رویه‌ها، معیارها و زمانبندی استفاده از این ابزار، به‌عنوان بخشی از RIA، در میان کشورها وجود نداشته باشد. در برخی کشورها مثل آلمان و اتریش، فرایند مشاوره مستقل از RIA در نظر گرفته می‌شود؛ در صورتی‌که این فرایندها کاملاً به هم وابسته هستند؛ چنانکه طراحی RIA اولیه، خود بخشی از فرایند مشاوره با ذی‌نفعان قانون و واکنش آنها به پیش‌نویس قانون به حساب می‌آید.

در آلمان، مشاوره پیش از تدوین پیش‌نویس قانون، برای کسب نظر دولت‌های عضو فدراسیون و مقامات محلی، انجام می‌شود. در اتریش، مشاوره عمومی بعد از تهیه پیش‌نویس قانون از طریق وزارتخانه مسئول انجام می‌شود (فرایند آن شامل: نهایی کردن پیش‌نویس قانون، مشاوره عمومی، گردآوری دیدگاه‌های مربوط به پیش‌نویس قانون جدید یا اصلاحیه، ملاحظه واکنش‌ها در فرایند مشاوره، تصویب هیئت وزیران، انتقال به پارلمان، انجام استماع‌ات عمومی ممکن و تصمیم‌گیری در پارلمان است).

استانداردهای حداقل مشاوره، در سند راهنمای مشاوره اتحادیه اروپا (و نیز در بریتانیا، سوئد، آلمان و اتریش)، براساس مشاوره مستمر، تنها با ذی‌نفعان و گروه‌های هدف است. همچنین برگزاری جلسات عمومی با کمیته‌های مشاوره با اتحادیه‌های تجاری، نمایندگان کارآفرینان و متخصصان توصیه می‌شود.

تکنیک‌های مشاوره با گروه آزمون (در دانمارک، بریتانیا، آلمان و هلند) و با گروه‌های متمرکز (در مجارستان و سوئد) و انجام پیمایش‌های جداگانه و به‌روز (در لهستان، دانمارک و سوئد) نیز در کشورها معمول است. پس تکنیک برتر مشاوره برای تضمین اثربخشی مشاوره وجود ندارد؛ زیرا انتخاب تکنیک، بستگی به ظرفیت‌های عمومی و سازمان‌دهی فرایند قانون‌گذاری در هر کشور دارد.

#### ۳-۲-۱-۶ نتایج مشاوره

##### الف) انتشار نتایج

نتایج مشاوره همیشه منتشر نمی‌شوند و اغلب، گزارشی از چکیده مشاوره‌ها و دیدگاه‌های گردآوری شده، به قانون‌گذار داده می‌شود. ولی در برخی کشورها وضعیت متفاوت است؛ برای نمونه در اتریش، تمامی آرا و نظرات به وزیر یا پارلمان ارائه می‌شود و روی وبسایت قرار می‌گیرد، تا مردم نیز در جریان آن قرار گیرند.

##### ب) استفاده از نتایج

- در بریتانیا و سوئد، لازم است که دپارتمان‌ها (ی دولت) به‌طور رسمی تأثیر پاسخ‌های دریافتی را در گزارش‌های خود نشان دهند، تا معلوم شود تا چه حد این نظرات، فرایند توسعه سیاستی را تغییر داده‌اند.

- در لهستان، اگر نظرات پذیرفته نشوند، باید سند همراه پیش‌نویس طرح قانونی، حاوی اطلاعاتی باشد که نشان دهد چرا مشاوره‌ها به حساب آورده نشده‌اند.

اگر در فرایند مشاوره، بازخورد دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان برای آنها فرستاده شود، باعث تشویق آنان به ادامه همکاری خواهد بود.

در مجموع، مناسب نیست که یکی از مدل‌های مشاوره را به‌عنوان الگو به همه کشورها توصیه کرد، (البته ایجاد وفاق عمومی نیز دشوار است). بنابراین، بهتر است به نمونه‌های تجربه شده توجه کرد و بهترین را برگزید. البته لازم است نمونه انتخابی به‌طور خلاصه شامل بخش‌های زیر باشد:

۱. مشاوره زودهنگام،

۲. فرایندهای رسمی،

۳. طیف ذی‌نفعان مورد مشاوره،

۴. استفاده از تکنیک‌های مشاوره،

۵. دوره زمانی،<sup>۱</sup>

۶. انتشار نظرات و دیدگاه‌ها،

۷. استفاده از نظرات.

### ۳-۲-۱-۷ توصیه‌ها

از آنجاکه الگوی کامل و بی‌نقصی وجود ندارد، برای داشتن یک فرایند مشاوره اثربخش باید زود اقدام کرد، ساختار تعریف شده داشت، گروه‌های ذی‌نفع را هرچه بیشتر از طریق تکنیک‌های فراگیر در مدت زمان کافی مورد مشاوره قرار داد، نتایج را در دسترس همگان نهاد و از اطلاعات گردآوری شده استفاده کرد.

به‌طور خاص می‌توان گفت که قانون، نیازمند مشاوره عمومی است و دولت به‌طور رسمی نیازمند توصیه است و این مهم است که مشاوره عمومی صرفاً محدود به سلیقه‌ها، تمایلات و تغییر عملکردهای مدیریت عمومی نباشد. به‌علاوه، مشاوره نباید صرفاً شامل سازمان‌ها و گروه‌های منتخب باشد (شیوه سنتی پرسش از اتحادیه‌های بازرگانی و کارفرمایان)، بلکه باید همه گروه‌های علاقه‌مند و وابسته به قانون پیشنهادی را دربرگیرد. مهم است که از نظرات گروه‌های ذی‌نفع به‌طور شفاف استفاده شود؛ و باید از این خطر جلوگیری شود که منافع گروهی خاص، بدون توجه به منافع دیگران، مورد توجه قرار گیرد. (Ibid, 2004: 15-17)

### ۳-۲-۲ طراحی یک مشاوره کامل (مدل نمونه)

این طرح در چهار بخش شامل تعریف، رعایت حداقل استانداردها، گردآوری نظرات تخصصی و گزارش‌دهی تهیه شده است.

#### ۳-۲-۲-۱ تعریف

در یک طرح کامل مشاوره باید همه موارد زیر تعریف شوند:

- هدف از مشاوره،
- موضوعاتی از ارزیابی که مشاوره را ضروری می‌کند (مشاوره درباره چه است؟)،
- گروه‌های هدف،
- ابزارهای مشاوره مناسب (چگونه مشاوره کنیم؟)،
- زمان مناسب برای مشاوره(ها).

عامل اصلی در یک مشاوره موفق، طراحی زودهنگام آن است. طرح مشاوره باید به‌طور مناسبی همه فرایند ساخت سیاست را پوشش دهد و هدف از مشاوره، اهداف

خرد مرتبط، ابزارهای مشاوره مناسب، زمان‌های مشاوره و اسناد مشاوره را تعیین کند.

#### • هدف از مشاوره

باید هدف از مشاوره تعریف شود (به چه چیز می‌خواهید برسید؟): یافتن ایده‌های جدید (با روش توفان ذهنی)، گردآوری داده‌های واقعی، تصدیق فرضیه‌ها<sup>۱</sup> و شاید روشن کردن تأثیرات احتمالی یک لایحه برای افکار عمومی و غیره باشد.

#### • مشاوره درباره چه؟

با توجه به هدف و موضوعات در معرض خطر، مشاوره می‌تواند عناصر گوناگونی را دنبال کند (ماهیت مشکل، هدف از سیاست‌گذاری، گزینه‌های سیاستی موجود، تأثیرات آنها، مقایسه گزینه‌های سیاستی).

#### • گروه‌های هدف کدام‌اند؟

مشاوره ممکن است از همه مردم گرفته شود؛ هرچند در موضوعات خاص به گروه‌های ذی‌نفع یا به افراد/سازمان‌های مشخص محدود شود. باید همیشه گروه‌ها و بخش‌های هدف را فهرست کرد که تأثیرات زیادی از اجرای سیاست خواهند پذیرفت.

#### • چگونه مشاوره کنیم؟

انتخاب ابزارهای مشاوره، کاملاً به چگونگی، زمان و منابع در دسترس مشاوره بستگی خواهد داشت. این ابزارها شامل کمیته‌های مشورتی، گروه‌های تخصصی، استماع‌ات آزاد، جلسات اتفاقی، مشاوره از طریق اینترنت، پرسش‌نامه‌ها، سمینارها، کارگاه‌های آموزشی و غیره است.

این موضوع نشان می‌دهد که یک مشاوره متمرکز و ساختارمند (مثل یک پرسش‌نامه با سؤال‌های بسته در موضوعات خاص) به راحتی اطلاعاتی را تولید می‌کند

---

۱. لازم است بین مشاوره اتفاقی با متخصصان برای گردآوری اطلاعات و کمک گرفتن از کارشناسان برون‌سازمانی در بیشتر کارهای رسمی (نوعاً وقتی هیئتی از متخصصان برای داده‌های تحلیلی تعیین می‌شود) تفاوت قائل شد.

که در یک مشاوره عمومی و بدون ساختار حاصل نمی‌شود (مثلاً برای درخواست از ذی‌نفعان برای تفسیر یک White Paper)<sup>۱</sup>. بسیاری نظرخواهی از مراکز (پژوهشی) سیاست‌سازی تعاملی (IPM)<sup>۲</sup> را مناسب‌تر می‌دانند.

#### • چه وقت باید مشاوره کرد؟

به‌منظور به حداکثر رساندن تأثیر نظرات بر تدوین سیاست، باید مشاوره هرچه سریع‌تر شروع شود. همچنین، مشاوره باید به‌عنوان یک نیاز دائمی در فرایند توسعه سیاست دیده شود، نه یک اتفاق مقطعی. بسته به موضوع مورد نظر و اهداف مشاوره، ممکن است یک سلسله از مشاوره‌های جدید، مطابق با مراحل تکامل پیشنهاد سیاستی انجام شود. برای مثال، مشاوره اولیه درباره ماهیت مشکل، مشاوره بعدی در مورد تعداد گزینه‌های ممکن و مشاوره دور سوم درخصوص احتمال پذیرش گزینه برتر باشد. به‌منظور اجتناب از «خستگی گروه‌ها از مشاوره دادن»، مشاوره‌های تکراری نباید صورت گیرد.

#### ۳-۲-۲-۲ حداقل استانداردها برای مشاوره

حداقل استانداردها برای مشاوره عمومی در سطح وسیع، در زمانی که باید نظر گروه‌های جامعه مدنی و دیگر گروه‌های ذی‌نفع گردآوری شود، بیشتر به‌دلیل اخذ نظرات رأی‌دهندگان است تا گردآوری نظرات تخصصی.

#### • حداقل استانداردها عبارت‌اند از:

۱. ارائه اسناد مشاوره روشن، دقیق و شامل همه اطلاعات لازم،
۲. مشاوره با همه گروه‌های هدف،
۳. تضمین اطلاع‌رسانی کافی، انتخاب ابزارهای مناسب و مشاوره‌های آزاد عمومی،
۴. اختصاص وقت کافی برای مشارکت همگانی،

---

۱. گزارش دولتی که معرف سیاست دولت درباره موضوعی خاص است و اغلب شامل پیشنهادهایی برای بحث درباره تدوین یا اصلاح قانون، قبل از تهیه پیش‌نویس لایحه مربوط است (Dictionary of Government and Policies, 1997, Second Edition).

۵. انتشار نتایج مشاوره عمومی،
۶. قدردانی — جمعی یا فردی — از پاسخ‌دهندگان،
۷. ارائه بازخورد، تهیه گزارشی از فرایند مشاوره، نتایج حاصل و چگونگی استفاده از نظرات ارائه شده در گزارش ارزیابی تأثیرات.

### بسته ۱-۳ مشاوره با گروه‌های اجتماعی

#### تذکر:

با توجه به مباحث جدید در حوزه سیاست اجتماعی (مثل بهداشت و امنیت در محل کار، شرایط کار، امنیت اجتماعی و حمایت اجتماعی از کارگران) و ضرورت گردآوری اطلاعات و انجام مشاوره، باید پیش‌بینی خاصی برای مشاوره با گروه‌های اجتماعی (مدیران و کارگران) صورت گیرد. پس دو مرحله برای فرایند مشاوره وجود دارد: اول مشاوره با گروه‌های اجتماعی مرتبط به جهت (اطلاع) از مباحث و وقایع جدید، سپس به جهت (سنجش) رضایت واقعی جامعه از پیشنهاد سیاستی یا قانونی. بنابراین، حداقل استانداردهای مشاوره برای گفت‌وگوی اجتماعی به‌کار نمی‌رود، اما برای مشاوره با دیگر ذی‌نفعان در حوزه امور اجتماعی و اشتغال به‌کار می‌رود.

### بسته ۲-۳ مشکلات

#### تذکر:

وقتی یک مشاوره انجام می‌شود، و به‌ویژه هنگامی که پاسخ‌ها تحلیل می‌شود، مهم است توجه شود که نه همه گروه‌های ذی‌نفع قادر به شرکت در مشاوره هستند و نه با قدرت و دقت، نظرات خود را بیان می‌کنند. به این دلایل یک مشاوره آزاد احتمالاً نشان‌دهنده تصویر کاملی از ایده‌ها نیست. همچنین باید به خواسته‌هایی که ممکن است هر گروه از طریق اینترنت (On-Line) و پرسش‌نامه‌های بسته (Closed-end) در پاسخ‌های بی‌نام ارائه کند، حساس بود. البته مشاوره هرگز نمی‌تواند جایگزین تحلیل موضوع باشد.

### ۳-۲-۳ گردآوری نظرات تخصصی

کیفیت ارزیابی تأثیرات، به اعتبار داده‌های استفاده شده بستگی دارد. بنابراین، گردآوری داده‌های قابل اعتماد حیاتی است، تا بتوان تضمین کرد که سیاست انتخابی دارای تحلیل قابل اعتماد و نتایج معتبر است. استفاده از نظرات تخصصی، و به‌طور ویژه تخصص علمی،

یکی از ابزارهای مهم نقد، طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های عمومی است.

#### ۳-۲-۲-۴ ارائه نتایج (گزارش ارزیابی تأثیرات)

از آنجاکه فرایند مشاوره جزء اصلی ارزیابی تأثیرات قانون است و پیشرفت این فرایند درواقع پیشرفت فرایند ارزیابی تأثیرات است، گزارش نهایی آن شبیه همان گزارش ارزیابی تأثیرات قانون خواهد بود، و باید شامل خلاصه گزارش کار انجام شده، طرح هر فرضیه یا تردید، استفاده از زبان ساده و غیرفنی، استفاده از فرمت‌های مناسب، قرار دادن جزئیات فنی یا اسناد در قسمت ضمیمه و انتشار گزارش نهایی باشد.

#### بسته ۳-۳ آیا مطالعه ارزیابی تأثیرات قانون حتماً به ارائه طرح یا لایحه پیشنهادی ختم می‌شود؟

گزارش ارزیابی تأثیرات باید در هر صورت کامل شود، حتی اگر طرح یا لایحه پیشنهادی حذف شود. درواقع این گزارش‌ها نشان می‌دهد که چرا توجه دقیق به تأثیرات بالقوه می‌تواند به تصمیمی بینجامد که نباید عملی در پی آن باشد.

#### • آماده‌سازی خلاصه گزارش

در جریان انجام ارزیابی تأثیرات قانون، مشکلات، اهداف و گزینه‌های ممکن شناسایی شده و تأثیرات آنها تحلیل می‌شود و همه باید در خلاصه گزارش آورده شود.

#### • طرح هر فرضیه یا تردید

هر فرضیه یا تردید باید در گزارش نهایی ارزیابی تأثیرات بیاید. لازم است معین شود از چه روش تحلیلی برای ارزیابی و مقایسه تأثیرات (مانند تحلیل‌های هزینه-فایده، تحلیل‌های چندمعیاره و غیره) استفاده شده است.

#### • استفاده از زبان ساده

مناسب است هر شخص متخصصی بتواند بحث‌ها را دنبال کند و تأثیرات مثبت و منفی هر گزینه سیاستی را بفهمد. پس می‌توان برای روشنی و قابل درک بودن گزارش از

جداول و دیاگرام‌های خلاصه استفاده کرد.

#### • چارچوب گزارش‌دهی

یک نسخه از گزارش ارزیابی تأثیرات باید به مراکزی که در تهیه آن شرکت داشته‌اند، فرستاده شود. به‌طور معمول، گزارش نباید از ۳۰ صفحه بیشتر باشد (شامل ضمیمه‌ها) و باید شامل بخش‌های زیر باشد:

خلاصه اجرایی، بخش ۱. رویه‌ها و مشاوره ذی‌نفعان، بخش ۲. تعریف مشکل، بخش ۳. اهداف، بخش ۴. گزینه‌های سیاستی، بخش ۵. تحلیل تأثیرات، بخش ۶. مقایسه گزینه‌ها، بخش ۷. نظارت و ارزیابی. همچنین هر سند پشتیبان، مثل گزارش‌های تخصصی یا خلاصه نظرات ذی‌نفعان، باید ضمیمه شود.

#### • انتشار گزارش نهایی

باید گزارش کامل ارزیابی تأثیرات در وبسایت ارزیابی تأثیرات قانون (متعلق به دولت یا پارلمان) در کنار پیشنهاد قانونی منتشر شود.

### ۳-۲-۳ طراحی یک پرسش‌نامه (مدل نمونه)

#### ۳-۲-۳-۱ ساختار پرسش‌نامه

• شامل مقدمه‌ای است که موضوع، میدان و اهداف مشاوره را خلاصه می‌کند و اطلاعاتی درباره مراحل بعدی فرایند به‌دست می‌دهد و توضیح می‌دهد که پاسخ‌دهندگان احتمالاً چه واکنشی خواهند داشت.

• از پاسخ‌دهندگان درخواست می‌کند تا اطلاعات دقیق و روشنی را ارائه دهند و در صورت نیاز، عبارت «اطلاعات نزد پرسشگر محفوظ خواهد ماند» در آن آورده می‌شود.

• در جای لازم، دستورالعمل‌هایی را به پاسخ‌دهندگان می‌دهد.

• در صورتی که پرسش‌نامه برای عموم مردم نباشد، پاسخ‌دهندگان مورد نظر را مشخص می‌کند. اگر همه پرسش‌ها برای تمام پاسخ‌دهندگان مناسب نباشد، باید پرسش‌های تفکیک‌کننده را در ابتدا قرار داد (مثلاً، آیا مصرف‌کننده، تولیدکننده یا عمده‌فروش



هستند و متعاقباً آنها به سمت یکسری پرسش‌های خاص هدایت شوند).

- از پرسش‌های عمومی به پرسش‌های مشروح پیش می‌رود.
- در محل مناسب، پرسش‌های استاندارد یا پرسش‌هایی را که در مشاوره‌های پیشین از آنها استفاده شده، در داخل پرسش‌نامه گنجانده می‌شود. چنین پرسش‌هایی امکان مقایسه میان مطالعات را فراهم می‌کنند.
- در پایان پرسش‌نامه، از پاسخ‌دهنده پرسیده می‌شود که در صورت نیاز به اطلاعات بیشتر، آیا می‌توان با او تماس گرفت.
- به پاسخ‌دهندگان اجازه داده می‌شود تا درباره شکل مشاوره، متناسب بودن پرسش‌نامه و غیره نظر بدهند و از پاسخ‌دهندگان بابت تکمیل پرسش‌نامه تشکر می‌شود.

#### ۳-۲-۳-۲ تنظیم پرسش‌ها

در تنظیم پرسش‌نامه لازم است یکسری توجهات عمومی رعایت شود:

- تا حد امکان پرسش‌ها کوتاه و ساده باشد. از به‌کارگیری دو عبارت منفی خودداری شود (مثلاً نباید پرسید: شما تا چه اندازه از عدم توانایی برای دریافت همه اطلاعات مربوط از یک منبع بدتان می‌آید). این کار، عمل خواندن را دشوار می‌کند.
- در صورتی که رسیدن به پرسشی کوتاه و ساده غیرممکن باشد، باید یک «پرسش کنترلی» در بخش دیگری از پرسش‌نامه قرار داد. چنانچه پاسخ به هر دو پرسش یکسان نباشد، بیانگر آن است که پاسخ‌دهنده کاملاً پرسش را درک نکرده است. بنابراین، هر دو پاسخ را باید کنار گذاشت.
- در هر مورد فقط یک پرسش مطرح شود. درک پاسخ‌های داده شده به پرسش‌های دوپهلو، مشکل یا غیرممکن است؛ مثلاً نباید پرسید: «آیا شما تلاش کردید اطلاعاتی را درباره قواعد جدید خدمات دولتی گردآوری کنید، اما نتوانستید پاسخ‌های مناسب بگیرید؟ بله/خیر». اگر جواب «خیر» باشد، آیا این بدین مفهوم است که پاسخ‌دهنده برای گردآوری اطلاعات تلاش نکرده است یا اینکه نتوانسته است پاسخ‌های مناسب بگیرد؟ وقتی پرسش به این روش تنظیم می‌شود، هیچ راهی برای پاسخ گفتن وجود ندارد.
- اطلاعات کافی برای یادآوری موارد خاص ارائه شود تا آنها متوجه شوند که

احتمالاً موردی را نادیده گرفته‌اند. اما از به‌کار بردن پرسش‌هایی که پاسخ «درست» را القا می‌کند، اجتناب شود.

• پرسش باید مشخص باشد. نباید پرسیده شود: «آیا فرصت‌های مشاوره به خوبی اطلاع‌رسانی شده‌اند». کلمه خوب از لحاظ مفید بودن برای تحلیل، بسیار مبهم است. در عوض باید پرسید: آیا فرصت‌های مشاوره از طریق: مطبوعات؛ تلویزیون؛ اینترنت و ... اطلاع‌رسانی شده‌اند؟ وقتی از پاسخ‌دهندگان خواسته می‌شود تا اتفاقات گذشته را به‌خاطر بیاورند، بهتر است مدت زمان مورد نظر را محدود کرد (مثلاً طی سه ماه گذشته چند بار).

### ۳-۲-۳ پرسش‌های دارای جواب کوتاه

پرسش‌های دارای جواب کوتاه، موجب سرعت بخشیدن به سؤالات می‌شود. اما به‌دلیل دامنه محدود گزینه‌های آنها، پرسش‌های با جواب محدود می‌تواند به نتایج گمراه‌کننده بینجامد. بنابراین، هنگام طراحی پرسش دارای جواب کوتاه:

- از پرسش‌های با پاسخ «بله/خیر» اجتناب شود، چون اطلاعات کمی را می‌دهد.
  - در عوض، از انواع گوناگون پاسخ‌های درجه‌بندی شده استفاده شود. به‌ویژه وقتی اطمینان حاصل شود که به گزینه‌های موجود، پاسخ «خنثی» یا «متوسط» می‌دهند. شکل‌های معمول، شامل موارد زیر است:  
تبلیغ دخانیات در مسابقات ورزشی باید ممنوع شود؛ من «جداً موافقم»، «موافقم»، «نظری ندارم»، «به شدت مخالفم».<sup>۱</sup>
  - می‌خواهم تبلیغ دخانیات: «کاملاً ممنوع شود»؛ «از آنچه در حال حاضر وجود دارد، محدودتر شود»؛ «همین‌گونه ادامه یابد»؛ «محدودتر شود».<sup>۲</sup>
- به‌عنوان راهی دیگر می‌توان پرسید که پاسخ‌دهنده خود را در کدام مقیاس از ۱ تا ۱۰ قرار می‌دهد؛ درحالی‌که ۱ یعنی «اصلاً به‌هیچ‌وجه» و ۱۰ یعنی «کاملاً».
- در مواردی لازم است گزینه‌های موجود، شامل پاسخ‌هایی مثل «نمی‌دانم»؛

۱. درجه‌بندی Likert.

۲. درجه‌بندی Guttman.

«نمی‌خواهم بگویم» یا «عملی نیست» باشد، بدین ترتیب، برای همه پاسخ‌های احتمالی، شانس وجود خواهد داشت.

#### ۳-۲-۳-۴ پرسش‌های دارای پاسخ باز

پرسش‌های دارای پاسخ باز، آزادی بیشتری برای ابراز عقاید ایجاد می‌کند و پاسخ‌دهندگان می‌توانند پاسخ‌هایشان را کیفی کنند. بنابراین، هیچ محدودیتی در پاسخ‌گویی وجود ندارد. با وجود این، تفسیر چنین پاسخ‌هایی بسیار وقت‌گیرتر است و احتمال جواب گرفتن از آنها کم است.

#### ۳-۲-۳-۵ ارائه پرسش‌نامه

- می‌توان به مقدار کم از تصاویر و نمودارها استفاده کرد. این موارد پاسخ دادن را کند می‌کنند، به‌ویژه برای پاسخ‌دهندگانی که از پرسش‌نامه الکترونیکی و سیستم مودم برای ارتباط با اینترنت استفاده می‌کنند.
- می‌توان از رنگ‌ها و فونت‌های مناسب استفاده کرد. استفاده از حروف پررنگ یا کج، تغییر دادن رنگ لغات کلیدی، درک سؤالات را آسان‌تر می‌کند. البته تنوع زیاد طرح‌ها هم می‌تواند حواس پاسخ‌دهندگان را پرت کند.
- لازم است از طراحی صفحات بزرگ اینترنتی پرهیز شود.
- لازم است جای کافی برای پاسخ‌های طولانی در نظر گرفته شود، به‌ویژه وقتی پرسش‌ها دارای پاسخ باز است.

#### ۳-۲-۴ شناخت تأثیرات احتمالی (اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی)

شناخت تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی از عناصر اصلی فرایند ارزیابی تأثیرات قانون است. فهرست پرسش‌های پیش‌رو – هرچند هنوز کامل نیست – اهمیت زیادی در هدایت ذهن مسئولان در ارزیابی تأثیرات پیشنهاد سیاستی دارد؛ زیرا با کمک آن می‌توان از بین تأثیرات ممکن، آنهایی را که به مورد خاص ارزیابی مورد نظر مرتبط است، شناسایی کرد.

#### ۳-۲-۴-۱ تأثیرات اقتصادی

برای شناخت تأثیرات اقتصادی یک پیشنهاد سیاستی (که می تواند به قانون تبدیل شود) لازم است از موضوعات زیر به تفکیک پرسش شود:

تأثیر بر جریان رقابت، سرمایه گذاری و تجارت در سطح بین المللی، رقابت در بازارهای داخلی، هزینه ها بر مشاغل و بنگاه ها، هزینه های اداری تجارت، وضعیت حق مالکیت، وضعیت گرایش به تحقیق و نوآوری، هزینه ها برای مصرف کنندگان و خانواده ها، وضعیت اقتصادی مناطق و نواحی خاص، توانایی دولت و حوزه اقتصاد کلان.

علاوه بر این موارد، اتحادیه اروپا به طور ویژه در بررسی تأثیرات اقتصادی سیاست های خود، از موضوع «تأثیر بر کشورهای ثالث و روابط بین المللی» نیز پرسش می کند. این پرسش ها به تفکیک در جدول ۳-۱ آورده شده است.

#### ۳-۲-۴-۲ تأثیرات زیست محیطی

برای شناخت تأثیرات زیست محیطی هر پیشنهاد سیاستی منجر به قانون، لازم است درباره موارد زیر پرسش شود:

تأثیر بر کیفیت هوا، کیفیت آب و منابع آن، کیفیت خاک و منابع آن، شرایط جوی، منابع تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر، تنوع زیستی، استفاده از زمین، وضعیت ضایعات، خطرات زیست محیطی، انرژی، نتایج زیست محیطی فعالیت مؤسسات، بهداشت و سلامت جانوران و گیاهان و مواد غذایی. این پرسش ها به تفکیک در جدول ۳-۲ آورده شده است.

#### ۳-۲-۴-۳ تأثیرات اجتماعی

برای شناخت تأثیرات اجتماعی ناشی از یک پیشنهاد سیاستی منجر به قانون، موارد زیر باید مورد بررسی قرار گیرند:

تأثیر بر اشتغال و بازار کار، کیفیت شغل، حمایت اجتماعی، برابری و عدم تبعیض، زندگی خانوادگی و اطلاعات شخصی، زندگی اجتماعی خوب و مشارکت، بهداشت و سلامت عمومی، جرائم و امنیت و نظام های حمایتی. این پرسش ها به تفکیک در جدول ۳-۳ مطرح شده است.

### جدول ۳-۱ تأثیرات اقتصادی

تأثیر بر	پرسش‌های کلیدی
جریان رقابت، سرمایه‌گذاری و تجارت	آیا این گزینه بر وضعیت رقابتی مؤسسات (داخلی در قیاس با رقیبان خارجی) تأثیر دارد؟
	آیا جریان دوسویه سرمایه‌گذاری بین کشورها را برمی‌انگیزد؟ (از جمله جایگزینی فعالیت اقتصادی)
	آیا اقدامات پیشنهادی برای اصلاح نتایج ناخواسته فرایندهای بازار، ضروری است؟
رقابت در بازار داخلی	آیا گزینه مورد نظر، سیاست‌های رقابتی را تحت تأثیر قرار خواهد داد و بر کارکردهای بازار داخلی تأثیر خواهد گذاشت؟ برای مثال، آیا باعث کاهش انتخاب مصرف‌کنندگان خواهد شد، به افزایش قیمت‌ها در نتیجه نبود رقابت خواهد انجامید، باعث ایجاد مانع در برابر ارائه‌کنندگان خدمات جدید خواهد شد، باعث تسهیل رفتارهای غیررقابتی و انحصارگرانه خواهد شد، تجربه بازار را به همراه خواهد داشت و غیره؟
	آیا باعث تحمیل هزینه‌های اضافی، تبعیت از قانون و اجرای آن، بر تجارت خواهد شد؟
	آیا گزینه مورد نظر هزینه یا دسترسی به واردات ضروری را تحت تأثیر قرار خواهد داد؟ (مواد خام، ماشین‌آلات، نیروی کار، انرژی و غیره)
هزینه‌های عمل به قانون (هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم بر مشاغل)	آیا دسترسی به فاینانس را تحت تأثیر قرار خواهد داد؟
	آیا بر چرخه سرمایه‌گذاری تأثیر خواهد گذاشت؟
	آیا موجب حذف برخی تولیمات معین از بازار خواهد شد؟ آیا بازار محصولات تولید شده محدود یا ممنوع خواهد شد؟
	آیا مقررات سخت‌گیرانه‌ای بر انجام امور خاص وضع خواهد کرد؟ آیا مستقیماً باعث کاهش تجارت خواهد شد؟
	آیا با برخی تولیدات یا فعالیت‌های تجاری در وضعیت مشابه به‌طور متفاوت برخورد می‌شود؟
هزینه‌های اداری تجارت	آیا گزینه مورد نظر، الزامات اداری اضافی بر تجارت تحمیل می‌کند یا پیچیدگی اداری را افزایش می‌دهد؟ (مثل اجبار در دادن گزارش و اطلاعات به‌طور منظم)
	آیا این هزینه‌ها برای مؤسسات کوچک و متوسط سنگین است؟

جدول ۳-۱ تأثیرات اقتصادی

تأثیر بر	پرسش های کلیدی
حقوق مالکیت	<p>آیا بر حقوق مالکیت تأثیر دارد (زمین، دارایی منقول، دارایی ملموس و غیر ملموس)؟ آیا خرید، فروش یا استفاده از حقوق مالکیت محدود می شود؟ یا باعث حذف کامل مالکیت خواهد شد؟</p>
نوآوری و پژوهش	<p>آیا گزینه مورد نظر تحقیق و توسعه را تشویق می کند یا مانع آن می شود؟</p> <p>آیا ارائه و ایجاد روش ها، تکنولوژی ها و محصولات تولیدی جدیدی را تسهیل می کند؟</p> <p>آیا حقوق مالکیت معنوی را تحت تأثیر قرار می دهد؟ (حق ثبت، علائم تجاری، کپی رایت، سایر حقوق فنی)</p> <p>آیا تحقیق فنی یا دانشگاهی را افزایش می دهد؟</p> <p>آیا کارایی بیشتر منابع را افزایش می دهد؟</p>
مصرف کنندگان و خانواده ها	<p>آیا گزینه مورد نظر بر قیمت های پرداختی مصرف کنندگان تأثیر دارد؟</p> <p>آیا بر توانایی مصرف کنندگان برای استفاده از بازار داخلی تأثیر می گذارد؟</p> <p>آیا بر کیفیت و دسترسی به کالاها/خدماتی که آنها را می خرند و انتخاب مصرف کنندگان تأثیر دارد؟</p> <p>آیا بر اطلاعات و حمایت از مصرف کنندگان تأثیر می گذارد؟</p> <p>آیا نتایج کوتاه یا بلندمدت درخور توجهی برای وضعیت مالی افراد/خانواده ها دارد؟</p> <p>آیا بر حمایت اقتصادی از خانواده و کودکان تأثیر دارد؟</p> <p>آیا گزینه مورد نظر، بر بخش های خاص تأثیر مهمی دارد؟</p>
بخش ها و مناطق خاص	<p>آیا تأثیر خاصی بر مناطق ویژه ای دارند (برای مثال، برای ایجاد یا از بین رفتن مشاغل)؟</p> <p>آیا نتایج خاصی بر بنگاه های کوچک و متوسط دارند؟</p>

### جدول ۳-۱ تأثیرات اقتصادی

تأثیر بر	پرسش‌های کلیدی
کشورهای ثالث و روابط بین‌المللی (مورد اتحادیه اروپا)	آیا گزینه مورد نظر، سیاست اتحادیه اروپا و تعهدات بین‌المللی آن، از جمله نسبت به WTO، را تحت تأثیر قرار خواهد داد؟
	آیا بر سیاست خارجی و سیاست توسعه کمیسیون اقتصادی اتحادیه اروپا (EUEC) تأثیر خواهد گذاشت؟
	آیا بر کشورهای ثالث که اتحادیه اروپا با آنها مقررات ترجیحی خاصی دارد، تأثیر خواهد داشت. آیا بر کشورهای در حال توسعه، کمتر توسعه‌یافته و با درآمد متوسط تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، پیامدهای بودجه‌ای برای دولت، در سطوح مختلف، در کوتاهمدت یا بلندمدت دارد؟
توانایی دولت	آیا گزینه مورد نظر، نیازمند ایجاد توانایی‌های دولتی جدید و بازسازی توانایی‌های موجود است؟
	پیامدهای کلی گزینه مورد نظر در روند رشد اقتصادی و اشتغال چیست؟
حوزه اقتصاد کلان	آیا بر بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و کارکرد درست بازارها تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، نتایج تورمی مستقیم و غیرمستقیم در پی دارد؟

جدول ۲-۳ تأثیرات زیست محیطی

تأثیر بر	پرسش های مهم
کیفیت هوا	آیا گزینه مورد نظر، بر انتشار هوای اسیدی، آروغنی، فتوشیمیایی یا آلوده کننده های هوا که می تواند سلامت انسان را تهدید کند و به محصولات یا ساختمان ها آسیب برساند و یا باعث وخامت محیط زیست شود، (آلوده شدن هوا و رودخانه ها و غیره) تأثیر می گذارد؟ آیا گزینه مورد نظر بر کاهش یا افزایش کمیت یا کیفیت آب شیرین و آب های زیرزمینی تأثیر دارد؟
کیفیت آب و منابع آن	آیا باعث کاهش یا افزایش کیفیت آب ها در مناطق دریایی و ساحلی می شود (مثلاً از طریق تخلیه فاضلاب ها، مواد غذایی، نفت، فلزات سنگین و دیگر آلوده کننده ها)؟ آیا بر منابع آب آشامیدنی تأثیر دارد؟
کیفیت خاک و منابع آن	آیا گزینه مورد نظر بر اسیدی شدن، آلودگی یا شعوری خاک و میزان فرسایش خاک تأثیر دارد؟ آیا باعث کاهش خاک در دسترس می شود (مثلاً از طریق کارهای ساختمانی) یا باعث افزایش میزان خاک قابل استفاده می شود (مثلاً از طریق رفع آلودگی های زمینی)
شرایط جوی و تجدیدپذیر	آیا گزینه مورد نظر بر گسترش مواد کاهش دهنده ازن و گازهای گلخانه ای (مثل دی اکسید کربن، متان و غیره) در جو تأثیر دارد؟ آیا بر استفاده از منابع تجدید شونده (آب شیرین، ماهی، سریع تر از روند بازتولید آنها تأثیر دارد؟ آیا استفاده از منابع تجدیدپذیر را کاهش یا افزایش می دهد؟ (آب زیرزمینی، مواد معدنی و غیره)
تنوع زیستی، گیاهان، جانداران و مناظر دیدنی	آیا باعث کاهش تعداد گونه ها (انواع/ نژادهای هر منطقه مثل کاهش تنوع زیستی) یا افزایش دامنه گونه ها می شود؟ (مثلاً از طریق افزایش حفاظت از محیط زیست) آیا بر گونه های حفاظت شده یا در حال انقراض یا زیست بوم آنها و مسائل حساس اکولوژیکی شان تأثیر دارد؟ آیا مناظر و زمین را به مناطق کوچک تر تقسیم می کند یا به گونه ای دیگر بر مسیرهای مهاجرت، کریدورهای اکولوژیکی یا مناطق امن تأثیر دارد؟ آیا بر ارزش منظرهای چشم اندازهای حفاظت شده تأثیر دارد؟
استفاده از زمین	آیا این گزینه باعث می شود برخی نواحی برای نخستین بار مورد استفاده قرار گیرند؟ آیا به دلایل اکولوژیکی، بر طراحی زمین ها تأثیر دارد؟ آیا باعث تغییر در بهره داری از زمین می شود؟ (برای مثال، تفکیک میان مناطق شهری و روستایی، یا تغییر در نوع کشاورزی)
تولید/ ایجاد/ جرحه ضایعات	آیا گزینه مورد نظر، بر تولید ضایعات (ضایعات جامد، شهری، کشاورزی، صنعتی، معدنی، رادیواکتیو یا مسوم کننده) تأثیر دارد؟ یا ضایعات چگونه تولید می شود، از بین می رود یا دوباره ایجاد می گردد؟



## جدول ۲-۳ تأثیرات زیست‌محیطی

تأثیر بر	پرسش‌های مهم
احتمال یا میزان خطرات زیست‌محیطی	آیا گزینه مورد نظر بر احتمال بروز و یا جلوگیری از آتش‌سوزی، انفجار، ناپودی، اتفاقات، حرکت‌ها و جابه‌جایی‌های تصادفی تأثیر دارد؟
	آیا بر خطر پخش ناخواسته آلوده‌کننده‌های زیست‌محیطی غیرمجاز و ارگانسیم‌های تغییر یافته ژنتیکی تأثیر می‌گذارد؟
	آیا سبب کاهش یا افزایش احتمال بیماری‌های طبیعی می‌شود؟
	آیا گزینه مورد نظر باعث کاهش یا افزایش استفاده از انرژی و تولید گرما می‌شود؟
	آیا نیاز به حمل‌ونقل (مسافری یا باری) را افزایش یا کاهش می‌دهد یا بر قطع آن تأثیر دارد؟
انتقال و استفاده از انرژی	آیا بر افزایش یا کاهش انتشار گازهای خودروها مؤثر است؟
	آیا گزینه مورد نظر، منجر به ایجاد تغییراتی در ورودی‌های منابع طبیعی که برای هر خروجی لازم است، می‌شود؟
نتایج زیست‌محیطی فعالیت‌های مؤسسات	آیا تولید را به‌سوی مصرف بیشتر انرژی سوق می‌دهد؟
	آیا گزینه مورد نظر، خدمات و کالاهایی را که برای محیط زیست مضرند از طریق وضع مالیات، اجازه تولید و تغییر مقررات تولید و غیره ارزان‌تر یا بسیار پرهزینه‌تر می‌سازد؟
	آیا گزینه مورد نظر، خدمات و کالاهای مضر برای محیط زیست را از طریق تغییر در مقررات سرمایه‌گذاری مالی، وام‌ها، خدمات بیمه‌ای و غیره افزایش می‌دهد یا محدود می‌سازد؟
	آیا این گزینه، مشاغل را (از طریق تغییر در شیوه عمل آنها) آلاینده‌تر می‌کند یا نه؟
	آیا این گزینه، بر سلامت جانوران و گیاهان تأثیر دارد؟
بهباشت و سلامت جانوران و گیاهان و سالم بودن مواد غذایی	آیا گزینه مزبور، بر آسایش جانوران تأثیر دارد؟ (تهدید انسانی جانوران)
	آیا گزینه بر سالم بودن مواد غذایی آنها تأثیر دارد؟

جدول ۳-۳ تأثیرات اجتماعی

تأثیر بر	پرسش های مهم
اشتغال و بازارهای کار	آیا گزینه مورد نظر، ایجاد شغل جدید را تسهیل می کند؟
	آیا مستقیماً باعث از بین رفتن مشاغل می شود؟
	آیا بر حرفه های خاص، گروه های شغلی و افراد خوداشتغال تأثیر منفی دارد؟
	آیا نیز به نیروی کار را تحت تأثیر قرار می دهد؟
	آیا بر کارکرد بازار کار تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر بر کیفیت شغل تأثیر دارد؟
	آیا بر بهداشت، سلامتی و منزلت کارگران تأثیر دارد؟
	آیا بر دسترسی کارگران یا جویندگان کار به آموزش های مداوم یا مقطعی تأثیر خواهد گذاشت؟
	آیا به طور مستقیم یا غیرمستقیم حقوق و تعهدات کارگران را تحت تأثیر قرار می دهد، به خصوص در ارتباط با اطلاعات و مشاوره های حمایتی در برابر اخراج آنها؟
	آیا بر حمایت از جوانان در محل کار تأثیر دارد؟
استانداردها و حقوق مرتبط با کیفیت شغل	آیا به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر حقوق و تعهدات کارکنان تأثیر دارد؟
	آیا حداقل استانداردهای شغلی را ایجاد می کند؟
	آیا گزینه مورد نظر، از طریق ایجاد تسهیلات، پذیرش تغییرات و استفاده از نوآوری های تکنولوژیکی در محیط کار بر مشاغل تأثیر می گذارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، به بازار کار یا انتقال به بازار کار یا خروج از آن تأثیر می گذارد؟
حمایت اجتماعی و حمایت از گروه های خاص	آیا به طور مستقیم یا غیرمستقیم منجر به برابری یا نابرابری می شود؟
	آیا دسترسی برابر به کالاهای و خدمات را تحت تأثیر قرار می دهد؟
	آیا بر دسترسی به خدمات جاری و خدمات منافع اقتصاد عمومی تأثیر می گذارد؟
	آیا گزینه مورد نظر به عموم مردم درباره مسائل خاص آگاهی بیشتری می دهد؟
	آیا این گزینه، بر گروهی از افراد خاص، مؤسسات، مناطق، گروه های آسیب پذیر و افراد در معرض خطر فقر، بیشتر از دیگران تأثیر دارد؟

### جدول ۳-۳ تأثیرات اجتماعی

تأثیر بر	برسش‌های مهم
برابری موقعیت‌ها و فرصت‌ها، عدم تبعیض	آیا گزینه مورد نظر، به‌طور بارزی بر مردم کشورهای جهان سوم، کودکان و زنان، معلولان، بیکاران، کهن‌سالان، احزاب سیاسی یا سازمان‌های مدنی، کلیساها، سازمان‌های مذهبی و غیرمذهبی، قومیت‌ها، اقلیت‌های مذهبی و زبانی و پناهمجویان تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، موقعیت‌ها و فرصت‌های برابر برای همه افراد فراهم می‌سازد؟
	آیا این گزینه برابری جنسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟
زندگی خانوادگی و اطلاعات شخصی	آیا گزینه مورد نظر، به‌طور مستقیم سبب رفتارهای متفاوت با گروه‌ها یا افراد (مثلاً بر مبنای جنسیت، نژاد، رنگ، قومیت، ویژگی‌های ژنتیک، زبان، باورهای مذهبی، دیدگاه سیاسی و غیره می‌شود؟ یا به‌طور مستقیم منجر به تبعیض می‌شود؟
	آیا گزینه مورد نظر، حریم خصوصی افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ (از جمله منزل و روابط آنها)
	آیا بر حمایت‌های قانونی، اقتصادی و اجتماعی از خانواده تأثیر دارد؟
زندگی اجتماعی، مشارکت، مدیریت خوب، دسترسی به عدالت، رسانه‌ها و اخلاق	آیا گزینه مورد نظر، در گردآوری داده‌های شخصی دخالت دارد یا حقوق فردی را در دسترسی به اطلاعات شخصی، رعایت می‌کند؟
	آیا گزینه مورد نظر، بر مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در حکمرانی تأثیر دارد؟ (بر اساس رویکردهای حکمرانی خوب)
	آیا با همه فعالان و گروه‌های ذی‌نفع با توجه به گوناگونی آنها، برابر رفتار می‌شود؟ آیا گزینه مورد نظر بر تنوع فرهنگی و زبانی تأثیر دارد؟
	آیا بر استقلال الگوهای اجتماعی در حوزه‌های بهداشت، تأثیر دارد؟ برای مثال آیا بر حق چانه‌زنی جمعی در هر سطحی یا حق عمل جمعی تأثیر می‌گذارد؟
	آیا انجام ارزیابی‌های پیشنهادی ادارات و نهادهای عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، برای مثال با درنظر گرفتن مسئولیت‌های آنها؟
	آیا گزینه مورد نظر، بر حقوق افراد و روابط آنها با ادارات دولتی تأثیر می‌گذارد؟
	آیا بر دسترسی افراد به عدالت تأثیر خواهد گذاشت؟
	آیا گزینه مورد نظر باعث افزایش آگاهی‌های مردم درباره مسائل خاصی می‌شود؟ آیا بر دسترسی مردم به اطلاعات تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، بر رسانه‌ها، تکرار آنها و آزادی بیان تأثیر دارد؟
	آیا گزینه، باعث افزایش مسائل (زیستی) اخلاقی (شیب‌سازي)، استفاده از بدن انسان یا اجرای بدن برای به‌دست آوردن پول، تحقیقات و بررسی‌های ژنتیک و استفاده از اطلاعات ژنتیکی می‌شود؟
بهداشت و سلامت عمومی	آیا گزینه مورد نظر، بر بهداشت و سلامت افراد گروه‌ها از جمله امید به زندگی، زادوولد و میزان بیماری از طریق تأثیرات بر محیط اجتماعی-اقتصادی تأثیر دارد (مثل محیط کاری، درآمد، آموزش، اشتغال و تنبیه)؟ آیا بهداشت را به‌خاطر تغییرات میزان کیفیت صوت یا هوا، آب یا خاک در مناطق آلوده تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

### جدول ۳-۲ تأثیرات اجتماعی

تأثیر بر	پرسش های مهم
	آیا بهداشت را به خاطر تغییرات در استفاده از انرژی و یا نظارت ناقص و بد تحت تأثیر قرار خواهد داد؟
	آیا گزینه مورد نظر بر متغیرهای مربوط به سبک زندگی مانند مصرف دخانیات، الکل یا فعالیت های فیزیکی تأثیر می گذارد؟
	آیا تأثیرات خاصی بر گروه های در معرض خطر که به وسیله سن، جنسیت، ناتوانی ها، منطقه و غیره تعیین می شوند، دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، باعث افزایش یا کاهش امنیت و بروز جرم یا تروریسم می شود؟
جرم، تروریسم و امنیت	آیا گزینه مورد نظر، بر پیدایش و بروز رفتارهای مجرمانه و یا دستبندی بالقوه افراد به جرم و جنایت تأثیر دارد؟
	آیا احتمال رفتارهای مجرمانه، را افزایش می دهد؟
	آیا بر ظرفیت اعمال قانون تأثیر می گذارد؟
	آیا بر تعادل میان منافع امنیتی و حقوق متهمان تأثیر خواهد داشت؟
	آیا بر حقوق قربانیان و شاهدان جرم تأثیر می گذارد؟
	آیا گزینه مورد نظر، بر کیفیت خدمات و دسترسی همگان به آن تأثیر دارد؟
دستبندی و تأثیرات بر نظام های حمایت اجتماعی، بهداشتی و آموزشی	آیا بر آموزش و تحرک کارگران ماهر تأثیر دارد؟ (بهداشت، آموزش و غیره)
	آیا گزینه مورد نظر، بر دستبندی افراد به آموزش عمومی / خصوصی و به طور کلی، آموزش حرفه ای تأثیر دارد؟
	آیا بر ارائه خدمات در مرزهای کشورهای همسایه و همکاری میان آنها تأثیر دارد؟
	آیا گزینه مورد نظر بر نظام های اجتماعی، بهداشتی و آموزشی سازمان ها یا امور مالی آنها تأثیر دارد؟ (شامل آموزش های حرفه ای)
	آیا خودگردان بودن و آزادی دانشگاه ها را تحت تأثیر قرار می دهد؟

پس از پرسش درباره تأثیرات اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی هر گزینه پیشنهادی، در قالب انجام مشاوره و گردآوری پاسخ‌های ارائه شده، مسلماً تأثیرات احتمالی گزینه پیشنهادی بهتر شناسایی می‌شود. پس از آن، باید وارد مرحله اندازه‌گیری تأثیرات قانون پیشنهادی شد که مرحله مهم و دشواری است.

### ۵-۲-۳ اندازه‌گیری تأثیرات قانون

برای اندازه‌گیری تأثیرات گزینه‌های سیاستی، باید در حد امکان تأثیرات را کمی کرد. ابتدا تأثیرات مورد انتظار و تأثیرات پیش‌بینی نشده هر گزینه سیاستی به هزینه‌ها و فایده‌ها تقسیم<sup>۱</sup> و سپس این هزینه‌ها و فایده‌ها کمی می‌شوند. ادبیات اقتصادی گسترده‌ای در مورد بهترین روش‌های اندازه‌گیری و کمی کردن تأثیرات وجود دارد که بسته به ماهیت مشکل و دامنه راه‌حل‌ها (گزینه‌های سیاستی)، می‌توان از آنها بهره گرفت. به علاوه، می‌توان گزینه‌های ممکن را براساس تحلیل<sup>۲</sup> هزینه-فایده، تحلیل هزینه-اثربخشی و تحلیل خطر (Risk) طبقه‌بندی و با یکدیگر مقایسه کرد.

همچنین، در برخی متون ارزیابی تأثیرات، اصطلاحات دیگری مانند تحلیل هزینه-محصول، تحلیل مالی یا بودجه‌ای، تحلیل تأثیرات اجتماعی-اقتصادی، تحلیل هزینه‌های تابعیت از قانون و آزمون‌های تأثیر بر بنگاه‌ها (یا تأثیر بر مشاغل کوچک) وجود دارد. اما تحلیل کمی تأثیرات قانون، همواره و در همه موارد ممکن نیست؛ زیرا برآورد کامل هزینه‌ها معمولاً خود هزینه‌بر و وقت‌گیر است و اساساً برخی هزینه‌ها و به‌خصوص برخی فایده‌ها غیرقابل اندازه‌گیری هستند. برای مثال، در موضوع امنیت محیط زیست، چگونه می‌توان «آرامش خیال» را از طریق داشتن محصولات ایمن‌تر سنجید؟ (Holmes, S., 2001: 40)

بنابراین، سؤال اینجاست که برای کمی کردن تأثیراتی که قابل قیمت‌گذاری و یا در اصطلاح بازاری نیستند، چگونه باید عمل کرد؟

برخی کشورها برای اندازه‌گیری تأثیرات، راهنماهایی تهیه کرده‌اند که ترتیبی مشابه ارزیابی تأثیرات قانون دارند. در اینجا برای رعایت اختصار، برخی از شیوه‌های

۱. تأثیرات مثبت (فایده‌ها)، تأثیرات منفی (هزینه‌ها).

۲. در اکثر متون مرتبط، عبارت ارزیابی و تحلیل به‌جای هم به‌کار رفته‌اند.

تحلیل کمی بیان شده است؛ از قبیل: تحلیل هزینه-فایده، تحلیل هزینه-اثربخشی، ارزیابی هزینه‌های تبعیت از قانون، ارزیابی تأثیرات بر رشد، رقابت و مشاغل، ارزیابی ریسک و ارزیابی تأثیرات غیربازاری (به‌طور خاص محیط زیست و بهداشت).

### ۱-۵-۳ تحلیل هزینه-فایده<sup>۱</sup>

تحلیل هزینه-فایده در تعیین میزان اثربخشی و توجه به رعایت تقدم زمانی تصمیمات، امری قابل فهم و تأثیرگذار است، هرچند پرهزینه‌ترین روش است. همچنین، تحلیل هزینه‌ها و فایده‌ها به سیاست‌گذاران در انتخاب گزینه مناسب کمک می‌کند. کمیت دادن به گزینه‌ها سبب می‌شود دلایل عملی بودن یا نبودن سیاست، ارزیابی بار سیاست یا کارایی گزینه نهایی و غیره روشن شود و به دنبال آن ارزش سیاست افزایش یابد.

در راهنمای ارزیابی تأثیرات قانون «دفتر کابینه بریتانیا» این رویکرد وجود دارد که ارزیابی تأثیرات قانون، شامل میزان هزینه‌ها و فایده‌های هر گزینه سیاستی است: هزینه وارده به یک شغل، هزینه وارد شده به افراد حقیقی و حقوقی که باید از قانون پیروی کنند، هزینه آموزش‌های اجباری، هزینه تغییر فرایند کار، هزینه وارده بر کسانی که قانون به‌صورت نامتوازنی بر آنها تأثیر گذاشته (گروه‌های خاص) و غیره.

گاه تعیین دقیق هزینه‌ها و فایده‌ها به زمان بستگی دارد، برای مثال ممکن است مشاغل برای پابندی به شرایط جدید قانون، فوراً هزینه‌هایی کنند، ولی فایده‌های آن برای مصرف‌کنندگان، کارکنان و یا محیط زیست مدتی بعد تحقق یابد. در چنین مواردی لازم است هزینه‌ها و فایده‌ها در طول زمان شناسایی شده و از هم کسر شوند.

(Comptroller and Auditor General, 2001: 28)

در این تحلیل، باید هزینه‌ها و فایده‌ها در هر زمان ممکن کمی شوند و در قالب ارزش‌های پولی نشان داده شوند. این کار مقایسه بین هزینه‌ها و فایده‌ها را آسان می‌سازد. نکاتی که در این تحلیل باید برای کمی کردن در نظر گرفته شوند، شامل موارد زیر است:

هزینه‌های مستقیم حتماً به شکل هزینه پولی نشان داده شوند.

• یافتن ارزش پولی برای کالاها و خدمات آسان‌تر است، اما اگر آنها قیمت‌گذاری

نشده باشند، باید از تکنیک‌های قیمت‌گذاری اقتصادی برای این کار استفاده شود.

- گاهی باید از سایر اشکال کمی کردن استفاده کرد، مثلاً برای کمی کردن تعداد نجات‌یافتگان یا هزینه‌های نیروی انسانی جدید یا تغییر در سطوح انتشار (گازها)، باید امکان مقایسه گزینه‌ها در نظر گرفته شود. مثلاً برای محاسبه هزینه‌های نیروی کار باید هزینه آشنایی با قانون جدید، آموزش، تمرینات کاری جدید، هزینه بازرسان در سرکشی به شرکت‌ها و غیره در نظر گرفته شود.

- چنانچه امکان کمی کردن هزینه‌ها و فایده‌ها وجود نداشته باشد، باید آنها را به صورت کیفی ثبت کرد (هرچند آگاهی از اینکه فایده‌های یک گزینه، هزینه‌های آن را توجیه می‌کند یا نه، بدون کمی کردن آن چندان دقیق و روشن نخواهد بود). (Cabinet Office, 2005)

#### الف) تحلیل فایده‌ها

محاسبه فایده‌ها اغلب دشوارتر از هزینه‌هاست. کمی نکردن فایده‌ها ممکن است عدم توازن سیاست پیشنهادی را در پی داشته باشد؛ زیرا در آن، هزینه‌های مشخص، بر فایده‌های نامشخص غالب می‌شوند. در مواردی که تعیین فایده‌ها دشوار باشد، از تکنیک‌های مشاوره و حتی نظرسنجی می‌توان استفاده کرد.

با توجه به اینکه شناسایی و کمی کردن فایده‌ها نیز به اندازه هزینه‌ها مهم است، می‌توان از روش‌های زیر برای انجام این مهم استفاده کرد:

- اندیشیدن درباره هدف پیشنهاد سیاستی و مخاطرات پیش‌روی آن، سبب شناسایی فایده‌ها می‌شود.

- توضیح دادن روندی که انتظار می‌رود با تغییر در رفتار یا فعالیت مخاطبان قانون یا تبعیت آنها از آن، بتوان به اهداف دست یافت.

- هیچ فایده غیرمستقیم یا تغییر در رفتاری که تأثیرات اضافی ایجاد کند نباید فراموش شود. برای مثال، ورود تعداد بیشتری شرکت سرمایه‌گذار در تجارتی خاص، به دلیل کاهش هزینه‌های استخدام، یا ورود افراد بیشتر به بازار کار به دلیل تغییر میزان مالیات.
- در جایی که قطعیت وجود ندارد، بهتر است از روش تخمین سود جست. مثلاً اگر هدف پیشنهاد، افزایش سلامت مصرف‌کنندگان باشد، فایده آن باید به شکل کاهش بیماری و مرگ‌ومیر نشان داده شود و اگر هدف کاهش آلودگی هواست، پس فایده آن

X درصد، تن کمتری از آلاینده‌های منتشره در فضا خواهد بود. (ibid, 2005)  
در انتها باید تلاش شود تا نوعی ارزش‌گذاری پولی بر روی فایده‌های شناسایی شده انجام شود.

### ارزش‌گذاری پولی بر روی فایده‌ها

تخمین برخی فایده‌ها نسبت به فواید دیگر آسان‌تر است، مثلاً افزایش دستمزدها برای افرادی که حداقل حقوق ملی را دریافت می‌کنند. نمونه‌هایی از انواع تکنیک‌هایی که برای ارزش‌گذاری می‌توان استفاده کرد در زیر آمده است. ارزش‌گذاری بر:

- زمان: می‌توان از حاصل ضرب دستمزدها در ساعت‌های صرفه‌جویی شده استفاده کرد.
- محیط زیست: می‌توان از نظرسنجی‌هایی استفاده کرد که تمایل مردم برای پرداخت وجه (چقدر مردم برای داشتن رودخانه‌ای تمیز، هوای پاک یا پارک‌های ملی می‌پردازند) یا تمایل آنها برای قبول چیزی (چقدر مردم برای پذیرش این سیاست، در مقایسه با تحمل رنج ناشی از آلودگی محیط زیست‌شان می‌پردازند) را نشان می‌دهد.
- زندگی/سلامت: می‌توان از برآوردهای آماری «امید به زندگی» یا هزینه «استاندارد سلامت ملی NHS»<sup>۱</sup> برای درمان بیماران استفاده کرد.

• می‌توان از نظرسنجی‌ها نیز استفاده کرد. مثلاً چقدر مردم حاضرند برای رسیدن به توزیع برابر درآمدها هزینه کنند؟

• آموزش: می‌توان از بررسی‌های افزایش درآمدها و درآمدهای بهره‌وری در نتیجه آموزش استفاده کرد، یا از تحلیل دستمزدهای بالاتر درخواستی از سوی کارکنان دوره دیده، استفاده کرد.

از آنجا که اغلب اوقات، پیش‌بینی درست فایده‌ها و هزینه‌ها دشوار است، باید دامنه‌ای از فواید را در نظر گرفت و نشان داد که آیا این دامنه می‌تواند نمایانگر نتایج مورد نظر یا نزدیک به آنها باشد یا نه.

### ب) تحلیل هزینه‌ها

- از طریق اندیشیدن به اهداف پیشنهاد سیاستی و آنچه شرکت‌ها و مصرف‌کنندگان یا



- بخش‌های دولتی باید انجام دهند، هزینه‌ها شناسایی می‌شوند.
- هیچ هزینه غیرمستقیمی نباید فراموش شود. ممکن است تغییراتی در رفتار، نظیر حضور کمتر شرکت‌ها در تجارت، کاهش حق انتخاب مصرف‌کنندگان، رقابت کمتر میان شرکت‌ها، نوآوری کمتر در آنها و غیره وجود داشته باشد.
  - پس از شناسایی هزینه‌ها، باید آنها را کمی کرد. بدون کمی کردن، معلوم نیست که آیا فایده‌ها، هزینه‌ها را توجیه می‌کند یا نه.
  - در جایی که عدم قطعیت وجود دارد، باید به روش تخمینی عمل کرد.
- در خصوص هزینه‌ها نیز لازم است نوعی ارزش‌گذاری پولی بر روی آنها صورت گیرد.

#### ارزش‌گذاری پولی بر روی هزینه‌ها

- تخمین برخی هزینه‌ها آسان‌تر است، مثلاً هزینه‌های افزایش نیروی کار. در زیر، نمونه‌هایی از تکنیک‌های ارزش‌گذاری آمده است. ارزش‌گذاری بر:
- هزینه‌های نیروی کار: آشنایی با قانون جدید، آموزش، تمرینات جدید کاری، مدت زمانی که بازرسان برای رسیدگی به شرکت‌ها صرف می‌کنند و غیره.
  - هزینه تجهیزات جدید یا فرایندهای جدید تولید: در این مورد مشاوره رسمی/ غیررسمی با کسانی که احتمالاً تحت تأثیر قرار می‌گیرند، بهترین اطلاعات را به‌دست می‌دهد.
  - گردآوری اطلاعات درباره امکان پیروی از قانون: می‌توان از هزینه‌های نیروی کار استفاده کرد و هزینه تجهیزات جدید (مثل رایانه‌ها یا نرم‌افزارها) را به آن افزود.
  - هزینه اخذ مجوز: این هزینه‌ها شامل برآورد دستمزدها به‌علاوه هزینه‌های اداری/ نیروی کار می‌شود.
  - هزینه اضافی برای توصیه‌های حقوقی، حسابداری و دیگر مشاوره‌ها: در اینجا مشاوره و استفاده از تجربه همکاران مناسب است.

#### ج) هزینه‌های اداری و سیاستی

از آنجاکه هزینه‌های اداری حاصل از تغییر یا وضع سیاست (قانون) در اغلب موارد هزینه‌های دائمی هستند، ولی هزینه‌های سیاستی حاصل از تغییر مورد نظر در مقطع

زمانی محدودی (تا زمان استقرار سیاست جدید در فرایند عمل گروه‌های ذی‌نفع و بنگاه‌های تأثیرپذیر از آن) وجود دارند؛ لذا مناسب است برای درک بهتر هزینه‌ها این دو مورد از هم تفکیک شوند.

- تفکیک هزینه‌های اداری و سیاستی مهم است.
- هزینه‌های سیاستی را می‌توان به‌عنوان هزینه‌های ضروری برای دستیابی به اهداف سیاستی بررسی کرد. درحالی‌که هزینه‌های اداری معمولاً حاصل شرایط لازم، نظارت، اجرا و پیروی از قانون و غیره است.<sup>۱</sup>
- از ارزیابی هزینه‌های اداری برای بخش تجارت، مؤسسات خیریه و بخش داوطلب مشخص می‌شود که باید از الگوی استاندارد هزینه پیروی کرد.
- محاسبه هزینه‌های اداری<sup>۲</sup>، سوای هزینه‌های سیاستی، حد مطلوب گزینه‌های سیاستی جایگزین را معلوم می‌کند. برای نمونه، اگر هدف سیاستی بهتر کردن تکنولوژی وسایل نقلیه برای کاهش انتشار گازها باشد، یکی از گزینه‌ها شناسایی بهترین فناوری و اجباری کردن آن است. سپس تمام خودروهایی که از خط تولید بیرون می‌آیند باید معاینه فنی شوند (یعنی فناوری جدید= انتشار کمتر گازها). روش دیگر، اقدام داوطلبانه صنعت خودروسازی در اصلاح فناوری تولیدات است، که در مواجهه آنها با وضع مالیات برای انتشار گازهای آلاینده انجام خواهد داد.
- وقتی هزینه‌های اداری و سیاستی با یکدیگر مقایسه شوند، این کار، ایده‌هایی را به‌وجود می‌آورد در مورد اینکه این سیاست، چقدر می‌تواند مؤثر واقع شود و بنابراین، چقدر خوب طراحی شده است. باوجود این، مواردی وجود دارد که پیشنهاد سیاستی

۱. هزینه‌های اداری حاصل از اجبارهای اداری برای بنگاه‌ها، بخش داوطلبانه، بخش عمومی و شهروندان، در ارائه اطلاعات مربوط به فعالیت یا تولید آنهاست. این هزینه‌ها در مفهوم گسترده، شامل هزینه‌های ارائه اطلاعات در خصوص اخذ عنوان تجاری، گزارش‌دهی، نظارت و ثبت آنهاست.

۲. مثال برای محاسبه هزینه‌های اداری:

- می‌توان حساب کرد چند نفر - روز در هر مرحله گزارش دادن به دولت، برای تکمیل فرم‌های مربوط یا برای اندازه‌گیری خطرات و غیره لازم است،
- سپس هزینه هر نفر - روز را مثلاً به یورو تخمین زد (شامل هزینه‌های جاری، لابراتوری و غیره)،
- در آخر باید تعداد نفر - روز (یا نفر - سال) حاصل را ضربدر تخمین هر واحد به هزار یورو کرد.

تقریباً به‌طور کامل به هزینه‌های اداری منجر می‌شود و نه هزینه‌های سیاستی.

- اندیشیدن درباره مرز میان هزینه‌های اداری و سیاستی می‌تواند به شناسایی چیزهایی کمک کند که ممکن است نادیده گرفته شوند، به‌ویژه در مرحله ابتدایی.

#### د) پوشش هزینه‌ها و فایده‌ها

هزینه‌ها و فایده‌های حاصل از یک پیشنهاد سیاستی، به لحاظ زمانی می‌توانند در دو مرحله ظاهر شوند؛ تحلیل آنها در هر مرحله، می‌تواند موجب شناخت بهتر تأثیرات حاصل از تغییر یا وضع سیاست (قانون) شود.

تحلیل هزینه‌ها و فایده‌ها معمولاً تنها در مرحله اول (مرحله بروز تأثیرات حاصل از اجرای سیاست پیشنهادی) نیاز به کمی شدن دارند. برای مثال اگر پیشنهادی، شرکتی را در صنعتی خاص ملزم کند تا تجهیزات جدید ایمنی بخرد، هزینه‌های اقتصادی تحمیل شده به جامعه را می‌توان به‌وسیله هزینه‌های شرکت‌ها (در زمینه‌های پولی، اداری و زمان آموزش) برای خرید و استفاده از تجهیزات جدید اندازه‌گیری کرد، و فایده‌ها برای جامعه را می‌توان به‌وسیله فایده‌های سلامتی (قابل اندازه‌گیری با عناوینی مثل بهبود کیفیت سلامت و آمار نجات‌یافتگان) اندازه‌گیری کرد.

همچنین، ممکن است در مرحله اول تأثیراتی برای پاره‌ای پیشنهادها وجود داشته باشد، مانند: تأثیراتی توزیعی (مثلاً اگر پیشنهاد به‌طور نامتناسبی شرکت‌های کوچک یا منافع متعلق به گروهی خاص را متأثر کند)، تأثیرات رقابتی (مثلاً اگر پیشنهاد سیاستی، تعداد شرکت‌های فعال در صنعت را به نحو چشمگیری کاهش دهد)، یا تأثیرات حاصل از نوآوری (مثلاً وقتی پیشنهاد سیاستی، انجام تحقیق و توسعه (R&D)<sup>۱</sup> را در شرکت‌های صنعتی اجباری کند).

در اکثر موارد، باید به تأثیرات اقتصاد کلان (یا تأثیرات مرحله دوم) توجه شود (در حالت عادی لازم نیست برای کمی کردن یا پیش‌بینی آنها تلاش کرد). برای نمونه، حدی که تا به آنجا بنگاه‌ها قادرند هزینه‌های اضافی را به تأمین‌کنندگان یا مشتریان منتقل کنند یا دستمزدهای پرداختی یا سودهای حاصله‌شان را کاهش دهند. برآورد

---

1. Research & Development

چنین تأثیراتی دشوار است و احتمالاً حدسی است و در اکثر موارد، نشان‌دهنده توزیع مجدد منابع مالی در اقتصاد است، بدون اینکه هیچ‌گونه تأثیر خالص و کلی اقتصادی داشته باشد. باوجود این، موقعیت‌های محدودی که کمی کردن تأثیرات اقتصاد کلان یا مرحله دوم در مورد آنها ارزش دارد، در اینجا بحث شده است.

**نکته:** وقتی درباره تأثیرات مرحله دوم بحث می‌شود، این کار باید به روشی متوازن صورت گیرد؛ چرا که برجسته کردن تأثیرات مرحله دوم به تنهایی، تحلیل را منحرف می‌کند.

#### **در بررسی هزینه‌ها و فایده‌ها چه زمانی باید تأثیرات اقتصاد کلان (مرحله دوم) مورد بحث قرار گیرد؟**

- اکثر پیشنهاد‌های سیاستی، تأثیری بر اقتصاد کلان ندارند، بنابراین تأثیرگذاری آنها بر مشاغل یا تجارت خارجی نیز مطرح نمی‌شود (چون کارگران اخراجی کارهای دیگری پیدا می‌کنند و با ایجاد تغییرات در تقاضای خارجی یا داخلی یا قیمت‌ها، تجارت به وضعیت تعادل باز می‌گردد).
- در صورتی که احتمال تأثیرات منطقه‌ای یا انتقالی چشمگیری وجود داشته باشد، این تأثیرات باید بیان شود (مثلاً اگر صنعت بزرگی در یک منطقه دورافتاده تعطیل شود و احتمال بیکاری محلی برای مدت طولانی پدید بیاید) و هر اقدامی جهت کاهش این تأثیرات باید انجام شود.
- همچنین، پیشنهاد‌های سیاستی‌ای وجود خواهند داشت که دارای تأثیر گسترده و بسیار چشمگیری هستند، به‌طوری‌که برآورد کردن تأثیر آنها بر اقتصاد کلان لازم است، مثل تعیین حداقل دستمزد.

#### **در بررسی هزینه‌ها و فایده‌ها چه وقت باید تأثیرات اقتصاد کلان (مرحله دوم) کمی شوند؟**

مواردی وجود دارد که می‌توان تأثیرات مرحله دوم را به هزینه‌ها و فایده‌ها اضافه کرد. معمولاً این موارد هنگامی است که پیشنهاد اولیه تأثیری نمایان و یا نفوذ چشمگیری داشته است. مثلاً اگر پیشنهادی برای ذخیره‌سازی کالاهای اساس منطقه صنعتی، موجب افزایش حرکت‌های ترابری شود، شلوغی جاده‌ها می‌تواند تأثیراتی منفی بر گردونه اقتصاد داشته باشد، و اگر پیشنهاد سیاستی منجر به افزایش استفاده از

تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات (ICT)<sup>۱</sup> در یک بخش شود، تأثیرات مثبتی در پی خواهد داشت و هزینه‌ها را در سایر بخش‌ها کاهش خواهد داد.

باوجود این، به‌ندرت موردی وجود دارد که تغییرات محض بر مخارج یک صنعت، تأثیر چشمگیری بر مرحله دوم بگذارد. مثلاً اگر صنعتی تجهیزات ایمنی جدیدی خریداری کند، این امر موجب افزایش درآمد تأمین‌کنندگان آن تجهیزات می‌شود. اما صنعت ناچار خواهد بود مخارجش را در برخی زمینه‌ها کاهش دهد؛ بنابراین سایر تأمین‌کنندگان، درآمدشان را از دست می‌دهند، پس هیچ تأثیر کلی بر اقتصاد ندارد. این مورد، شبیه همان موردی است که حتی اگر تأمین‌کنندگانی که سود می‌کنند، در صنایع دانشی<sup>۲</sup> باشند (که سرعت بالاتری در نوآوری‌هایی نظیر فناوری اطلاعات، علوم زیستی یا تکنولوژی‌های زیست‌محیطی دارند) و قانون موجب شود تا آن صنعت، الگوی هزینه‌های خود را تغییر دهد؛ و مدارک کافی برای نشان دادن فایده‌های حاصل از آن وجود نداشته باشد، در این صورت فرض بر این خواهد بود که ارزیابی کلی نتایج سرمایه‌گذاری و بهره‌وری، منفی است.

سرانجام، حتی اگر هیچ تأثیر اقتصادی کلی وجود نداشته باشد، گاهی ذکر تأثیرات توزیعی (بین مناطق یا بین صنایع) یک لایحه پیشنهادی، مناسب است. به‌ویژه در مواردی که تأثیرات مرحله دوم بیشتر از تأثیرات فوری (مرحله اول) باشد. برای نمونه، اگر موضوع الزام جایگزینی صنعت الکتریسیته مطرح باشد، احتمالاً این امر بابت فایده برای سازندگان آسیاب‌های بادی و به زیان سازندگان توربین‌های گازی است؛ هرچند این موضوع هیچ تأثیر خاصی بر روی اقتصاد ندارد. اما در تشریح این تأثیرات توزیعی، تهیه فهرست منتفعین و متضررین اهمیت دارد تا این احساس به‌وجود نیاید که هیچ تأثیر کلی منفی یا مثبتی وجود نداشته است.

#### ه) هزینه‌ها و فایده‌هایی که در طول زمان به‌وجود می‌آید

این احتمال وجود دارد که همه پیشنهادها قانونی در طول چند سال، هزینه‌هایی را

---

1. Information and Communication Technology

2. Knowledge Industries

تحمیل کنند یا فایده‌هایی را باعث شوند. به‌محض اینکه این هزینه‌ها و فایده‌ها شناسایی شوند و ارزش پولی آنها تعیین شود، لازم است ارزش پولی زمان صرف شده نیز محاسبه شده و برآوردهای اولیه اصلاح شوند. واقعیت آن است که مردم ترجیح می‌دهند چیزهای خوب را زودتر به‌دست آورند و ترجیح می‌دهند پرداخت برای چیزهای دیگر را تا حد امکان به تعویق بیندازند. پیشنهادهای قانونی نیز چنین‌اند؛ اگر فایده‌ها زودتر عاید شوند و هزینه‌ها دیرتر پرداخت شوند، بهتر است؛ در نتیجه برآوردها تغییر خواهند کرد.

### (و) پیش‌بینی احتمالات

پیش‌بینی درست و دقیق آینده، ناممکن است. به‌عبارت‌دیگر، هنگام ارزیابی تأثیرات گزینه‌های مختلف، ناچار باید احتمالاتی را در نظر گرفت. این احتمالات باید برای اطمینان از اینکه پیشنهاد سیاستی براساس پیش‌فرض خاصی نبوده است، مورد آزمایش قرار گیرد.

• برای شناسایی خطرات و عدم قطعیت در میزان هزینه‌ها و فایده‌های تأثیرگذار، باید به‌روشنی آنچه فرض شده بیان گردد.

• در مورد خطراتی که امکان وقوع دارند (مانند خطر آتش‌سوزی یا تصادف)، باید این احتمال در برآورد هزینه‌ها و فایده‌ها مورد محاسبه قرار گیرد.

• در اغلب اوقات، تعیین احتمال وقوع یک واقعه وجود ندارد. بنابراین، در تحلیل تأثیرات تعدادی از طرح‌های مختلف (که احتمال وقوع احتمالاتی در آنها هست)، باید از تحلیل حساسیت<sup>۱</sup> استفاده کرد.

• میزان تغییر پیروی گروه‌های ذی‌ربط با گزینه پیشنهادی باید بررسی شود. نباید فرض کرد که همیشه موافقت کلی ایجاد می‌شود. مهم است که بدانیم چه سطحی از پذیرش فایده‌ها لازم است تا هزینه‌ها را توجیه کند.

• همچنین باید تأثیر جانبداری‌ها و خوش‌بینی‌ها را بر هزینه‌ها و فایده‌ها بررسی کرد. هیچ سندی وجود ندارد که نشان دهد سیاست‌گذاران هنگام طرح پیشنهادی سیاستی تا چه حد به آن خوش‌بین هستند و یا از آن جانبداری می‌کنند. با استفاده از این تکنیک‌ها، می‌توان دامنه‌ای از هزینه‌ها و فایده‌ها را شناسایی کرد.

شناسایی چنین دامنه‌هایی اجازه می‌دهد تا اتخاذ تصمیمات، پس از بررسی مشکلاتی صورت گیرد که احتمال وقوع آنها وجود دارد. بررسی این موضوع در تصمیم‌گیری از اهمیت بسیاری برخوردار است، چرا که در غیر این صورت، احتمال دارد در آینده، هزینه‌های ناخواسته‌ای برای حل مشکل لازم شود. (Cabinet Office, 2005)

### ۲-۵-۳ تحلیل هزینه اثربخشی<sup>۱</sup>

می‌توان این تحلیل را به‌عنوان تحلیل هزینه-فایده جزئی تلقی کرد، چرا که در آن هیچ اقدامی برای تبدیل فایده‌ها به مقادیر پولی صورت نمی‌گیرد، در عوض آنها را با سایر اصطلاحات اندازه‌گیری نظیر درجه کاهش ریسک، تعداد نجات‌یافتگان و غیره ارزیابی می‌کند. تحلیل هزینه اثربخشی در جایی که همه گزینه‌های جایگزین، دارای پیامدهای مشابهی باشند بسیار مفید خواهد بود. در جایی که پیشنهادهای سیاستی دارای فایده‌های قابل توجه باشند، این روش کمتر مفید خواهد بود. همچنین این روش، از توان کمی برای پاسخ‌گویی به پرسش «آغازین»، مبنی بر اینکه «آیا قانون‌گذاری مورد نیاز است یا نه؟» برخوردار است. (Holmes, Sue, 2001: 42)

### الف) هزینه اثربخشی را چگونه ارزیابی کنیم؟

از بودجه‌های دولتی باید طبق اصول مدیریت مالی سالم استفاده کرد. این اصول، تلاشی است برای برقراری بهترین روابط میان منابع مالی اختصاص یافته و نتایج به دست آمده و از این رو، چنانچه اهداف مورد نظر پیشنهاد سیاستی، با کمترین هزینه به دست آید یا در صورتی که تأثیر مطلوب آن در سطح منابع مالی موجود به حداکثر برسد، پیشنهاد سیاستی را می‌توان به‌عنوان حرکتی «اثربخش» یا «هزینه - اثربخشی» تلقی کرد.

ارزیابی تأثیرات باید مبنای معقولی برای قضاوت در این زمینه فراهم آورد. بنابراین لازم است پیامدهای مالی همه پیشنهادهای سیاستی بر بودجه معین شود و با قوانین مالی مطابق باشد؛ به‌طوری که محاسبه دقیق منابع مالی و انسانی لازم که قرار است به این پیشنهاد سیاستی اختصاص یابد، انجام شود.

**ب) چگونه هزینه اثربخشی لوایح هزینه‌بر را ارزیابی کنیم؟**

تحلیل بودجه‌ای هزینه-اثربخشی، تأثیرات پیشنهاد سیاستی را، با میزان کلی هزینه‌های لازم (برای به‌وجودآوردن چنین تأثیراتی) مرتبط می‌کند. معیار داوری در این میان بهای هر واحد نتیجه به‌دست آمده است (مثلاً هزینه ایجاد یک شغل یا تغذیه یک کودک). سپس لازم است هزینه هر واحد، با سایر روش‌های دیگر رسیدن به نتیجه مشابه آن، مقایسه شود. اثربخشی یا غیر اثربخش بودن یک پیشنهاد سیاستی بستگی دارد به اینکه آیا این پیشنهاد نسبت به سایر پیشنهادهای رقابتی، در رسیدن به اهداف مورد نظر با هزینه‌ای کمتر، بهتر عمل می‌کند یا نه.

برای مثال: اگر هدف از یک سیاست، کاهش تصادفات در منطقه‌ای معلوم با هزینه‌ای معین باشد، ارزیابی تأثیرات اثربخشی شامل مقایسه هزینه‌ها و نتایج مورد انتظار از سه گزینه عملی زیر است:

- اقدام برای آگاه‌سازی در مورد امنیت جاده،
  - ساختن پل برای جداسازی رفت‌وآمد عابران پیاده و وسایل نقلیه،
  - به کارگیری چراغ‌های راهنمایی بیشتر.
- در اینجا انواع هزینه‌هایی که باید در نظر گرفت، به شرح زیر است:
- هزینه‌های مالی مستقیم (بر افراد یا گروه‌های ذی‌نفع)،
  - هزینه‌های اداری برای دوایر دولتی (مثل مطالعات ارزیابی یا مطالعات امکان‌سنجی، هزینه‌های انفورماتیک و غیره)،
  - منابع انسانی لازم برای مدیریت گزینه سیاستی.

سطح هزینه‌ها و سطح نتایج مورد انتظار در هریک از سه مورد به‌طور آشکار فرق می‌کند. هزینه-اثربخشی آنها را می‌توان با کمک برآوردهای کمی، برای کاهش هزینه هر مورد مقایسه کرد. هرچه اهداف و نتایج مورد انتظار واضح‌تر باشد، ارزیابی هزینه-اثربخشی پیشنهاد آسان‌تر است. در صورتی که اهداف پیشنهاد چندگانه باشد و نتایج مورد انتظار آنها خوب مشخص نشده باشد، نسبت دادن هزینه‌ها به هر تأثیری دشوار خواهد بود. محاسبه نسبت‌های هزینه-اثربخشی مستلزم پیش‌بینی برخی احتمالات است. این احتمالات همواره باید در گزارش ارزیابی تأثیر به‌طور روشن بیان شود.



باوجود این، حتی اگر امکان برآوردهای دقیق از هزینه-اثر بخشی وجود نداشته باشد، فرایند شناسایی تأثیرات باید کمک کند تا پیامدهای پیشنهاد، درباره انواع مختلف هزینه‌ها روشن شود. از برخی جنبه‌ها این کار مهم‌تر از انجام محاسبات و اقدامات دقیق است. ارزیابی تأثیر حداقل باید:

- برآوردی جامع از هزینه سیاست پیشنهادی به‌دست دهد؛
  - امکان توجیه هزینه‌ها را توسط اهداف، مورد بررسی قرار دهد (باید به خاطر داشت که در نهایت، این کار یک قضاوت سیاسی است)؛
  - امکان کسب نتایج مشابه را با هزینه‌ای کمتر، با استفاده از رویکردهای مختلف و یا ابزارهای دیگر مورد بررسی قرار دهد و یا امکان کسب نتایج بیشتر و بهتر را با همان هزینه، اما با روشی متفاوت و با ابزارهایی دیگر بررسی کند.
- این موارد، ارزیابی مجدد اهداف، اقدامات، گزینه‌های جایگزین و سازوکار ارائه و یا ترکیبی از آنها را امکان‌پذیر می‌سازد.

#### ج) چگونه هزینه-اثر بخشی لوایح غیرهزینه‌بر را ارزیابی کنیم؟

انواع هزینه‌های معرفی شده در بالا، در لوایح هزینه‌بر (یا برنامه‌های مشابه) وجود دارد که برای مخاطبان خاصی تعریف شده‌اند، به گونه‌ای که آنها از این سیاست‌ها (قوانین) منتفع می‌شوند (از این‌رو، از این مخاطبان به‌عنوان «ذی‌نفع‌ها» یاد می‌شود).

اما همه مخاطبان لوایح غیرهزینه‌ای لزوماً از آن «بهره» نمی‌برند. در چنین لوایحی بیشتر به اهداف کلی‌تر پرداخته می‌شود.

در واقع هزینه‌های اضافی، نمایانگر تأثیر منفی یک ابزار سیاستی است و باید در تحلیل هزینه-اثر بخشی گنجانده شوند. جدول ۳-۴ عادی‌ترین انواع هزینه‌ها را نشان می‌دهد که ممکن است از لوایحی حاصل شوند که دارای موضوعات هزینه‌بر و غیرهزینه‌بر باشند. این موضوعات امکان دارد برای مسئولان اجرای لایحه و مخاطبان آن به‌وجود بیاید.

## جدول ۳-۴ هزینه‌های یک پیشنهاد سیاستی (یا قانونی)

انواع هزینه‌ها	مسئولان اجرای لایحه	برای مخاطبان
هزینه بودجه‌ای	هزینه‌های مالی مستقیم از بودجه هزینه‌های اداری (مثلاً مطالعات) برای مقامات دولتی منابع انسانی مورد نیاز جهت اجرای مداخله	غیرکاربردی
هزینه بررسی و مطالعه	هزینه‌های نظارت و اجرای سیاست	هزینه‌های به بار آمده در شناسایی و انتخاب مناسب‌ترین روش پذیرش
هزینه پذیرش	غیرکاربردی	هزینه‌های مستقیم برای مخاطبان جهت مطابقت با سیاست / قانون، شامل هزینه‌های اداری <sup>۱</sup> . هزینه‌های فرصت‌ها <sup>۲</sup>
هزینه انطباق (با قانون)	غیرکاربردی	هزینه‌ها یا تخصیص دوباره منابع مالی به دلیل تغییرات پدیدآمده ناشی از سیاست در رفتار (در رابطه با تولید یا مصرف)

(European Commission, 2005: 26-27)

## ۳-۲-۵-۳ ارزیابی هزینه‌های تبعیت از قانون

این تحلیل، هنوز کاملاً تعریف نشده است؛ زیرا به هیچ‌وجه فایده‌های آن کمی نمی‌شوند. از این‌رو لزوم تحلیل فایده‌ها کاهش می‌یابد و بیشتر بر روی هزینه‌ها متمرکز می‌شود؛ زیرا عموماً این هزینه‌ها آسان‌تر تخمین زده می‌شوند. هنگامی این نگرانی وجود

۱. برخلاف هزینه‌های اداری ایجاد شده توسط مقامات دولتی در پرسش از چگونگی اجرای لایحه، هزینه‌های اداری دیگری برای مخاطبان وجود دارد که حاصل اجبارهای قانونی برای دادن اطلاعات از عملکرد یا تولیدشان، به مقامات دولتی یا بخش خصوصی است.

۲. هزینه‌های فرصت بارزترین جایگزین برای مطابقت با الزامات سیاست است. منابع مالی مورد نیاز یک سیاست را نمی‌توان به سایر کاربردها اختصاص داد. پس برای ارزیابی هزینه‌های واقعی یک سیاست، لازم است به چیزی توجه کنیم که این منابع در صورت اختصاص یافتن به بهترین گزینه سرمایه‌گذاری امن می‌توانستند تأمین کنند. اغلب اوقات، مرجع مقایسه، میزان سود پرداختی بانک‌های سپرده‌گذار نرخ‌های متداول دستمزد است.

دارد که آیا پیشنهاد سیاستی قابل اجراست، یا با توان مخاطبان متناسب است؟ رویکرد توجه به هزینه‌های تبعیت از قانون در گروه‌های ذی‌نفع از اهمیت خاصی برخوردار خواهد شد. تحلیل تأثیر بر مشاغل (بنگاه‌های کوچک و متوسط) و تحلیل مالی یا بودجه‌ای نیز بخشی از تحلیل هزینه تبعیت از قانون هستند. (Holmes, Sue, 2001: 42)

#### ۴-۵-۳ ارزیابی تأثیرات بر رشد، رقابت و مشاغل

تأثیرات اقتصادی یک سیاست که هدفش دستیابی به اهداف اقتصادی، اجتماعی یا زیست‌محیطی باشد، از طریق تغییر قیمت‌ها و هزینه‌ها، دوباره به چرخه اقتصادی انتقال می‌یابد. این تغییرات بر رفتار (برخی) بازیگران اقتصادی تأثیر می‌گذارد، که در عوض، بر شرکت‌ها، خانواده‌ها و مقامات دولتی تأثیر می‌گذارد.

هنگام شناسایی این تأثیرات، باید به عواملی که به‌نظر می‌رسد بر بهره‌وری تأثیر گسترده‌ای دارند، توجه خاصی شود. قدرت رقابتی نیز، معیاری برای اندازه‌گیری توانایی اقتصادی جهت فراهم آوردن استانداردهای بالا و روزافزون زندگی و نرخ بالای اشتغال به شکل بادوام است. رقابت جدی در محیط تجاری سودبخش، محور اصلی رشد، بهره‌وری و قابلیت رقابت است.

#### الف) تأثیرات بر تجارت بین‌الملل و سرمایه‌گذاری در خارج

ممکن است پیشنهادهای سیاستی بر شرایطی تأثیر بگذارند که بنگاه‌های اقتصادی (در مقایسه با رقبای اصلی‌شان در کشورهای دیگر) مطابق با آنها کار می‌کنند. این تأثیرات در کوتاه‌مدت و بلندمدت متفاوت هستند. آگاهی از ویژگی‌های اصلی نظامی که رقبای خارجی براساس آن کار می‌کنند، عنصری ضروری برای بررسی دقیق تأثیرات اقتصادی است.

بنابراین باید پرسید، آیا این پیشنهاد:

- تفاوت‌های میان نظام قانونی شرکت‌های مورد بحث با رقبای آنها را افزایش می‌دهد یا کاهش؟
- شرکت‌های مورد بحث را در مقایسه با رقبای بین‌المللی‌شان، در جایگاه برتری قرار می‌دهد؟

- بخش ها و شرکت های بدون آلودگی (زیست محیطی) را به صورت مستقیم و غیرمستقیم، مستقل از بخش ها و شرکت های آلوده کننده، تقویت خواهد کرد؟
- به جابه جایی فعالیت های اقتصادی به / از کشور مطبوع می انجامد؟

#### (ب) تأثیرات بر رقابت در بازار داخلی

رقابت به شرکت ها کمک می کند تا با عملکرد بهتر، از یکدیگر سبقت بگیرند و با افزایش عرضه محصولاتشان رشد کنند. درعین حال، رقابت به آنها کمک می کند تا در مقیاس جهانی در حالت رقابتی باقی بمانند. پیشنهادهای سیاستی بر روش رقابت شرکت ها با یکدیگر تأثیر می گذارد. برای بررسی تأثیرات منفی پیشنهاد سیاستی بر رقابت، باید تعیین شود که آیا پیشنهاد شامل موارد زیر است<sup>۱</sup>:

- قواعدی برای آزادسازی شبکه رسمی انحصار خدمات عمومی (نظیر الکتریسیته، مخابرات، پست، حمل و نقل عمومی و غیره) و فعالیت در بازار داخلی،
- اقداماتی برای افزایش یا کاهش موانع ورود یا خروج (کالا) که ورود یا خروج شرکت ها را از بازار آسان تر یا دشوارتر می کند،
- قواعدی جهت معرفی حقوق خاص بازرگانی یا معافیت فعالیت های ویژه با استفاده از قواعد رقابت،

• مقررات بخشی که اهداف سیاست اقتصادی، زیست محیطی یا منطقه ای را دنبال می کنند،

• قواعد و مقررات عمومی (مانند قانون مربوط به شرکت ها) حاکم بر فعالیت های اقتصادی.

در این صورت، باید پرسش های زیر مطرح شود:<sup>۲</sup>

• آیا پیشنهاد سیاستی شامل شروطی است که بخش یا بازار را از به کارگیری قواعد رقابت

معاف می کند، در این صورت، احتمالاً حق انحصاری به وجود می آورد یا آن را تقویت می کند؟

• آیا پیشنهاد سیاستی، شامل قواعدی است که به طور مستقیم در روش بازاریابی یا

قیمت گذاری شرکت ها بر روی تولیدات یا خدماتشان مداخله کند، آیا این پیشنهاد، توزیع

را به شبکه ای از واسطه های خاص محدود می کند، از این رو این سیاست، قدرت انتخاب

۱. نمونه ای از شیوه بررسی تأثیرات سیاست یا قانون جدید بر رقابت را دفتر کابینه بریتانیا در قالب فهرستی از

پرسش ها ارائه کرده است. این مورد در پیوست ۶ اشاره شده است.

۲. فهرست پرسش ها هنوز به واقع کامل نیست.

مصرف‌کننده را کاهش می‌دهد یا موانعی بر سر راه تازه‌واردها به بازار، به وجود می‌آورد؟

- آیا پیشنهاد سیاستی، شامل قواعدی است که شرکت‌ها را ترغیب می‌کند تا در مورد قیمت‌ها توافق کنند یا باعث اختلاف با مصرف‌کنندگان یا بازارها می‌شود؟
- آیا پیشنهاد سیاستی، حاوی قواعدی است که دسترسی به منابع مهم (نظیر مواد اولیه، زمین، دانش فنی و فناوری پردازش) در بازارهای متمرکز را محدود کند؟ (پس ورود محصولات یا خدمات دیگر را به بازار اجازه نمی‌دهد یا به تأخیر می‌اندازد).

**ج) تأثیرات بر شرکت‌ها در زمینه سرمایه‌گذاری، هزینه‌های اجرایی، تولیدات و خدمات**

پیشنهادهای سیاستی عمده یا سهواً بر تصمیمات شرکت‌ها در خصوص تولید تأثیر می‌گذارند. باید بررسی کرد که پیشنهاد سیاستی چه تأثیراتی بر سرمایه‌گذاری، هزینه‌های اجرایی، تولیدات و خدمات شرکت‌ها می‌گذارد. برای روشن شدن آن می‌توان پرسید آیا پیشنهاد سیاستی:

- به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر دسترسی شرکت‌ها بر ورودی‌هایشان یا قیمت آنها تأثیر می‌گذارد؟ (مانند مواد اولیه، ماشین‌آلات، کارگر و ...).
  - بر هزینه‌ها یا توان مالی شرکت می‌افزاید یا از آن می‌کاهد؟
  - مقدار یا زمان‌بندی سرمایه‌گذاری شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟
- همچنین می‌توان پرسید آیا در نتیجه تصمیمات جدید سرمایه‌گذاری و تغییرات در میزان دسترسی به ورودی‌ها یا هزینه آنها که بر اثر پیشنهاد سیاستی اتفاق افتاده:
- شرکت‌ها چگونه محصولات و خدمات را تولید می‌کنند؟
  - میزان کالاها و خدماتی که شرکت‌ها تولید می‌کنند، چگونه است (محصولات جدید یا جایگزین)؟
  - کمیت کالاها و خدماتی که شرکت‌ها تولید می‌کنند چقدر است؟
  - کارایی مالی شرکت‌هایی که در حال حاضر در بازار مربوطه فعالیت می‌کنند، چگونه است؟

سرانجام اگر شرکت‌ها در نتیجه پیشنهاد سیاستی با افزایش هزینه مواجه شوند، آیا ساختار بازار به‌گونه‌ای خواهد بود که آنها بتوانند برخی یا تمام این هزینه‌ها را

ارزان‌تر به مشتریان یا گران‌تر به تأمین کنندگان منتقل کنند؟

#### د) تأثیرگذاری بر توسعه تکنولوژیکی و ابتکار

پیشنهادهای می‌توانند به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر پیشرفت تکنولوژیکی و فعالیت‌های مبتکرانه شرکت‌ها و روش‌هایی که به‌وسیله آن شرکت‌ها و نهادها سازماندهی شده‌اند، تأثیر بگذارند. وقتی توسعه تکنولوژیکی و نوآوری<sup>۱</sup> تحت تأثیر قرار گیرند، آیا پیشنهادها:

• بر سطح و زمان‌بندی تحقیق و فعالیت‌های توسعه تأثیر می‌گذارد، مثلاً به‌وسیله آسان‌تر کردن یا دشوارتر کردن بودجه‌بندی این فعالیت‌ها برای شرکت‌ها؟

• سبب ارتقا یا ایستایی موارد زیر می‌شود:

- توان بالقوه شرکت‌ها برای نوآوری (دانش فنی و مالی)،

- توسعه و اجرای فناوری‌های جدید،

- اشاعه و استقبال عموم مصرف‌کنندگان از فناوری‌های جدید،

- دانش بیشتر و دانش فنی،

- امکان بهره‌برداری از اختراعات و ابتکارات.

#### ه) تأثیرگذاری بر شرکت‌ها، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط (SME)،<sup>۲</sup> در زمینه

##### بار اداری

ممکن است پیشنهادهای سیاستی به‌صورت مستقیم موجب افزایش بار اداری شرکت‌ها و یا برعکس، منجر به کاهش بار اداری به دلیل ساده‌سازی شوند. هر دو مورد بر نیازهای مالی و هزینه‌های شرکت تأثیر دارند. در این صورت باید دید که آیا پیشنهاد:

• بار اداری را به شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌های تازه تأسیس و سایر SMEها، تحمیل

می‌کند یا آن را کاهش می‌دهد؟ به‌ویژه آیا پیچیدگی اداری را کاهش یا افزایش می‌دهد

۱. ابتکار و نوآوری اشکال گوناگونی دارد. مثلاً ابتکار در روش تولید، محصولات (ابتکار پردازش) را بهتر می‌کند و به توسعه محصولات جدید می‌انجامد و یا به توسعه و ارائه خدمتی جدید منجر می‌شود. نوع دیگری از ابتکارات می‌تواند غیرملموس بوده و شامل معرفی ساختارهای جدید و روش‌های کارکردن در داخل سازمان‌ها و نهادها باشد.

یا بر شفافیت الزامات حقوقی و قطعیت قانونی تأثیر می‌گذارد؟

- هزینه‌های تعدیل، پذیرش یا معامله<sup>۱</sup> قابل توجهی را بر شرکت‌ها تحمیل می‌کند؟
- الزامات فنی، حقوقی یا اداری را شامل می‌شود که شرکت‌ها را ملزم می‌کند/ قادر می‌سازد/ تشویق می‌کند تا وظایف و فعالیت‌های جدیدی را انجام دهند؟

#### و) تأثیرگذاری بر مصرف‌کنندگان

در بسیاری از موارد، پیشنهادهای سیاستی، بر کار بازارها و فعالیت شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند و موجب افزایش غیرمستقیم تأثیرات روی خانوارها می‌شوند. در سایر موارد ممکن است خانواده‌ها مستقیماً تحت تأثیر پیشنهادهای سیاستی قرار گیرند. در این زمینه باید به این پرسش‌ها توجه کرد که آیا احتمالاً پیشنهاد:

- بر قیمت‌هایی که مصرف‌کنندگان بابت محصولات و خدمات می‌پردازند، تأثیر می‌گذارد؟ در این صورت، کدام یک و چقدر قیمت‌ها افزایش می‌یابند؟
- بر میزان/ کیفیت/ امنیت خدمات و محصولات مصرفی تأثیر می‌گذارد؟
- بر حمایت از اطلاعات تأثیر می‌گذارد؟
- بر دستمزدها و درآمد خانوارها تأثیر می‌گذارد؟
- بر میزان حمایت از مصرف‌کنندگان تأثیر می‌گذارد؟
- بر مستمری بازنشستگی و درآمد تأثیر می‌گذارد؟
- وام‌گیری یا پس‌انداز پول را برای خانواده‌ها آسان‌تر یا دشوارتر می‌کند، مثلاً از طریق دسترسی به خدمات مالی؟

#### ز) تأثیرگذاری بر تعداد و کیفیت مشاغل

هنگام بررسی تأثیرات بر روی مشاغل، مهم است دامنه این تأثیرات بر تعداد مشاغل (ایجاد شده، از بین رفته یا تغییر یافته) برآورد شود. در حالی که باید تأثیرات کوتاه‌مدت پیش‌بینی شده را از تأثیرات میان‌مدت تمیز داد. در حد امکان، این برآوردها نیز باید

---

۱. هزینه‌های تعدیل، هزینه‌های استثنایی است که از تخصیص مجدد منابع در نتیجه تغییر سیاست‌ها، به‌وجود می‌آید. هزینه‌های پذیرش، هزینه‌های مستقیمی است که بر اثر مطابقت با تغییر سیاست‌ها به‌وجود می‌آید. هزینه‌های معاملاتی در جریان شناسایی مناسب‌ترین روش پذیرش، به‌وجود می‌آید.

به صورت نرخ‌های اشتغال، نرخ‌های بیکاری و تأثیرات خالص بیان شود. شناسایی گروه‌های جمعیتی که از ایجاد این شغل‌های جدید سود می‌برند، بسیار مهم است. لازم است میزان تأثیرات بر روی کیفیت کار بررسی شود. کیفیت کار به برخی عوامل بستگی دارد. در زیر به ده عامل مهم اشاره می‌کنیم:

- کیفیت ذاتی کار (شامل سطح پاداش و عدالت)،
  - مهارت‌ها، آموزش‌های دائمی و ارتقای حرفه‌ای،
  - نوع جنسیت،
  - سلامت و امنیت کار،
  - تعادل میان انعطاف‌پذیری و امنیت کار،
  - دسترسی به بازار کار،
  - سازماندهی کار و تعدیل سن اشتغال،
  - گفت‌وگوی اجتماعی و مشارکت کارگری،
  - عدم تبعیض،
  - عملکرد کلی کار (شامل بهره‌وری)،
- در تحلیل توزیع تأثیرات، باید به موارد زیر توجه ویژه‌ای مبذول داشت:
- توزیع بخشی تأثیرات پیش‌بینی شده،
  - توزیع جغرافیایی تأثیرات پیش‌بینی شده،
  - توزیع توسط جنسیت و گروه سنی،
  - تأثیرات بر درآمد و قدرت خرید گروه‌های مختلف.

#### ح) تأثیرگذاری بر کشورهای ثالث و روابط خارجی (در خصوص اتحادیه اروپا)

پیشنهادهای سیاستی خاص در مورد کشورهای ثالث و روابط خارجی به صورت عمومی تأثیر دارند. در این مورد باید بررسی کرد که آیا پیشنهاد بر موارد زیر تأثیر خواهد داشت:

- پیمان‌ها و توافقات بین‌المللی (مثلاً قواعد سازمان تجارت جهانی)؟
- توسعه و/یا کشورهای همسایه؟
- کشورهای در حال توسعه؟
- سایر کشورها؟



### ط) تأثیرگذاری بر دواير دولتي

درمورد دواير دولتي بايد به نقش آنها در رابطه با پيشنهاد توجه شود:

- آیا دواير دولتي واقعاً در اجرای آن درگیر هستند؟
  - آیا دواير محلي به عنوان مخاطبان مستقيم و يا غيرمستقيم آن تحت تأثیر قرار می گیرند؟
- در مورد اول، هزینه های به بار آمده (مثلاً هزینه های انسانی و زیربنای اقتصادی، تأمین مالی مشترک پروژه ها، هزینه های اجرا و ...) را نباید به عنوان تأثیرات اقتصادی مورد ارزیابی قرار داد، اما می توان آنها را در کنار هزینه های اجرایی بررسی کرد. در این زمینه، باید به پیامدهای احتمالی پيشنهاد بر روی مخارج دولتي، تعهدات آتی بودجه، تعيين مالیات و در جایی که مناسب باشد، توازن بودجه بخش دولتي و کیفیت بدهی های دولت توجه کرد.
- در مورد دوم، وقتی مقامات دولتي مخاطبان یک پيشنهاد سیاستی باشند، ممکن است به عنوان مجریان پيشنهاد شناسایی شوند یا به عنوان مخاطبان مستقيم و يا غيرمستقيم آن، مورد توجه قرار گیرند.

### ی) تأثیرگذاری بر اقتصاد کلان

بخش های قبلي به تأثیراتی می پردازند که دارای ماهیتی گروهی یا مربوط به اقتصاد کلان هستند. اگرچه این تأثیرات بر گردش کار اقتصادی تأثیر دارند، اما تأثیر آن بر مجموعه اصلی اقتصاد کلان نظیر رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و نظایر آن، اغلب بسیار کوچک است و لازم نیست به تفصیل تحلیل شوند. با این همه، در برخی موارد، پيشنهاد سیاستی دارای تأثیراتی در سطح اقتصاد کلان است یا تأثیرات آن در سطح اقتصاد خرد می تواند به تأثیری در سطح اقتصاد کلان فائق شود. در این موارد، مسائل زیر باید مورد بررسی قرار گیرد:

- رشد اقتصادی و ارتباطات آن با سرمایه گذاری در سرمایه فیزیکی یا انسانی، مشارکت در بازار کار، بیکاری، بازارهای سرمایه ای و غیره.
- سطح قیمت ها و ثبات و ارتباطات آنها برای برآورد عرضه و تقاضا، هزینه های تولید و غیره. (European Commission, 2005: 29-34)

**۳-۲-۵-۵ ارزیابی ریسک**

در ارزیابی خطر تلاش می شود مخاطرات به صورت کمی نشان داده شود (با بررسی خطرات و پیامدها) تا در مورد موجه بودن یا نبودن عملکرد دولت در اتخاذ سیاست جدید داوری منطقی صورت گیرد. این روش در پاسخ گویی به پرسش «آغازین» در مورد اینکه آیا قانون گذاری مفید است، کمک می کند؛ همچنین در مورد اینکه چه گزینه های سیاستی به کاهش خطرپذیری کمک می کند.

تشخیص میزان پیچیدگی ها با استفاده از مشاهده تفاوت ها میان خطر «واقعی» و «فرضی» یا پذیرش مخاطرات گوناگون از سوی جامعه، قابل تشخیص است.

«تحلیل خطر-خطر» نیز خطرات را به صورت موازنه ای روشن بررسی می کند (آیا افزایش خطر متوازن کردن، به صورت نتیجه غیرمستقیم یک گزینه سیاستی اتفاق می افتد و آیا افزایش خطر در کارایی گزینه سیاستی تأثیر معنی داری ایجاد می کند)؟ این تحلیل، نیازمند وسیع ترین بینش درباره عواقب تصمیم است، اما متعاقباً الزامات اطلاعاتی و تحلیلی زیادی دارد. (Holmes, S., 2001: 41)

**۳-۲-۵-۶ ارزیابی تأثیرات غیربازاری - به طور خاص محیط زیست و بهداشت**

اولین گام برای تعریف تأثیرات غیربازاری (مثل تأثیرات زیست محیطی) اندازه گیری و سپس قیمت گذاری بر این تأثیرات است. ارزش گذاری این تأثیرات، به خصوص تأثیرات زیست محیطی، مشکل است؛ بنابراین، مفید است که فرایند ارزیابی به طریقی عمل کند که با روش از کیفی به کمی و از کمی به تخمین قیمت، اقدام شود.

**الف) قیمت گذاری بر تأثیرات غیربازاری**

قیمت گذاری بر تأثیرات غیربازاری، هنگامی که ارزش ها در بازار آشکار شوند، آسان می شود. برای مثال، آلودگی هوا به بدن صدمه می زند و ممکن است بازده کاری افراد را کاهش دهد؛ پس به راحتی قابل قیمت گذاری است. اگرچه در جایی که ارزش تأثیرات به طور مستقیم در بازار آشکار نشود، شاید مجبور به استفاده از تکنیک های دیگر شویم.

تکنیک‌هایی که برای تخمین هزینه‌ها و فایده‌ها به زبان پولی، برای محصولاتی که ارزش بازاری ندارند به کار برده می‌شود، از طریق «میل به پرداخت» یا «میل به پذیرش» یک پیامد خاص عمل می‌کنند. اینها شامل روش‌های ترجیحی مشخص<sup>۱</sup> (ارزش‌گذاری اتفاقی، تحلیل‌های پیوسته، آزمون‌های گزینشی) و روش‌های ترجیحات مشهود<sup>۲</sup> (روش هزینه سفر، قیمت‌گذاری ضمنی) می‌شود.

روش‌های ترجیحی مشخص را می‌توان توسط ساخت بازارهای فرضی و پرسش از مردم از طریق پرسش‌نامه‌ها و مصاحبه‌ها، ارزش پیامد حاصل از پیشنهاد سیاستی به دست آورد. این تکنیک‌ها برای قیمت‌گذاری در مواردی مثل، کاهش خطر مرگ نوزادان نارس، صدماتی که به مرگ منجر نمی‌شوند، ارزش موجود محیط زیست، بناهای تاریخی و مواردی از این دست، به کار می‌روند. روش‌های ترجیحات مشهود، براساس مشاهده معاملات بازاری صورت می‌گیرد؛ برای مثال، ارتباط میان وجود صداها یا مزاحم با قیمت خانه‌ها.

تکنیک انتقال هزینه یا فایده (که معمولاً فقط با عنوان «انتقال فایده» نامیده می‌شود)، می‌تواند برای تخمین ارزش تأثیراتی که قیمت بازاری ندارد به کار رود. در این تکنیک، ارزش‌های به دست آمده از یک مطالعه برای مطالعه دیگر نیز به کار می‌رود. برای مثال، تخمین هزینه‌های جلوگیری از تصادفات جاده‌ای در یک کشور عضو اتحادیه اروپا، ممکن است برای تخمین این مورد در یک کشور دیگر عضو به کار رود. استفاده از این تکنیک، عدم اطمینان به ارزش‌های تخمینی را بالا می‌برد، اما می‌تواند برای به دست آوردن میزان بزرگی تأثیرات احتمالی مفید باشد، به خصوص اگر تنگنای پولی و زمانی وجود داشته باشد.

یکی از ابزارهای معمول ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی «ارزیابی چرخه حیات» (LCA)<sup>۳</sup> است که شامل فرایند ارزیابی تأثیرات وارد بر محیط زیست، در طول یک دوره کامل از یک محصول است. این فرایند می‌تواند شامل مطالعه تأثیرات زیست‌محیطی محصول و عملکرد آن در طول اجرا باشد.

---

1. Stated Preference Methods  
2. Revealed Preference Methods  
3. Life-cycle Assessment

LCA معمولاً تحلیل «از ابتدا تا انتها»<sup>۱</sup> یک موضوع است. این ابزار می‌تواند برای اطمینان از اینکه حداکثر کارایی استفاده از منابع حاصل شده و مشکلات زیست‌محیطی به‌راحتی از یک بخش زندگی به بخش دیگر منتقل نمی‌شود، به‌کار رود. رویکرد LCA مفید است؛ زیرا برخی مواد در محصولات مختلف به‌کار می‌رود؛ برای مثال آلومینیوم در چارچوب پنجره، هواپیما و قوطی نوشیدنی‌ها به‌کار می‌رود. پس جست‌وجوی این ماده برای شناسایی تأثیرات زیست‌محیطی آن در یک محصول خاص، به ما چیز زیادی درباره تأثیر کلی آن و صدمات وارده - نشان نمی‌دهد. این رویکرد می‌تواند برای محصولات (مانند مصرف انرژی) دارند، در تولید، حمل‌ونقل در بازار و دفع زباله‌شان (و نه تنها در دوران استفاده از آنها) به‌کار رود.

عناصر کلیدی LCA اینها هستند:

- تعریف و اندازه‌گیری بارها بر محیط زیست: مثل انرژی و مواد خام مصرف شده، انتشار گازها و مواد زاید حاصل،
  - ارزیابی تأثیرات بالقوه زیست‌محیطی این بارها،
  - ارزیابی گزینه‌های در دسترس برای کاهش این تأثیرات زیست‌محیطی.
- لازم به ذکر است شیوه‌های دیگری برای تعریف تأثیرات، با روش کمی سازی وجود دارد که برای جلوگیری از پیچیدگی مطلب در پیوست (۳) آورده شده است.

## فصل چهارم

---

چه نهادی می‌تواند  
ارزیابی تأثیرات قانون  
را انجام دهد؟



#### ۱-۴ قوه مقننه چه اختیارات و مجوزهایی دارد؟

اختیارات و تأثیرگذاری پارلمان‌ها تا حد زیادی با یکدیگر متفاوت است. «پارلمان‌های ماشین امضا» که تحت کنترل وسیع قوه مجریه هستند و فعالیت‌های قانون‌گذاری در آنها در سطح پایینی قرار دارد. «پارلمان‌های مردم‌سالار در حال ظهور» که در ۱۰ سال گذشته به‌عنوان محصول جانبی فرایند ایجاد مردم‌سالاری ظهور کرده‌اند و در آنها فضای سیاسی برای بحث احزاب اکثریت و اقلیت مخالف، بازتر شده و فعالیت‌های قانون‌گذاری در آنها، در حال رشد است و تمایل زیادی برای نفوذ بر دولت در این پارلمان‌ها وجود دارد. «پارلمان‌های مردم‌سالار پایدار» که در آنها ویژگی‌هایی مانند رقابت چندحزبی مداوم، مباحث حزبی فشرده، نفوذ بر دولت و سطح بالای فعالیت‌های قانون‌گذاری وجود دارد.

در هر حال، نوع و میزان اختیارات و قدرت قوه مقننه به چند عامل بستگی دارد. از جمله:

۱. **نوع نظام سیاسی:** در نظام‌های سه‌گانه سیاسی یعنی ریاست جمهوری، پارلمانی و مختلط، این قدرت‌ها و اختیارات متفاوت است.

۲. **نوع نظام انتخاباتی:** نظام‌های انتخاباتی به سه دسته، نظام‌های طرفدار اکثریت نسبی، نظام‌های طرفدار تعیین تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه و نظام‌های تلفیقی تقسیم می‌شود. در نظام‌های انتخاباتی طرفدار اکثریت نسبی، تعداد احزاب پارلمانی کمتر و نمایندگان و در کل پارلمان از استقلال عمل بیشتری برخوردارند. در نظام‌های انتخاباتی طرفدار تعیین تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه، شمار احزاب پارلمان بیشتر شده و نمایندگان پارلمان از استقلال عمل کمتری به نفع حزیشان برخوردارند.

۳. **نظام تک‌مجلسی یا دو‌مجلسی:** نظام تک‌مجلسی به دلیل کوتاه بودن فرایند تصمیم‌گیری و امکان تأثیرپذیری کمتر از سوی جریان‌های سیاسی یا دولت از قدرت و اختیارات

بیشتری نسبت به نظام دومجلسی برخوردار است.

۴. **نظام تمرکزگرا و تمرکززد:** نقش و اختیارات پارلمان توسط نظام اداری کشور هم تحت تأثیر قرار می‌گیرد. اغلب نظام‌های سیاسی به درجه‌ای از تمرکززدایی گرایش یافته‌اند که به دو صورت فدراسیون (در شرایطی که کشور بزرگ است و به چند قوم تقسیم می‌شود) و تقسیم کشور به نواحی اقتصادی و سیاسی متعدد نشان داده می‌شوند. در هر دو صورت، پارلمان‌هایی در سطح نواحی و ایالات به وجود می‌آیند که اختیارات و مسئولیت‌های خود را با قوه مقننه تقسیم می‌کنند. درحالی که در یک نظام تمرکزگرا، قوه مقننه از اختیارات زیادی برخوردار است. (Norton, P. & Bandrias, c.l, 2005: 6)

مهم‌ترین نکته آن است که برای ایفای نقش و کارکرد مشروع و کارآمد یک پارلمان مردم‌سالار باید شرایطی رعایت شود، از جمله اینکه «اختیارات پارلمان باید محفوظ باشد و توسط قانون اساسی تضمین شود». (IPU & Unesco, 2003: 5)

#### ۱-۱-۴ اختیارات پارلمان در وضع قانون

آیا نمایندگان حق طرح و ارائه قوانین را دارند؟ اگر چنین است؛ چارچوب اختیارات آنها تا چه حد است؟ در مقابل، قوه مجریه چه اختیارات و قدرتی در طرح و تأثیرگذاری بر جریان وضع قانون دارد؟ قوه مجریه چه اختیاری در وتوی تصمیمات دارد؟ آیا قوه مقننه می‌تواند حق وتوی قوه مجریه را نادیده بگیرد و اگر جواب مثبت است، چگونه می‌تواند؟ آیا قوه مجریه می‌تواند با حکم دادگاه مقررات بگذارد؟

پارلمان‌ها باید قادر باشند قوانین را در عمل و نه فقط از جنبه نظری وضع کنند. وضع قانون به این نحو، نیازمند مهارت‌های تخصصی، به خصوص توانایی فراهم ساختن ظرفیت قانونی، فنی با دانش سیاسی مفید، به گونه‌ای است که قوانین هم خوب نوشته شوند و هم به درستی قصد و نیت از وضع آن را باز کنند. درحالی که، تصمیم به توسعه این مهارت‌ها، بار سیاسی دارد و ممکن است باعث مقاومت مثلاً در قوه مجریه شود. شاید چیزی که بیشتر اهمیت دارد، توانایی و مسئولیت پارلمان در ایجاد ارتباط هم‌زمان با احزاب متعدد و مخالف است تا در مذاکرات سیاسی پارلمان مشارکت داشته باشد و برای رسیدن به توافق با اکثریت، بسته قوانین را به تصویب برساند.



پرسش‌ها در این زمینه، باید روند تحلیلی را که هم قدرت و اختیارات رسمی پارلمان و هم عملکرد واقعی آن را که همیشه و به‌طور کامل با یکدیگر سازگار نیستند، شامل شود. در جست‌وجوی پاسخ به این پرسش‌ها، باید مسائل قانون اساسی، مثل تفاوت میان نظام‌های پارلمانی و جمهوری و انتظارات متفاوتی را که هریک از آنها به‌وجود می‌آورد در نظر گرفت. مثلاً پارلمان‌ها در نظام پارلمانی، احتمال کمتری دارد که خود پیشنهاددهنده قانون باشند یا تغییرات اساسی در پیشنهادهای دولت ایجاد کنند؛ در حالی که در نظام جمهوری و مختلط این‌گونه نیست. (Brager, S. & Pat Isman-fn'piere, 2000: 52)

## ۲-۱-۴ اختیارات پارلمان در نظارت

تقریباً همه پارلمان‌ها، از حداقل اختیارات نظارتی برخوردارند. باین‌حال به لحاظ قانون اساسی و برخی قوانین موضوعه، در نظام‌های سیاسی مختلف، نظارت اشکال گوناگونی به خود می‌گیرد. در نظام جمهوری (ریاستی) این کارکرد اغلب برعهده کمیته‌هاست<sup>۱</sup>. درحالی‌که در نظام پارلمانی، این نقش را حزب مخالف ایفا می‌کند. اساساً استفاده مؤثر از اختیارات نظارتی، مطابق قانون اساسی، اولاً باعث ارتقای جایگاه پارلمان در نظام سیاسی و ثانیاً پاسخ‌گویی و شفافیت دولت می‌شود. اغلب قوانین اساسی بر موضوع نظارت بر فساد و سوءاستفاده از سرمایه‌ها و قدرت‌های دولتی متمرکز است. همچنین برخی دیگر به نظارت بر کفایت عملکرد دولت در حوزه‌های عمومی می‌پردازد. معمولاً پیش‌بینی می‌شود که یافته‌های نظارت، با وضع قانون برای شکل دادن مجدد به قوانین یا برنامه‌ها (جایی که ضعف یا خلأ احساس می‌شود) ترکیب شود. دو مجموعه اختیارات برای پارلمان به‌منظور ایفای نقش نظارتی بسیار مهم است:

**الف)** اختیار تأیید یا رد پیشنهادهای دولت؛ شامل پیشنهادهای اعضای کابینه، پیشنهادهای قضایی، سفر. در اینجا، علاوه بر بررسی‌های مستقل پارلمان، امکان مذاکره با گروه‌های سیاسی و حامیان دولت وجود دارد. ولی در هر صورت اختیار پارلمان در توانایی‌اش برای دادن رأی اعتماد به دولتمردان، کسانی که مرتکب نقض قانون شده یا ناتوان از انجام وظایفشان هستند، محفوظ است.

۱. ساختار و کارکرد «کمیته‌های پارلمانی» در برخی کشورها، معادل «کمیسیون‌های پارلمانی» در دیگر کشورهاست.

ب) اختیار نظارت بر بودجه، شامل طیفی از اختیارات بررسی، بازنگری و اصلاح به‌منظور تخصیص دقیق‌تر می‌شود. از آنجاکه بودجه شاخص اصلی سیاست‌ها و اولویت‌های دولت است، تعجب‌برانگیز نخواهد بود اگر تنش‌ها بر سر اعمال اختیارات پارلمان در رابطه با بودجه آشکار شود. این چیزی است که معمولاً قانون اساسی بر آن تأکید دارد.

معمولاً در قانون، مکانیسم‌های جمع‌آوری اطلاعات برای نظارت نیز پیش‌بینی می‌شود؛ زیرا اولین گام در نظارت، گردآوری اطلاعات است و پارلمانی که به اطلاعات دسترسی نداشته باشد، نظارتش محکوم به شکست است. بنابراین، پارلمان اختیار احضار دولتمردان را برای ادای توضیحات یا پاسخ به پرسش‌های نمایندگان و کمیته‌ها دارد. در عین حال، ممکن است پیش‌بینی شده باشد که اگر قوه مجریه نظارت پارلمان را برنمی‌تابد و یا با آن همکاری نمی‌کند، پارلمان از دولت انتقاد کند و موجبات جریمه و صدور رأی عدم اعتماد به آنها را فراهم سازد. استفاده از مکانیسم مجازات اگرچه در قانون مدون نیست ولی ابزاری در دست پارلمان‌هاست. حتی اگر هرگز مجازاتی به کار بسته نشود، به‌عنوان یک تهدید مؤثر است. درحالی‌که استفاده افراطی از مجازات‌ها ممکن است تأثیر آنها را کاهش دهد. یا حتی اگر قانون مدونی وجود نداشته باشد، معمولاً مجازات‌های غیررسمی مانند اعلام موضوع در مطبوعات کارایی دارد.

(Johnson, J. K., 2001: 27)

به‌طور کلی، یک قوه مقننه با اختیارات رسمی و به‌خوبی تعریف نشده — حتی اگر از اختیارات خود استفاده نکند — برای هرگونه همکاری با دولت، از یک قوه مقننه بدون چنین قدرتی بهتر است.

### ۳-۱-۴ اختیارات پارلمان در بودجه

بودجه، وسیله مناسبی برای اجرایی‌شدن پیشنهادهایی است که حاصل تلاش‌های نظارتی و وضع قانون است. همان‌طور که وسیله مهمی برای انجام اولویت‌های ملی و محدود ساختن فعالیت‌های اجرایی است. پارلمانی که نتواند در تخصیص بودجه مؤثر باشد، برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های قوه مجریه با مشکلات زیادی مواجه خواهد شد. در اینجا پرسش‌هایی وجود دارد که پاسخ به آنها باید قبلاً در قانون معین شده باشد: آیا پارلمان می‌تواند بودجه پیشنهادی دولت را تغییر دهد؟ آیا پارلمان در تنظیم بودجه و

فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۴۵

تعیین مالیات‌ها نقش دارد؟ تا چه حد پارلمان می‌تواند تخصیص‌ها را افزایش یا کاهش دهد یا منابع مالی را در میان نهادها یا برنامه‌ها تغییر دهد؟ چه زمان و به چه میزان قوه مجریه قادر است بدون تصویب پارلمان هزینه کند؟ آیا پارلمان به همه اطلاعات مالی دسترسی دارد؟ (Krafchik, W. & Wehner, J., 2004: 23)

## ۲-۴ رابطه پارلمان و قوه مجریه

روابط موجود میان قوه مقننه و مجریه در مطالعات پارلمانی و نیز تعیین گرایش دولت به واگذاری نقشی افزون‌تر به پارلمان مورد توجه قرار گرفته است. روابط موجود میان قوای مقننه و مجریه از دو وظیفه اصلی پارلمان سرچشمه می‌گیرد: وظایف وضع قانون و نظارت. درواقع، تبیین چنین رابطه‌ای و برآورد امکان ایفای نقش بیشتر پارلمان به چارچوب اصلی و قانونی نظام سیاسی برمی‌گردد.

در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه در قبال پارلمان مسئول نیست و از استقلال چشمگیری برخوردار است و به تبع، علاقه‌ای به واگذاری نقش بزرگ‌تر به پارلمان ندارد؛ زیرا اعضای کابینه توسط رئیس‌جمهور انتخاب و از قوه مقننه رأی اعتماد نمی‌گیرد. در این نظام، قوه مجریه به‌آسانی بر قوه مقننه تسلط دارد، مگر آنکه پارلمان قدرتمند باشد. در نظام‌های پارلمانی، قوه مجریه، به لحاظ سیاسی در قبال پارلمان مسئول است و بدین ترتیب، قوه مقننه می‌تواند دولت را خلع کند. در این نظام، رابطه قابل توجیهی میان قوه مقننه و قوه مجریه وجود دارد و امکان ایفای نقش بزرگ‌تر برای پارلمان وجود دارد. در نظام‌های مختلط یا نیمه‌ریاستی، رئیس کشور دارای اختیار لازم برای خلع قوه مقننه از طریق رد پیشنهاد قوانین هست و ازسوی دیگر، به لحاظ سیاسی در قبال پارلمان پاسخ‌گوست و بدین ترتیب، قوه مقننه قادر به خلع دولت است. روابط موجود میان این دو قوه در این نظام بسیار چشمگیر است.

علاوه بر نوع نظام سیاسی، نظام انتخاباتی نیز تأثیرات زیادی بر روابط موجود میان قوا می‌گذارد و باعث ارتقای نقش پارلمان در محیط سیاسی می‌شود. به‌طوری‌که در نظام‌های طرفدار حکومت اکثریت، بیشتر به‌سمت دولتی ثابت بر پایه اکثریت قاطع پارلمان گرایش دارند. اما در نظام‌های تعیین نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه، بیشتر به‌سمت

دولت‌های ائتلافی و اقلیتی تمایل دارند. نظام اول به دولتی مقتدر می‌انجامد، درحالی‌که دولت‌های ائتلافی و اقلیتی بیشتر وابسته به پارلمان‌اند که گاه ناچار به تبادل نظر با اعضای پارلمان هستند تا در تصویب سیاست‌های خود اطمینان یابند.

قوه مجریه، عموماً گرایش به تسلط بر قوه مقننه دارد. مسئله بر سر حدود این تسلط است. اغلب صاحب‌نظران بر سر این مسئله (تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه) اتفاق نظر دارند و فقط میزان و سطح این تسلط مورد سؤال است. این مسئله، در طی قرن‌ها موجب تحول در الگوی مسلط بر مطالعات قوه مقننه شده است که ادعا می‌کرد پارلمان‌ها در حال افول هستند. این قضاوت و تسلط‌اندیشی در قوه مجریه، اساساً با ملاحظه یکی از نقش‌های پارلمان یعنی وضع قانون پدید آمد و سایر نقش‌های کلیدی از قبیل نظارت، به حاشیه رانده شد. از پایان قرن بیستم به بعد، که نقش‌های دیگر پارلمان از جمله نظارت مورد پذیرش قرار گرفت، این رابطه تا حدی تعدیل شد و گرایش به‌سوی نقش‌پذیری بیشتر در پارلمان‌ها افزایش یافت. درعین حال بر این مطلب نیز تأکید می‌شود که قوه مجریه، نهادی کارآمدتر در امر وضع قانون، به‌ویژه در مواردی است که مسائل جزئیات بیشتری دارد.

براساس چارچوب‌های قانونی نظام‌های سیاسی و نیز تسلط قهری قوه مجریه بر قوه مقننه، معیارهایی را برای درک و ارزیابی روابط میان قوا و نیز استنتاج نحوه امکان قدرت‌یابی بیشتر پارلمان معین کرده‌اند:

- تعداد اکثریت دولت در پارلمان،

- تعداد احزاب مخالف و اندازه آنها،

- سطح انضباطی احزاب،

- دوران متوسط خدمت دولت‌ها،

- بازده قانون‌گذاری،

- ابزارهای نظارتی موجود در پارلمان،

- ابزارهای نظارتی فعال شده توسط پارلمان،

- اختیارات دولت و پارلمان در تعیین دستور جلسات قانون‌گذاری.

(Norton, P. & Leston Bandrias, C., 2005: 22-23)

در تحلیل فضای سیاسی قوه مقننه، پرسش کلیدی درباره استقلال عمل آنها از قوه

فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۴۷

مجریه است. قوه مجریه در کشاکش کسب موقعیت برتر، همواره عمده منبعی است که قوه مقننه را در تنگنا قرار می‌دهد. در بیشتر کشورها، قاعده این است: از طریق همین تنگناها، قوه مجریه ۹۰ درصد موارد حاکم است؛ یعنی ۹۰ درصد قوانین را قوه مجریه ابتکار می‌کند و به ۹۰ درصد خواسته‌هایش می‌رسد. (R. J. Dalton, 1989: 313)

به نظر می‌رسد با چنین قاعده‌ای، فضای سیاسی برای افزایش نقش بیشتر قوه مقننه بسیار محدود و تنگ باشد. لاقلاً در روابط میان قوا، قوه مجریه به قیمت واگذار کردن بخشی از اختیارات و قدرت، حاضر به تحمل قوه مقننه قدرتمندتر نیست. حتی در نظام‌های پارلمانی که شرایط برای ایفای این نقش، حداقل به لحاظ چارچوب حقوقی نظام سیاسی فراهم می‌باشد، اوضاع مشابه است.

### ۳-۴ رابطه پارلمان و جامعه مدنی

قوه مقننه، اولین و مهم‌ترین نهاد نمایندگی محسوب می‌شود. یک نهاد قانون‌گذار کارآمد، برای ایفای وظیفه نمایندگی باید رابطه مناسبی را با اعضای پارلمان و نیز عموم مردم برقرار کند. نیازهای چنین رابطه‌ای، از میان تحلیل شرایط و گزینه‌های مختلف به دست می‌آید و می‌توان آن را در قالب پرسش‌های زیر برای تعیین اینکه قوه مقننه چقدر نسبت به شهروندان و منافع و خواسته‌هایشان پاسخ‌گوست مطرح کرد؛ پرسش‌هایی (اصلی و فرعی) نظیر:

#### الف) تا چه حد شهروندان قادرند قوه مقننه را در حین کار مشاهده کنند؟

- آیا ممکن است شهروندان از قوه مقننه بازدید کنند و در جلسات کمیته‌ها و صحن علنی آن شرکت جویند؟
- آیا قوه مقننه به تورهای عمومی برای بازدید از پارلمان مجوز می‌دهد یا آنها را تشویق می‌کند؟
- آیا قوه مقننه کنفرانس‌های مطبوعاتی برگزار می‌کند و با رسانه‌های جمعی تعامل دارد؟

#### ب) آیا شهروندان با قوه مقننه در تعامل هستند؟

- آیا قانون‌گذاران یا احزاب در حوزه‌های انتخابیه نماینده‌ای دارند. آیا اعضای پارلمان دارای دفاتر منطقه‌ای هستند؟

- آیا قانون گذاران به طور منظم با شهروندان دیدار می کنند؟
- آیا قانون گذاران جلسات استماع نظرهای عمومی را که در آن شهروندان برای شرکت و سخنرانی دعوت می شوند، برگزار می کنند؟

**ج) میزان دسترسی به اطلاعات قوه مقننه تا چه حد فراهم است؟**

- آیا قوه مقننه دارای سیستمی برای اعلام وضعیت پیشرفت طرح ها و لوایح است که به قانون گذاران و عموم مردم اطلاع دهد که قانون در چه مرحله ای از فرایند وضع قانون است و چه کسی مسئول مراحل مختلف آن است؟
- آیا قوه مقننه، گزارش دقیق جلسات و آرای نمایندگان را حفظ می کند و آیا این اطلاعات در دسترس عموم قرار می گیرد؟

**د) آیا جامعه مدنی، حوزه های انتخابیه و رسانه ها، قوه مقننه را درک می کنند و با آن در تعامل هستند؟**

- آیا گروه های ذی نفع سازمان یافته اند و آیا با قوه مقننه در تعامل هستند؟
  - آیا رسانه ها به جلسات وضع قانون دسترسی دارند و آیا جریان امور را دقیقاً گزارش می کنند؟
- با توجه به زمینه سیاسی، تحلیل ها و پاسخ های ارائه شده به این پرسش ها، ممکن است منجر به توصیه هایی برای دسترسی بیشتر شهروندان به پارلمان شود یا باعث ارائه برنامه هایی برای رسانه های جمعی و کمک به سازمان دهی گروه های ذی نفع یا ذی نفوذ و تعامل موفقیت آمیز آنها با قوه مقننه شود و یا برنامه هایی برای کمک به بهبود وضع نگهداری اسناد و گزارش های قوه مقننه پیشنهاد کند. (UNDP, 1999: 9)
- این پرسش ها در مجموع ناظر به رابطه قوه مقننه با جامعه مدنی است. جامعه مدنی، شامل سه دسته: سازمان های جامعه مدنی — که شهروندان را نیز دربرمی گیرد — گروه های ذی نفع و رسانه ها است. درباره رابطه هریک از این دسته ها با پارلمان، پرسش هایی به ترتیب زیر مطرح است:

**۱-۳-۴ سازمان های جامعه مدنی**

– سازمان های جامعه مدنی چگونه با قوه مقننه تعامل می کنند؟

\_\_\_\_\_ فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۴۹

- آیا آنها درکی واقع‌بینانه از فرایند تقنینی و راهبردی برای درگیر شدن با آن دارند؟  
- تا چه حد آنها بر پیشرفت قانون‌گذاری نظارت می‌کنند یا مستقیماً دیدگاه‌هایشان را به قانون‌گذاران اظهار می‌دارند؟

## ۲-۳-۴ گروه‌های ذی‌نفع

- گروه‌های ذی‌نفع چگونه با قوه مقننه تعامل می‌کنند؟  
- آیا قوه مقننه، قویاً تحت تأثیر نخبگان یا طبقات سنتی قرار می‌گیرد؟ اگر چنین است نتایج این تأثیرات چیست؟  
- آیا گروه‌های مهم اجتماعی-اقتصادی ازسوی قوه مقننه نادیده گرفته می‌شوند؟ اگر چنین است چه تأثیری بر این گروه‌ها و فضای سیاسی گسترده‌تر دارد؟

## ۳-۳-۴ رسانه‌ها

- رسانه‌ها چگونه قوه مقننه و فرایندی را که طی آن قانون مطرح و وضع می‌شود، پوشش می‌دهند؟  
- آیا پوشش رسانه‌ای به‌هیچ‌وجه محدود نمی‌شود؟  
- از چه راه‌هایی پوشش رسانه‌ای، توسعه آگاهی و درک عمومی از فعالیت‌های قوه مقننه را افزایش می‌دهد؟ (Brager, S. & Pat Isman-fn'piere, 2000: 9)  
پاسخ به این پرسش‌ها نخست مستلزم توجه به یک نکته کلیدی است: «قوه مقننه، رابطه خود را با جامعه مدنی، از طریق ایفای وظیفه نمایندگی تعریف و گسترش می‌دهد». نمایندگی اساسی‌ترین کارکرد پارلمان است. درواقع این کارکرد، فرایندها و کارکردهای دیگر پارلمان را شکل می‌دهد. نمایندگی، شامل شنیدن، ارتباط برقرار کردن با شهروندان، بیان درخواست‌ها و نیازهای رأی‌دهندگان در ساخت سیاست و وضع قانون، نظارت بر اجرای قوانین و برنامه‌های دولت و در همان حال، میانجیگری بین شهروندان و حکومت می‌شود.

## ۴-۴ تفکیک اختیارات و وظایف میان پارلمان و دولت در انجام RIA

چگونه می‌توان وظایف پارلمان و دولت و همچنین کارکرد خدمات مدنی دولتی با

پارلمانی را از یکدیگر تفکیک کرد؟

براساس گزارش ام. بن گرا<sup>۱</sup> تقریباً حدود ۳ تا ۵ درصد قوانین تصویب شده در پارلمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، توسط بخش‌های پارلمانی پیشنهاد می‌شود. این در حالی است که ویلیام اچ. رابینسون<sup>۲</sup> با استناد به بررسی دیویدام اولسون<sup>۳</sup> قائل است که مشارکت پارلمانی (در پیشنهاد قوانین) در سراسر جهان، همراه با اصلاحات قانونی، تقریباً ۲۰ درصد کل قوانین تصویب شده است. آیا این رقم، سهم معقولی برای تضمین تقویت نقش و جایگاه پارلمان و اساساً دموکراسی پارلمانی است؟

اما در انجام نظارت، به‌ویژه ارزیابی تأثیرات قانون، شرکت‌کنندگان در سمینار مرکز اروپایی تحقیقات و مستندسازی پارلمان<sup>۴</sup> در ۱۹۹۸ دریافتند که سه عنصر اصلی زیر، اهمیت زیادی در مفهوم ایفای نقش بیشتر پارلمان در این فرایند دارند:

۱. مسئولیت‌ها باید روشن باشند و با دقت واگذار شوند. این امر شامل دولت، پارلمان و دستگاه‌های اجرایی است. در دستگاه‌های اجرایی، قانون‌گذاران موظف به هدایت ارزیابی تأثیرات قانون هستند؛ درحالی‌که برای تضمین انسجام، کنترل کیفیت و تعلیم آن، به یک بخش نظارتی عالی نیاز است.

۲. تلاش برای ارزیابی تأثیرات قانون باید در مورد قانونی صورت گیرد که دارای تأثیرات مهم است و نتایج آن سبب تغییرات زیادی می‌شود.

۳. به حداکثر رساندن تعهد سیاسی درخصوص انجام ارزیابی تأثیرات قانون ضروری است، به‌ویژه تضمین متعهد ماندن به انجام آن در برخورد با فشارهای سیاسی اهمیت دارد. (Kasemets, A., 2001: 51)

درهرحال، سؤال اصلی این است که چه کسی RIA را اجرا و هدایت می‌کند؟ در اکثر کشورها، هیچ واحد متمرکزی برای هدایت و انجام RIA وجود ندارد<sup>۵</sup> و هر وزارتخانه‌ای

۱. M. Ben-Gera (1998)، وی از اساتید "The Halbert Center for Canadian Studies" است.

2. W.H. Robinson

3. D.M. Olsen

4. ECPRD

۵. براساس تحقیق ECPRD در کشورهای هلند، لهستان، روسیه، اسلونی و برخی دیگر، یک نوع واحد مرکزی مسئول یا مؤسسه پژوهشی وجود دارد که هدایت RIA را برعهده دارد.



فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۵۱

براساس توانایی خود ارزیابی را انجام می‌دهد. نکته کلیدی این است که دولت همواره از منابع مالی و انسانی سرشار و قوی‌تر وزارتخانه‌هایش برای تهیه گزارش RIA می‌تواند بهره‌مند شود؛ اما اعضای پارلمان، اغلب امکانات کمتری در این زمینه دارند؛ باوجود این، ابتکار عمل سیاسی انجام RIA جزء کارکرد اصلی پارلمان‌هاست. برای تهیه ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس قانون توسط پارلمان، از روش‌های زیر استفاده می‌شود:

۱. ارزیابی تأثیر در وهله اول توسط نویسنده پیش‌نویس قانون انجام شود،
  ۲. توسط دولت به درخواست پارلمان ارزیابی صورت گیرد،
  ۳. ارزیابی توسط هیئت‌های پارلمانی (کمیته‌های دائمی، مراکز پژوهشی و غیره) انجام شود،
  ۴. این کار توسط مؤسسات تحقیقاتی، دانشگاه‌ها و غیره به درخواست پارلمان انجام شود،
  ۵. ارزیابی توسط احزاب سیاسی، اگر دارای منابع ویژه‌ای باشند انجام گیرد (نمونه استونی).
- اعضای پارلمان دارای منابع مالی و انسانی مشابه دولت در طول مرحله قانون‌گذاری نیستند، اما طبق اصول دموکراسی پارلمانی، تفکیک قوا و برای تقویت موقعیت اعضای پارلمان، با توجه به کار آماده‌سازی قانون موارد زیر قابل بررسی است:
۱. تخصیص منابع مالی اضافی برای اعضای پارلمان، با افزایش کارکنان یا دادن پاداش به کارشناسان و مشاوران در خارج از پارلمان برحسب ضرورت،
  ۲. استفاده از روش‌هایی که به‌وسیله آن اعضای پارلمان می‌توانند از منابع وزارتخانه‌ها استفاده کنند؛ مثلاً با درخواست از یک وزیر برای تهیه پیش‌نویس لایحه (نظیر هلند و دانمارک). (Ibid, 2001: 93-94)

#### ۴-۵ نقش دولت در ارزیابی تأثیرات قانون

در مواردی که سیاست پیشنهادی نیاز به قانون‌گذاری ندارد، بهتر است اختیار تهیه ارزیابی تأثیرات قانون در دست وزارتخانه‌ها یا بنگاه‌های مستقل تدوین قانون باشد. این در صورتی است که مسئولان بخش‌های مالی دولت، در زمان تدوین مقررات مربوط، اقدام به تهیه تحلیل هزینه‌ها و فایده‌ها کنند. بدین ترتیب، انجام RIA مشارکت بسیاری از مسئولان دولتی را می‌طلبد.

همواره گروه‌های سیاسی عهده‌دار مسئولیت تهیه ارزیابی‌ها، در فکر حمایت از پیشنهاد‌های خود هستند. درعین حال، لازم است واحدهای مشاوره‌دهنده‌ای در انجام RIA، ایشان را به یافتن راه‌هایی برای کاهش بار قوانین و مقررات کنونی ترغیب کنند و از آنها بخواهند تا نقش رابط مرکزی را در زمینه مسائل قانونی درون وزارتخانه یا نهاد دولت ایفا کنند. همچنین، گاهی اوقات نیز لازم است آنها از حمایت و راهنمایی‌های کارشناسان اقتصادی وزارتخانه مربوط استفاده کنند. (Comptroller and Auditor General, 2001: 17)

به‌طور کلی، پیشنهاد‌های قانونی دولت‌ها به پارلمان‌ها، بر زندگی روزمره شهروندان، مشاغل، بنگاه‌ها و غیره تأثیر می‌گذارد. بخشی از این تأثیرات، نتیجه سیاست‌های دولت و بخشی حاصل اجرای آن سیاست‌هاست. همواره سیاست‌های دولت که در قالب قوانین به تصویب می‌رسند و لازم‌الاجرا می‌شوند، باید به‌صورت متوازن تنظیم گردند؛ یعنی توازن بین حالت قانون ضعیف و نارسا، و حالت قوانین متعدد و دست‌وپاگیر.

سیاست‌گذاران در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باید با ارزیابی تأثیرات قانون پیش از انجام هرگونه اقدامی میزان تأثیرات ناشی از قانون بر مشاغل و گروه‌های ذی‌نفع آن را محاسبه کنند. درواقع، ملاحظه آگاهانه تأثیرات در فرایند سیاست‌گذاری‌ها از الزامات دولت‌های مدرن با رویکرد اصلاح‌طلبانه است. RIA می‌تواند میزان هزینه‌ها و فایده‌های هر پیشنهاد قانونی و خطرات عدم اجرای آن را محاسبه کند و با مقایسه هزینه‌ها، فایده‌ها و خطرات گزینه‌های پیش‌رو، بهترین را انتخاب کند.

عقیده بر این است که نظارت<sup>۱</sup> یکی از ابزارهای مهم — درون‌نهادی — در دست دولت‌ها برای تحقق اهدافشان است. درواقع از طریق نظارت، دولت‌ها می‌توانند به حفاظت از شهروندان، ترویج نظام موفق اقتصادی و حفاظت از محیط زیست بپردازند.

(Ibid, 2001: 1)

دولت‌ها همواره از ارزیابی تأثیرات لوایح پیشنهادی به مجلس، به‌صورت ابزاری برای تأیید لوایح پیشنهادی استفاده می‌کنند. در این وضعیت، وظیفه بررسی میزان صحت نتایج ارزیابی‌های تأثیرات قانون بر عهده پارلمان خواهد بود. اما چگونه؟ همین چگونگی، نقش دولت در تهیه این قبیل گزارش‌ها را به چالش می‌کشد و توجه را به سوی فعال‌تر شدن پارلمان‌ها برای انجام RIA و یا مشارکت نظارتی با دولت در انجام آن معطوف می‌کند.

#### ۴-۶ نقش نهادهای مدنی در انجام RIA

سازمان‌های جامعه مدنی، شامل گروه‌ها و سازمان‌هایی هستند که معمولاً از قوانین تأثیر می‌پذیرند. تأثیر تصمیمات سیاستی و قوانین مصوب (در سطح اول و دوم)<sup>۱</sup> بر ایجاد هزینه‌ها و فایده‌های اقتصادی و گاه پدید آمدن خطرات حاصل از تغییر موقعیت‌های اجتماعی و همچنین صدمات زیست‌محیطی، برخی از اعضای این سازمان‌ها، نظیر گروه‌های ذی‌نفع را علاقه‌مند به مداخله و اظهارنظر می‌کند. ازسوی دیگر، وجود تجارب عملی و میل به حفظ فضای رقابتی در بین سازمان‌ها سبب می‌شود که آنها مشاوره‌های سودمندی به قانون‌گذاران ارائه دهند. در جوامع دموکراتیک، این گروه‌ها در یک راهبرد گسترده، اقداماتی برای بسیج ایده‌ها و منابع اجتماع در راستای ایجاد تغییرات مردم‌سالارانه و یا پذیرش تغییرات ناشی از آن سیاست‌ها فراهم می‌آورند. از آنجاکه هدف آنها مشارکت آگاهانه در تصمیم‌گیری و نیز مبارزات حقوقی در زمینه‌هایی مانند اقتصاد، اجتماع و محیط زیست است، لازم می‌آید که شهروندان داوطلب از دانش، مهارت‌های فنی، آگاهی‌های کارشناسانه و سازمان‌دهی لازم برای مشارکت در فرایندهای سیاست‌گذاری برخوردار شوند.

ارزیابی آثار سیاست‌های کلان و نیز تأثیرات قوانین و محیط قانونی، ابزاری برای حمایت از منافع جوامع مدنی و تقویت حرکت‌های ایشان برای مداخله در سیاست‌گذاری و تأثیر بر سیاست‌گذاران خواهد بود.

بدین ترتیب، واضح است که کاربرد اطلاعات در این راه بسیار ضروری است و ارزیابی تأثیرات و مطالعات مربوط به آن در فرایندهای سیاسی مرتبط با این سازمان‌ها بسیار مؤثر است.<sup>۲</sup> اعتقاد بر این است که در مجموع، این پژوهش‌ها سبب درک بهتر مسائل، موقعیت‌ها و خطرات برای گروه‌های اجتماعی و مشاغل کوچک، خانوارها، گروه‌های آسیب‌پذیر و غیره است.

۱. قوانین در سطح اول، مصوبات مجلس و در سطح دوم، مصوبات هیئت وزیران و هر مرجع مجاز دیگر است.

۲. این سازمان‌های مدنی با اندازه بین‌المللی و به عنوان دریافت‌کنندگان کمک‌های مالی از شرکت‌ها و مؤسسات بزرگ بین‌المللی برای برخی فعالیت‌های ویژه‌شان، درخصوص سنجش میزان دستیابی به اهداف سازمانی خود نیز از روش‌های ارزیابی تأثیرات استفاده می‌کنند. هرچند اکثر آنها از نظام‌های نظارت و ارزیابی برخوردار نیستند.

برخی از پرسش‌هایی که در فهرست<sup>۱</sup> پرسش‌های این سازمان‌ها طرح می‌شود، عبارت‌اند از:

۱. تبعات مثبت و منفی سیاست پیشنهادی برای افراد یا گروه‌های ذی‌نفع کدام‌اند؟
۲. چه راهبردی مؤثرتر و کم‌هزینه‌تر خواهد بود؟
۳. چگونه می‌توان سیاست‌ها را بهبود بخشید؟
۴. آیا می‌توان سیاست‌ها و قوانین را عادلانه‌تر و کارآمدتر تدوین کرد؟
۵. آیا میزان دسترسی مردم به عدالت، قوانین و منابع دولت افزایش می‌یابد؟
۶. آیا مردم از قدرت کافی برای درک و استفاده از حقوق خود برخوردارند؟
۷. آیا مردم برای آنکه دولت را در قبال تعهدات و وعده‌هایی که به آنها داده پاسخ‌گو نگه دارند، اطلاعات و توانمندی دارند؟ (Mayoux, Linda, 2003: 14)

الگوی گروه‌های فشار متمرکز بر برخی نهادهای تصمیم‌گیری و در جهت ایجاد تغییرات در قوانین و سیاست‌های رسمی جزء جدایی‌ناپذیر حرکت‌هایی است که حاصل آنها دفاع از حقوق گروه‌ها و اجتماعات است. (Ibid, 2003: 11)

ازسوی دیگر، امروزه مشخص شده است که قوانین به‌خودی‌خود تغییرات عمده‌ای ایجاد نمی‌کنند، مگر آنکه مردم از این تغییرات آگاه باشند و قادر به استفاده از فرایندهای حقوقی برای ایجاد تغییرات در رفتار و عملکردها باشند. نباید از نظر دور داشت که در نظام‌های مردم‌سالار، قدرت و اختیارات دولت‌ها در ایجاد تغییرات، بدون رضایت و تبعیت مردم، رو به کاهش می‌گذارد. بنابراین، هدف اغلب حرکت‌های دفاعی یا حمایتی مردمی در موضوعات خاص، علاوه‌بر تغییر در قوانین و سیاست‌ها، ایجاد تغییرات در نگرش‌ها، رفتارها و همچنین تغییر در فرایندهای تصمیم‌گیری است.

#### ۴-۷ نقش پارلمان در انجام RIA

در اکثر کشورها، لوایح توسط دولت پیش‌نویس شده و به پارلمان تقدیم می‌شود. درعین حال چندین منبع برای تهیه پیش‌نویس اولیه قانون وجود دارد که عبارت‌اند از: دولت، پارلمان، پیشنهاد شهروندان، رئیس‌جمهور، کمیته‌های پارلمانی. به‌طور فزاینده‌ای کشورها میل دارند RIA را در پارلمان هدایت کنند؛ همچنین

فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۵۵

کشورهای زیادی نیز مایلند RIA را برای حمایت و تقویت لوایح به‌کارگیرند، و به‌ندرت اتفاق می‌افتد که برای لوایح پیش‌نویس شده از منابع دیگری برای انجام RIA استفاده شود. به‌طور متوسط فقط ۲ تا ۳ درصد لوایح توسط اعضای غیردولتی پارلمان در سرتاسر کشورهای عضو OECD پیشنهاد می‌شود، که شکل ارائه آن در این کشورها بسیار متفاوت است. برای مثال حدود یک‌سوم لوایح در لهستان و حدود ۱۴ درصد در ایتالیا، از سوی حامیان غیردولتی تهیه می‌شود. همچنین در لهستان، رئیس‌جمهور و شهروندان نیز می‌توانند پیشنهاد قانونی بدهند. شهروندان در صورت داشتن ۱۰۰ هزار امضا می‌توانند به پارلمان لایحه تقدیم کنند.

علاوه‌بر اینها اصلاحاتی که در پارلمان بر روی لوایح دولت انجام می‌شود، منبع مهم تغییرات قانونی و تأثیرات آن است که گاه این تغییرات تأثیرات زیاد و یا ناخواسته‌ای را در پی خواهند داشت. پارلمان آخرین دروازه‌بان قانون است، اما با توجه به انجام ارزیابی‌های تأثیرات قانون توسط دولت، پارلمان چه کنترلی بر توصیه‌های دریافتی دارد؟ آیا باید کفایت ارزیابی‌های مربوط به تأثیرات قانونی را کنترل کند؟ آیا باید برای طرح‌های پیشنهادی خود و نیز طرح‌های نهادهای مدنی، RIA انجام دهد؟

نظارت پارلمان بر RIA در کشورهای عضو OECD نادر است. در کنگره ایتالیا و آمریکا قانون‌گذاران مایلند برای داوری درباره کیفیت قوانین و مقررات از RIA استفاده کنند. برای مثال، در ایتالیا کمیته قانون‌گذاری برای همه لوایح پرسش‌نامه نمونه‌ای در مورد تأثیرات، تهیه کرده است. مانند پرسش از هزینه‌های قابل قبول پیشنهاد و از هر منبع مرتبطی پاسخ‌های آن را تهیه می‌کند.

پرسش این است که آیا پارلمان‌ها باید RIA انجام دهند؟ در اکثر کشورهای عضو OECD ارزیابی تأثیرات قانون توسط قوه مجریه و نه پارلمان انجام می‌شود. قبل از اینکه RIA وارد پارلمان شود، معمولاً نتیجه آن، توسط دفتری مستقل از وزارتخانه‌ای که تهیه‌کننده لایحه است، بازبینی و کنترل می‌شود.

لوایح باید با ارزیابی تأثیرات قانون که توسط دولت آماده شده است همراه باشند، اما اگر پارلمان بعداً لایحه را اصلاح کند یا عضوی از پارلمان پیشنهادی را مطرح کند، این پرسش پیش می‌آید که آیا برای این موارد هم RIA لازم است؟ (Holmes, Sue, 2001: 44)

افزون بر این، هنوز این پرسش‌ها وجود دارد:

آیا پارلمان RIA را خود انجام خواهد داد؟ اگر چنین باشد، کنترل‌های کیفی را چگونه انجام می‌دهد؟ چگونه پارلمان تضمین می‌کند که با نتایج RIA هماهنگ باشد؟ پارلمان چه منابع و ساختارهایی را به این مهم اختصاص خواهد داد؟ در کل پارلمان، چه سازوکارهایی را برای ایفای نقش دروازه‌بانی و محافظت از همه منابع قانون (نه تنها دولت) می‌تواند به‌وجود آورد؟

با اینکه RIA دولتی در یک یا چند مرحله بازبینی می‌شود، آیا لازم است یا امکان دارد که یک پست بازرسی در هنگام ورود لایحه به پارلمان نیز اضافه کرد؟ آیا این وظیفه به کمیته بین‌حزبی سپرده می‌شود؟ (Ibid, 2001: 45)

نکته مهم در این میان، میزان دسترسی پارلمان به نتایج RIA، همراه با ارائه پیش‌نویس قوانین به پارلمان است. در بیشتر کشورها RIA به‌صورت بخشی از گزارش‌های توجیهی و یادداشت‌های کوتاه در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد. در بسیاری از پارلمان‌ها، یافته‌های RIA به‌صورت شفاهی به پارلمان عرضه می‌شود، ولی در برخی پارلمان‌ها از طریق گزارش مکتوب ارائه می‌شود.

هرچند پارلمان‌ها مقتضیات RIA را تعیین نمی‌کنند، اما در همه پارلمان‌ها کمیته‌ها، اطلاعات مستقل (استماع‌ها، گزارش‌ها، دسترسی به پایگاه‌های داده) را جمع‌آوری می‌کنند. یکی از اسناد مهم پارلمانی، درخواست اطلاعات اضافی از وزارتخانه‌های مسئول، بحث درباره مطالعات، مقایسه نظرات کارشناسان و گرفتن بازخورد از گروه‌های اجتماعی و نهادهای مدنی است (رجوع شود به ۱-۲-۳).

همچنین، در اکثر کشورها نتایج RIA به‌صورت جزئی یا کامل از طریق اینترنت در دسترس عموم قرار می‌گیرد. به‌عبارت دیگر، گروه‌های ذی‌نفع امکان ارزیابی کفایت RIA و اطلاعات تهیه شده توسط پیشنهاددهنده پیش‌نویس قانون را دارند. علاوه بر مقامات اجرایی، محاکم و مراکز حقوقی خصوصی، سازمان‌های غیردولتی و محققان نیز از یادداشت‌های توضیحی استفاده می‌کنند. اصل اساسی حاکمیت قانون این است که افراد به اطلاعات مربوط به وضعیت حقوقی و اجتماعی‌شان براساس قانون دسترسی داشته باشند. (Kasemets, A., 2001: 94)

فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۵۷

کیفیت اطلاعاتی که دولت به پارلمان می‌دهد، عامل مهمی برای قانون‌گذاری و نظارت بهتر است؛ زیرا از این طریق است که:

- پارلمان به دنبال افزایش کارایی در رویه‌های داخلی (خود) و حمایت تخصصی قوی‌تر از مصوبات است.

- پارلمان در پی افزایش صراحت، شفافیت و ارتباط با جامعه مدنی است.

از مقایسه کشورها مشخص می‌شود که سنت‌ها و رویه‌های قانون‌گذاری و همچنین کاربرد ارزیابی تأثیرات قانون در تهیه پیش‌نویس قوانین، در میان آنها بسیار متفاوت است. اما بررسی‌های انجام شده توسط ECPRD نشان می‌دهد که افراد متخصص در پارلمان‌های مختلف هم‌زمان بر روی مشکلات مشابهی کار می‌کنند، ولی از نظر آکادمیک کاربرد بررسی‌های اقتصادی - اجتماعی و الگوهای RIA در تصمیم‌گیری پارلمانی، هنوز برای بسیاری کشورها مشکل و مبهم است. (Ibid, 2001: 48-49)

روش‌های ارزیابی تأثیرات قانون در محیط پارلمانی به پیش‌شرط‌های دموکراسی مبنی بر مشارکت افراد و بحث عقلانی سیاسی می‌پردازد. از این رو یکی از وظایف مراکز پژوهش پارلمانی، آگاهی دادن به نمایندگان پارلمان درباره مخاطرات و پیامدهای گوناگون مربوط به تصمیم‌گیری است. در مفهوم حکومت مشروطه<sup>۱</sup> و ارزش‌های دموکراسی مبتنی بر مشارکت افراد، وجود پارلمان و مردم آگاه ایده‌آل است. بدین معنا که توسعه تصمیم‌گیری براساس دانش یکی از اهداف RIA است. در صورتی که وقتی وظایف و اهداف سیاسی در پیش‌نویس قانون قابل اندازه‌گیری نباشد، مردم قادر به تحلیل نتایج نخواهند بود. (Ibid, 2001: 50)

بدین ترتیب RIA یکی از ابزارهای عملی برای به‌کارگیری الگوی انتخاب عقلانی در قدرت‌های عمومی نظیر پارلمان‌هاست.

اما همچنان مهم‌ترین مسئله، ایجاد سیستم مدیریت قانون خواهد بود. مدیریت قانون «الگویی مناسب همه» نیست. هر سیستم مدیریت قانون، باید با فرهنگ و سنت‌های آن کشور مطابق باشد. تفاوت‌های زیادی در نحوه اعمال اصول تحلیل تأثیرات قانون در کشورها وجود دارد؛ اما قانون مطلب، توجه به چگونگی ادغام «اصول ارزیابی

تأثیرات قانون» با «سیستم‌های مدیریت قانونی» در فرایندهای قانون‌گذاری پارلمانی، به‌منظور تدوین قوانین و مقررات با کیفیت بهتر است.

اساساً پارلمان دارای پنج نقش اساسی است که بر روی کیفیت قانون تأثیر می‌گذارد:

- تصویب قوانین جدید،

- بازنگری قوانین موجود،

- تفسیر قوانین،

- تصویب عهدنامه‌های بین‌المللی،

- نظارت بر مقررات قانون‌گذاران مستقل (نظیر دولت یا نهادهای حکومتی).

(Holmes, S., 2001: 1)

هریک از این نقش‌ها می‌تواند با RIA تقویت شود. هدف اصلی از RIA بهینه‌سازی سیاست‌گذاری است؛ یعنی تضمین اینکه منافع اقدام قانونی برای جامعه حداکثر ممکن و هزینه‌ها حداقل باشد. این تضمین در پی نظارت‌های جامع و مؤثر در مراحل مختلف به‌دست می‌آید.

#### ۴-۸ تحقق نظارت بر قوانین

نظارت<sup>۱</sup> بر دولت و سایر مقامات، یکی از ویژگی‌های اصلی پارلمان مدرن است و این ویژگی رابطه‌ای نزدیک با ظرفیت کنترل و تنظیم فرایندها، مطابق با قانون در فضای عمومی دارند. پس از تصویب قانون، وظیفه مهمی که برای وزارتخانه‌ها و اعضای پارلمان باقی می‌ماند، تضمین ویژگی‌های قانون همان‌گونه که پیش‌بینی شده و مورد نظر بوده است. این موضوع شامل ارزیابی تأثیر پیش و پس از تصویب قانون می‌شود و اینکه آیا اسناد نهایی (متن قانون) به‌رغم تغییرات اجتماعی در جامعه تأثیرگذار خواهند ماند یا خیر؟

به‌علاوه، توسعه نظارت پارلمانی بر قوه مجریه از جمله وظایف خطیری است که باید در اجرای قوانین ملی و بین‌المللی انجام شود. ازسویی کمیته‌های پارلمانی هنگامی بررسی مقدماتی قانون‌گذاری، کنترل دستیابی به اهداف، حقوق و منافع گروه‌های اجتماعی متأثر از قانون، اطلاعات و غیره را انجام می‌دهند که دولت پیش‌نویس قانون را

---

1. Oversight



با آن همراه سازد. واضح است که این از ویژگی‌های نظارت بر اجرا محسوب می‌شود. بدین معنا که در پارلمان می‌توانیم از طریق استماع پارلمانی، پرسش‌های شفاهی یا کتبی و استیضاح وزیر مربوطه، دفتر حسابرسی کشور یا مأمور رسیدگی به شکایات مردم از ادارات دولتی، به‌عنوان ابزارهای نظارتی پارلمان بر حسن اجرای قوانین تصویب شده و اندازه‌گیری تأثیر آن بر شرایط جامعه، بهره‌برداری کنیم. گردآوری اطلاعات به‌صورت نظام‌مند مهم است و بدین‌وسیله تضمین می‌شود که اکثر اطلاعات با نمایندگان پارلمان و مردم مبادله شده است. به همین دلیل فواید ICT در بسیاری کشورها مورد بحث است و باید دسترسی آن‌لاین به پایگاه‌های اطلاعات دولت ممکن شود.

اما ظرفیت پارلمان‌ها برای کنترل شبکه‌های چندسطحی در جامعه و تحلیل اثربخشی قوانین و اصلاحات قانونی پذیرفته شده محدود است. یک پارلمان در هر شرایطی نمی‌تواند مدیریت کلان عمومی را نظارت کند. در اکثر کشورها دفاتر حسابرسی کشور، بنگاه‌های حساب‌رسان و غیره گزارش‌های متوازی را برای پارلمان تهیه می‌کنند. پروفیسور رائول ناریتس<sup>۱</sup> بیان می‌کند که هیچ هدف قضایی برای قانون وجود ندارد. اهداف می‌توانند اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و غیره باشند، به‌عبارت دیگر کارایی و اثربخشی قوانین را می‌توان عمدتاً با اسناد توسعه‌یافته در چارچوب علوم اجتماعی اندازه‌گیری کرد.

این موضوع از جمله دلایل انتخاب این روش است که در بسیاری از کشورها، مطالعات تکمیلی اغلب به‌وسیله سازمان‌های خارجی (مثل دانشگاه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی، شرکت‌های خصوصی و غیره) انجام می‌شود. البته کیفیت تحقیقات به اطلاعات و دانش بستگی دارد.

در سال‌های اخیر اعضای پارلمان، نه تنها علاقه‌مند به پرسش در مورد چگونگی نظم‌دهی به یک حوزه یا حوزه‌های زندگی به‌وسیله قانون شده‌اند، بلکه توجه‌شان به مقایسه بین‌المللی شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی معطوف شده است. برای دستیابی به سطح بالای شاخص‌ها، نمی‌توان آن‌ها را بدون توجه به فرایندهای واقعی تعاملات

---

۱. Raul Narits استاد رشته حقوق تطبیقی و رئیس مؤسسه حقوق عمومی دانشگاه Tartu.

عمومی و تصمیمات سیاسی تدوین کرد. بیشتر نیاز است تا از روش‌های یکپارچه کردن الزامات فنی جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل آنها براساس واقعیت‌های سیاسی و برداشت‌های عمومی در شکلی هماهنگ استفاده کرد. درخواست استفاده از شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی، بخشی از یک پرسش کلی‌تر درباره استفاده از اطلاعات علوم اجتماعی در روند سیاست‌گذاری است.<sup>۱</sup>

طبق گزارش‌های سازمان ملل در ۱۹۹۴، شاخص‌های اجتماعی را می‌توان به‌صورت آماری تعریف کرد، به‌طوری‌که شرایط مهم اجتماعی را به شکل سودمند بازتاب دهند و روند ارزیابی این شرایط و تکامل آنها را تسهیل کنند. از شاخص‌های اجتماعی برای شناسایی مشکلات اجتماعی استفاده می‌شود تا اولویت‌ها و اهداف را توسعه دهند و کارایی برنامه‌ها و سیاست‌ها را ارزیابی کنند. (Kasemets, A., 2001: 95-96)

#### ۹-۴ فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و پارلمان‌ها

روندهای اصلاح قوانین در جوامع مدرن، شیوه‌های بسیار پیچیده و متنوعی دارند. شاید یکی از دلایل آن این است که در دنیای امروز هیچ نهادی - حتی قوی‌ترین نهاد یعنی قوه مجریه ملی - به تنهایی نمی‌تواند نگرش کافی و دانش لازم را برای دستیابی به سیاست‌هایی با کیفیت بالا داشته باشد. برای تضمین دموکراتیک بودن رویه‌های جدید قانون‌گذاری، لازم است تا پارلمان‌ها رویه‌هایی برای کنترل، پیشنهاد کنند تا در صورت بروز مسئله در هر زمان دخالت کنند. (نمونه تجربه ایتالیا در لایحه بودجه پیوست ۶).

عملکرد پارلمان تا حد زیادی به کیفیت اطلاعات ارائه شده از سوی دولت بستگی دارد. این اطلاعات باید ترکیبی و متمرکز باشند که به آن اطلاعات ضروری می‌گوییم. پارلمان‌ها نهادهایی هستند که بهترین تضمین برای شفافیت و انجام فرایندهای مشاوره بین دولت و جامعه مدنی، انجمن‌های صنفی، سازمان‌های مصرف‌کننده و غیره به‌شمار می‌روند.

نظام‌های متداول حکمرانی به‌طور روزافزونی از سیاست‌های خرد و غیرمتمرکز رنج می‌برند. از فرایندهای پارلمانی می‌توان برای رویارویی با این مشکل استفاده کرد و دولت را در انجام مؤثر مسئولیت نظارتی‌اش بر واحدهای متعدد اجرایی و قدرت‌های منطقه‌ای کمک کرد.

۱. کمیسیون اروپا نمونه‌ای از این شاخص‌های ساختاری را در سال ۲۰۰۰ منتشر کرده است (پیوست ۴).

فصل چهارم چه نهادی می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد؟ ۱۶۱

یکی از راه‌های مؤثر برای ارائه این کمک‌ها، فرایند ارزیابی تأثیر قانون است. ازسوی دیگر، پارلمان‌ها با هم بسیار متفاوت هستند و حتی در روش سامان‌دهی روابط میان پارلمان و دولت نیز متفاوت‌اند. (Rizzoni, G., 2001: 25)

در دموکراسی‌های نوپا، توجه به این نکته اهمیت زیادی دارد: «حزبی که در مقابل قدرت عمومی (دولت) سر فرود می‌آورد، می‌تواند قدرتش را افزایش دهد؛ تا آنجا که حاکمیت واقعی قانون ناممکن می‌شود.»

پس آیا استفاده از نفوذ قانون در برخی موقعیت‌ها، حتماً یکی از راه‌های حل مشکلات است؟ آیا قانون‌گذاری به صلاح است؟ گاهی اوقات، آسانی استفاده از روش‌های قانونی باعث بروز برخوردهای اجتماعی می‌شود. باید به‌خاطر داشت گاه بازگشت مشکلات (برخوردها) در سطح اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، سبب تعطیلی مقررات قانونی می‌شود، درحالی‌که «تلاش» برای تصویب قوانین نسبت به اجرای آن، هزینه بیشتری را به جامعه تحمیل می‌کند. ازاین‌رو ارزیابی تأثیرات، الزاماً شامل جنبه اقتصادی-حقوقی می‌شود. (Narits, R., 2001: 33)

در برخی پارلمان‌ها، معمولاً تغییرات زیادی توسط پارلمان بر لوایح اعمال می‌شود. مشکل موجود چگونگی ارزیابی تأثیر اصلاحات مورد نظر است؛ زیرا گاهی پیامدهای یک اصلاح «جزئی» می‌تواند تأثیر زیادی روی بودجه، رقابت بنگاه‌های کوچک و متوسط، منافع گروه‌های ذی‌نفع و غیره داشته باشد. اگرچه گروه‌های فشار پارلمان اکثراً مانند «جعبه سیاه» عمل می‌کنند، می‌توان گفت از یک طرف وزارتخانه‌ها و ازسوی دیگر ذی‌نفعان مختلف یا نگهبانان جامعه مدنی می‌توانند روند قانون‌گذاری پارلمانی را نظارت کنند و نتایج تصمیمات را ارزیابی کنند. ازطریق رقابت میان گروه‌های فشار مختلف، موضوعات مختلفی را مورد مذاکره قرار دهند و به‌این ترتیب، خطرها کشف می‌شود. در تعامل اجتماعی-سیاسی، شبکه سازمان‌های مدنی و رسانه‌های گروهی، نقش مهمی در بازتاب دیدگاه‌های آنها به هیئت‌های پارلمانی پیش از رأی‌گیری دارند. استفاده حرفه‌ای از نتایج RIA توسط بازیگران مختلف را می‌توان به‌عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به علائق مشترک و پیش‌شرط لازم برای «قانون‌گذاری براساس دانش» دید.

(Kasements, A., 2001: 91)

از مجموع مطالب ذکر شده به دست می‌آید که در نظام‌های مدرن قانون‌گذاری این حق مسلم پارلمان‌هاست که بر قوانین مصوب خود و نحوه اجرای آنها توسط دولت‌ها نظارت کنند. اما نظارت پس از اجرا نمی‌تواند مانع بروز خطاها، تحمیل هزینه‌های غیرضرور و ایجاد خطرات احتمالی بر گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط قانون شود. بنابراین، نظارت قبل و بعد از تصویب قانون، برای پیش‌بینی هزینه‌ها و توجیه‌پذیری آنها توسط منافع و شناسایی خطرات احتمالی ضروری است که آن هم بدون کمک دولت‌ها به‌عنوان دارندگان اطلاعات دقیق کمتر امکان‌پذیر است.

اما روش‌های دمکراتیک قانون‌گذاری، سهم مهمی برای مشاوره با گروه‌های ذی‌نفع قانون به‌منظور پیش‌بینی تأثیرات احتمالی مثبت و منفی حاصل از آن قائل شده است، که در این میان، مجالس بهترین رابط و ناظر میان جامعه مدنی و گروه‌های ذی‌نفع دیگر با دولت‌ها هستند. اما ابزارها، روش‌ها و فرایندهای قانون‌گذاری هنوز در حال تجربه شدن هستند. ثمربخش بودن این تجربه‌ها مستلزم ارتقای دانش و مهارت‌های تخصصی است.

## فصل پنجم

---

زمینه‌های لازم برای  
انجام ارزیابی  
تأثیرات قانون



## مقدمه

نظارت بر دولت و سایر مقامات اجرایی، از جمله ویژگی‌های اصلی پارلمان مدرن است؛ این کارکرد، پیوند نزدیکی با ظرفیت‌سازی برای کنترل، تنظیم و انجام فرایندهای قانونی در فضای عمومی دارد. پس از تصویب قانون، تضمین کارایی و اثربخشی آن برای رسیدن به اهداف مورد نظر (همان‌گونه که تعریف شده‌اند)، از وظایف وزارتخانه‌ها و اعضای پارلمان است.

با همه تلاش‌های انجام شده در دهه‌های گذشته برای استانداردسازی قانون‌گذاری خوب و ارزیابی تأثیر قانون در سطح کشورها و اتحادیه اروپا، تنها اخیراً گام‌های عملی برای یکسان‌سازی رویه‌ها و استانداردهای قانون‌گذاری خوب برداشته شده است. (Kasemets, A., 2001: 49)

تفاوت بین فرهنگ‌های حقوقی و اختلاف سطح اقتصادی و اجتماعی کشورها سبب می‌شود که سنت‌ها و رویه‌های مختلف در به‌کارگیری ارزیابی تأثیرات قانون، برای تهیه پیش‌نویس قوانین، تفاوت چشمگیری داشته باشند. عوامل دیگری، مانند حق پیشنهاد پیش‌نویس قانون نیز، سبب ایجاد شرایط مختلف قانون‌گذاری در کشورها می‌شود. معمولاً حق پیشنهاد پیش‌نویس قوانین، مختص نمایندگان پارلمان و هیئت دولت است. به‌علاوه، برخی قوانین اساسی به رئیس‌جمهور نیز در مورد موضوعی خاص این حق را داده‌اند.

در مقایسه بین ۲۳ کشور مشخص شد که حدود ۲۰ درصد از قوانین توسط هیئت‌های<sup>۱</sup> پارلمانی پیشنهاد داده شده‌اند که این میزان، با توجه به گستره اصلاحاتی

---

1. Bodies

که توسط اعضای پارلمان‌ها (در جریان تصویب لوایح دولت) انجام شده به دو برابر می‌رسد. با توجه به این نتیجه چشمگیر از مداخله پارلمان، مشخص می‌شود که ارزیابی تأثیرات قانون برای تأمین دانش و مهارت هیئت‌های فعال در سطح پارلمانی در همه کشورها ضروری است. (Ibid, 2001: 89)

به‌علاوه استفاده نظام‌مند از RIA می‌تواند نظام‌های قانون‌گذاری ملی را پاسخ‌گوی فعالیت‌های اقتصادی کند و از این منظر، اقتصادهای ملی را رقابتی‌تر سازد. در برخی کشورها مثل آمریکا، استرالیا، زلاندنو، کانادا و مکزیک RIA به‌صورت کامل و موفقیت‌آمیز در سیستم حکومتی تعبیه شده است.

در حالت کلی، فرض بر این است که برای بهتر شدن انواع لوایح قانونی و فرایندهای قانون‌گذاری — نه فقط در مواردی که تأثیر اقتصادی دارند — و سنجش میزان کارایی، اثربخشی و پاسخ‌گویی قوانین، انجام RIA ضروری است. اما ازسوی دیگر، برای انجام RIA چندین پیش‌نیاز لازم است که از آن جمله می‌توان به طیفی از پایگاه‌های داده معتبر و مناسب، تکنیک‌های تحلیل ویژه، تکمیل مشاوره، تخصص‌گرایی، شفافیت، تحقیق مستقل و پاسخ‌گویی اشاره کرد.

بنابراین، پایه‌گذاری RIA در یک نظام حکومتی به‌طور معمول کاری دشوار است؛ انواع مقاومت‌ها پدید خواهد آمد؛ زمان کافی و آمادگی برای یادگیری ضروری خواهد بود؛ نتایج ممکن است دیر به‌دست آید و هماهنگی‌های لازم ایجاد نشود؛ درعین‌حال، باید توجه داشت که پذیرش واقعی RIA در برخی کشورها، نظام‌ها و بخش‌های مدیریتی، ممکن است سریع‌تر و ساده‌تر صورت گیرد. گاه تلاش‌ها موفقیت‌آمیز هستند و گاه موفقیت کامل حاصل نمی‌شود. درمجموع، می‌توان ویژگی‌های ساختاری یک RIA خوب یا به‌قدر کافی خوب را ترسیم کرد. از نقطه‌نظر فرایندی، گام‌های استراتژیک و هدف‌گذاری شده‌ای برای وارد کردن RIA در فرایندهای قانون‌گذاری نیاز است، تا منجر به کاربرد مؤثر RIA شود. (European Union, 2004: 7)

براساس تجارب موجود در کشورهای عضو OECD و نیز تجارب ده کشور عضو EU می‌توان مراحل یا گام‌های زیر را به‌عنوان زمینه‌های لازم انجام RIA شناسایی و فهرست‌بندی کرد.



## ۱-۵ گام‌هایی برای ورود RIA به فرایندهای قانون‌گذاری

۱. به حداکثر رساندن تعهد سیاسی نسبت به ارزیابی تأثیرات قانون: اصول کاربرد ارزیابی تأثیر قانون، باید از سوی بالاترین سطوح دولت تأیید شود. برای پیروی از نتایج ارزیابی تأثیرات یک قانون، باید RIA توسط مسئول وزارتخانه مربوط به‌طور شفاف حمایت شود.<sup>۱</sup> همچنین RIA ابزار سیاستی مهمی است که طرح آن در پارلمان، کمک بزرگی به تحلیل سیاست، شفافیت آن و جلب اعتماد مردم نسبت به فرایندهای پارلمانی می‌کند.

به حداکثر رساندن تعهد سیاسی پارلمان در انجام RIA و حمایت از آن، محکم‌ترین تعهد سیاسی است که می‌توان انجام داد، اگرچه همواره در سطح اجرا ممکن است تحقق نیابد. بنابراین، باید پرسید که اگر پارلمان‌ها برخی مکانیزم‌های پاسخ‌گویی را اجباری می‌کردند، چه اتفاقی می‌افتاد؟ (Holmes, S., 2001: 45)

۲. تصویب یک قانون برای انجام RIA: به‌نحوی که طراحان قوانین در همه‌جا آن را به‌عنوان معیاری برای هر گونه قانون‌گذاری بشناسند و به‌کار گیرند (مثل قانون‌گذاران ملی، قوه مجریه، فرمانداری‌های کل، هیئت‌های قانون‌گذاری مستقل — اگر وجود داشته باشند — و غیره در هر نوع حاکمیتی). (European Union, 2004: 8)

جالب اینجاست که استفاده از RIA در بسیاری از مردم‌سالاری‌های قدیمی، جایگاه قانونی خاصی ندارد، درحالی که در مردم‌سالاری‌های جدید، استفاده از آن برای انجام تغییرات با استفاده از قدرت قانون تکلیف شده است.

۳. تشکیل واحد مرکزی راهنمایی برای انجام RIA: تأسیس یک بخش مرکزی که به‌طور رسمی پاسخ‌گوی مشکلات کارشناسی اجراکنندگان ارزیابی تأثیرات قانون باشد و برای کنترل کیفیت RIAهای ضمیمه پیش‌نویس قوانین توانایی داشته باشد. این بخش می‌تواند انسجام، اعتبار و کیفیت فرایند RIA را تضمین کند. در این زمینه، بریتانیا کامل‌ترین ساختار را دارد، به‌نحوی که سیاست‌گذاران می‌توانند توصیه‌های لازم برای انجام RIA را از منابع زیر تهیه کنند:

— واحدهای ارزیابی تأثیرات قانونی در وزارتخانه‌ها: این واحدها توصیه‌هایی در مورد

---

۱. در بریتانیا این شرط، در مرحله ارائه نتیجه ارزیابی به پارلمان به‌کار می‌رود؛ به‌طوری که وزیر مربوط موظف به امضای گزارش نهایی RIA شده و تأکید می‌کند که RIA را مطالعه کرده و آن را مثبت ارزیابی می‌کند.

فرایند انجام RIA، مانند بررسی پیش‌نویس اولیه RIA و ارائه پیشنهادهای اصلاحی تهیه کرده و در اختیار وزرا قرار می‌دهند.

– **اقتصاددانان و کارشناسان وزارتخانه‌ها:** آنها توصیه‌هایی در زمینه مسائل فنی، به‌ویژه تحلیل میزان کمی هزینه‌ها و فایده‌ها مطرح می‌کنند.

– **واحد ارزیابی تأثیرات قانونی دفتر کابینه:** این واحد در خصوص مواردی خاص، مثل ارائه بازخوردهایی درباره محتوا و نحوه ارائه هریک از ارزیابی‌ها، شامل اطلاعات ورودی به سیستم از جانب اقتصاددانان دستگاهی و غیره توصیه‌هایی می‌دهد. این توصیه‌ها به وزرا، وزارتخانه‌ها و آژانس‌ها در انجام RIA کمک می‌کند. به‌علاوه در زمان لازم به بازبینی بسیاری از RIAها می‌پردازد. هدف آن، ارزیابی میزان پایداری وزارتخانه‌ها به انجام ارزیابی‌ها به شکل ساختاری و رسمی است.

– **مرکز مشاغل (بنگاه‌های کوچک):** خدمات این مرکز در خصوص تأثیرات قانون بر مشاغل کوچک – به‌ویژه از طریق تست مشاغل کوچک – است. بررسی هزینه‌ها و فایده‌های قانون بر مشاغل کوچک و اطمینان از اینکه قانون، منافع مشاغل کوچک را تأمین خواهد کرد، از جمله وظایف این مرکز است. این مرکز همچنین، بازخورد ارزیابی‌ها را در این دسته از مشاغل مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد.

– **گروه ویژه قانون‌گذاری بهتر:** کار این گروه، ارائه مشاوره به دولت در مورد اقداماتی است که منجر به کارآمدتر و معتبرتر شدن مقررات دولتی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که این اقدامات ساده، عادلانه و مقرون‌به‌صرفه و قابل درک و اجرا باشند و نیازهای مشاغل کوچک و مردم عادی را نیز لحاظ نمایند. این گروه با حذف کاغذبازی‌ها، نظر گروه‌های ذی‌ربط در قانون را در بخش‌های مختلف دولت اخذ می‌کند.

– **دفتر حسابرسی ملی:** این دفتر با هدف تحقق سیاست‌های نوسازی دولت، تأثیرات قانون را اندازه‌گیری می‌کند. (Comptroller and Auditor General, 2007: 29)

۴. **استخدام متخصصان و آموزش کارکنان مرتبط، برای انتشار دستاوردها میان گروه‌های مختلف:** مهم این است که نتایج فعالیت‌های انجام شده به گروه‌های مختلف منتقل شود؛ زیرا به‌ندرت اتفاق می‌افتد که سیاست‌گذاران خود تحلیل‌گر باشند. بنابراین بهتر است نتایج ارزیابی تأثیرات قانون به وضوح و با مفاهیم ملموس و گزینه‌های کاملاً تعریف شده ارائه

شوند. در این خصوص، استفاده از طرحی واحد به چگونگی انتقال مطلب کمک می‌کند.

۵. آموزش شیوه نوین مقررات‌سازی: این امر برای همه مسئولانی که در تهیه قوانین و مقررات نقش دارند، ضروری است. مناسب است قانون‌گذاران آموزش ببینند. طراحی برنامه‌های آموزش رسمی و مناسب برای ارائه مهارت‌های لازم در انجام ارزیابی تأثیرات قانون با کیفیت بالا، برای قانون‌گذاران ضرورت دارد.

اما باید توجه داشت که تأثیرگذاری بر رأی و نظر سیاست‌گذاران، به تغییرات فرهنگی بیش از توصیه‌ها نیاز دارد؛ یعنی باید سیاست‌گذاری را یک فرایند یادگیری مداوم بدانیم و نه کاری اتفاقی. بنابراین، برگزاری سمینارها، کارگروه‌های آموزشی درخصوص مفهوم، اهمیت و چگونگی ارزیابی تأثیرات، تهیه وبسایتی برای دیدن نمونه‌های RIAها، تهیه نشریه‌ای رسمی برای بیان تجارب گوناگون اعم از تجربه‌های موفق، نسبتاً موفق و نه چندان موفق، همه‌وهمه می‌توانند بخش‌هایی از یک طرح جامع آموزشی باشند.

همچنین، مناسب است مسئولیت ارزیابی تأثیرات قانون به قانون‌گذاران واگذار شود، این عمل موجب می‌شود نوعی «حس مالکیت» و یکپارچگی در تصمیم‌گیری ایجاد شود.

۶. انجام RIA در تصمیمات مهم: ارزیابی تأثیرات قانون در موارد مهم (به‌نحوی که از آغاز میزان اهمیت آن سنجیده شده باشد) برای تمامی لوایح با تأثیر بالا (به غیر از موارد استثنا) باید انجام شود.

تلاش برای ارزیابی تأثیرات قانون باید در رأس کارها قرار گیرد. زمانی که تأثیرات بسیار مهم هستند و احتمال زیاد می‌رود که پیامدهای قانون تغییر کنند، باید با استفاده از منابع اطلاعاتی در دسترس، برای تدوین قوانین مناسب اقدام شود. درواقع، ارزیابی تأثیرات قانون برای تدوین همه پیشنهاد‌های سیاستی مهمی به‌کار می‌رود که توسط قانون، مقررات سطح دوم و یا عملکردهای وزارتخانه‌ای، اجرایی می‌شوند.

۷. توسعه راهبردهای گردآوری اطلاعات: کیفیت اطلاعات بر ارائه تحلیل‌های سودمند مؤثر است. تدوین استانداردهای کیفی برای دریافت اطلاعات قابل قبول، نیازمند تدوین سیاستی روشن است؛ راهبردهایی برای جمع‌آوری اطلاعات با کیفیت مطلوب، با کمترین هزینه و در زمان‌های مناسب.

به‌علاوه، در صورتی که استانداردسازی اطلاعات مربوط به RIA همراه با گزارش‌های

توجیهی لوایح قانونی، جزء اولویت کار پارلمان‌ها قرار گیرد، کارشناسان باید تعاریف مربوط (مثل شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی) را در تدوین قوانین اولیه و ثانویه، با استفاده از راهنماهای RIA تهیه کنند.

۸. **انجام تحلیل منسجم و فراگیر:** استفاده از روش تحلیل منسجم و درعین‌حال قابل انعطاف، مفید خواهد بود؛ به نحوی که اصل هزینه-فایده در تمام قوانین لحاظ شود. البته روش‌های تحلیلی متفاوتی وجود دارد که در صورت کاربرد هریک از آنها، باز هم باید RIA همه تأثیرات مثبت و منفی مهم یک قانون را شناسایی و تحلیل‌های کمی و کیفی را یکپارچه کند. بنابراین، مناسب است راهنمایی برای ایجاد شیوه‌های یکسان، تهیه شود. (Holmes, S., 2001: 40)

۹. **تشکیل دوره‌ای اجتماعات تخصصی:** «متخصصان RIA» تجارب حرفه‌ای خود را، در شیوه‌های نگاه به مشکلات، عملکردها، تکنیک‌ها و کیفیت توجه به فرهنگ مشترک کسانی که قبلاً این کار را انجام داده‌اند (حتی در سطح بین‌المللی)، با هم مبادله کنند؛ تجاربی که در موارد دشوار می‌تواند راهنمای دیگران باشد. (Eu, 2004: 8)

۱۰. **ادغام فرایند ساخت سیاست‌گذاری معطوف به قانون‌گذاری با ارزیابی تأثیرات قانون:** مناسب است تمهیدی اندیشه شود تا هرچه سریع‌تر ارزیابی تأثیرات قانون، با فرایند ساخت سیاست ادغام شود؛ زیرا قانون‌گذاران باید توجه داشته باشند که در بینش خود، ارزیابی تأثیرات قانون را به‌عنوان «مکمل» تصمیمات سیاستی بدانند و نه به‌عنوان «متممی» در خارج از چرخه تصمیم‌گیری.

۱۱. **شرکت دادن عموم مردم، به‌طور گسترده در فرایند تهیه سیاست:** گروه‌های ذی‌نفع باید به‌صورت گسترده طبق زمان‌بندی‌های مشخص، مورد مشورت قرار گیرند. این امر تقریباً به مفهوم انجام فرایند مشاوره‌ها در چندین مرحله از RIA است.

۱۲. **ارزیابی تأثیرات قانون، در تدوین قوانین جدید و در بازبینی قوانین موجود:** نظارت بر چگونگی اجرای قوانین، کفایت اثربخشی قوانین موجود، لزوم رعایت اصل مقررات‌زدایی در بخش‌های ممکن، توجه به پیشرفت‌های تکنولوژیکی و تغییر در علت وجودی برخی قوانین موجود و غیره، اهمیت بازبینی قوانین را پررنگ می‌کند.

۱۳. **ترویج نتایج و شیوه‌های تجربه شده RIA:** این امر سبب ایجاد فرهنگ تصمیم،

براساس تحقیق و پژوهش می‌شود.<sup>۱</sup> ارائه ارزیابی‌های انجام شده، سبب پایبندی فراگیر وزارتخانه‌ها و مؤسسات پژوهشی مرتبط، به شکلی ساختاری و رسمی‌تر می‌شود. به این عبارت‌ها توجه کنید: «دولت باید سیاست‌گذاری را یک فرایند یادگیری مستمر بداند، نه سازوکارهایی اتفاقی ... باید اطمینان حاصل کنیم که کلیه سیاست‌ها و برنامه‌ها به‌طور مشخص بیان و ارزیابی می‌شوند و تجربیات موفق و غیرموفق مطرح می‌گردند و براساس آنها عمل می‌شود». این مطلب در نشریه رسمی نوسازی دولت بریتانیا درج شده که در آن بر اهمیت درس گرفتن از تجربیات تأکید شده است.

به نظر می‌رسد مهارت و تجربیات وزارتخانه‌ها از مؤلفه‌های اصلی بالا بودن کیفیت ارزیابی تأثیرات قانون است. برای مثال، وزارت بهداشت و سلامت بریتانیا دارای سابقه‌ای خوب از تحلیل سیاست است، که از نیاز این بخش به تخصص تکنولوژیک علمی، برای تعیین سیاست‌ها، استانداردها و اجرای آنها در حوزه وظایف این وزارتخانه سرچشمه گرفته است. این بخش همچنین با ارائه نمونه‌هایی توانسته است، به بیان میزان تطبیق RIAها با راهنماهای موجود بپردازد و دستور کار دائمی خود را بدین شرح تنظیم کند:

- انجام ارزیابی تأثیرات قانون برای کلیه پیشنهاد‌های پراهمیت قانونی،
- ارزیابی خطرات نبود قانون (برای حل مشکل پیش‌رو)،
- یافتن گزینه‌های مختلف سیاستی (برای دستیابی به اهداف)،
- توجه کردن به تصویری بزرگ‌تر از مشکل پیش‌رو (شناخت تأثیرات غیرمستقیم)،
- توجه و تشویق به پایبندی (برای گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط)،
- ارزیابی قانونی پس از اجرا.

۱۴. الزام قانونی برای نظرخواهی از سازمان‌های جامعه مدنی: زیرا این امر سبب ارتقای سیاست و مشروعیت قانونی می‌شود. اغلب، الزام قانونی برای نظرخواهی از نهادهای دولتی وجود دارد، اما هیچ الزامی برای نظرخواهی از سازمان‌های مدنی در تدوین سیاست‌ها و قوانین وجود ندارد. در فرایند RIA به‌طور معمول وزارتخانه‌های مسئول می‌توانند پیش‌نویس قوانین را برای نظرخواهی به آدرس‌های مختلف ارسال کنند. در

---

۱. اهمیت مطلب تا جایی است که کمیسیون اروپا دستورالعملی برای استفاده دائم و روشمند از نتایج تحقیق و پژوهش در قالب "سیستم ارجاع علمی داده است (پیوست ۵).

اکثر کشورها، نقش گروه‌های اجتماعی (نمایندگان کارفرمایان و کارگران) در حال افزایش است. اگر وزارتخانه‌ها از طریق فرایند مشاوره قانون‌گذاران، اطلاعات را به روش نظام‌مندتری گردآوری کنند، قدرت بیشتری برای رویارویی با تنش‌های اجتماعی و رشد سرمایه اجتماعی و سیاسی در اختیار خواهند داشت.

در متون دانشگاهی در مورد جامعه مدنی، بسیاری از دانشمندان در حال تبادل نظر در مورد مفهوم دموکراسی هنجاری هستند که در آن، پرسش اصلی درباره رویه‌ای است که گروه‌های فشار با استفاده از آن، می‌توانند پیشنهادهای خود را ارائه کنند و پاسخ‌های روشنی از مقامات مسئول بخواهند.

به عبارت دیگر، هم‌اکنون کانال‌های ارتباطی رسمی میان قانون‌گذاران و سازمان‌های مدنی، به دلایل زیادی، در شکل مناسبی نهادینه نشده است. مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در روند قانون‌گذاری، مشروعیت دموکراسی نمایندگی را تقویت می‌کند؛ به‌ویژه اگر گروه منتخب از نظر جامعه معتبر و قانونی باشد.

## نتیجه‌گیری

ارزیابی تأثیرات قانون، ابزاری برای انتقال اطلاعات جامع و تخصصی به تصمیم‌سازان، برای اتخاذ تصمیماتی با کمترین هزینه و خطر و بیشترین فایده و اثربخشی است؛ اطلاعاتی بی‌طرفانه درخصوص گزینه‌های پیش‌رو برای رسیدن به اهداف مورد نظر. اما در فضای سیاسی پارلمان‌ها، حفظ این بی‌طرفی کار دشواری است. همواره به‌نوعی تلاش می‌شود تا این نقش ارزیابی تأثیرات قوانین تغییر کند و از RIA به‌عنوان سندی برای حمایت از پیشنهاد قانونی (ازسوی دولت یا نمایندگان پارلمان) استفاده شود و یا به مدرکی خنثی (که بتوان در همه مخالفت‌های سیاسی با پیشنهاد قانونی از آن بهره جست) تبدیل شود.

برای حفظ نتایج بی‌طرفانه RIA توجه به چالش دفاع از نقش مستندات و مدارک در اتخاذ تصمیمات، امری ضروری است. در این مسیر، بیش از هر چیز ایجاد فرهنگ تصمیم براساس تحقیق و پژوهش با استفاده از شیوه ترویج نتایج RIA می‌تواند مهم باشد، اما باید توجه داشت که ارزیابی تأثیرات قانون، موردی است که درخصوص آن گفته می‌شود: وجود کامل می‌تواند دشمن وجود خوب باشد. تجربه نشان داده که مهم‌ترین علت کیفیت مناسب برخی تصمیمات قانونی، دقیق بودن محاسبات و تولید آمار و ارقام صحیح همراه آن نیست، بلکه توجه به «خود عمل تحلیل» است، یعنی تلاش برای درک تأثیرات واقعی یک سیاست یا قانون بر گروه‌های ذی‌نفع و باورهای مردم و میزان پذیرش سیاست و یا قانون ازسوی آنهاست. چیزی که ارقام دقیق، بدون شناخت تغییرات فرهنگی و نهادی محیط‌های پیچیده مرتبط با قانون نمی‌تواند آن را نشان دهد. چگونگی معرفی RIA به‌عنوان بخشی از نیاز اطلاعاتی پارلمانی از اهمیت بسزایی

برخوردار است. اما ویژگی‌های گوناگون کشورها در زمینه وجود و توانایی سازمان‌های سیاست‌گذار، دانشگاه‌ها، سازمان‌های غیردولتی، مراکز پژوهش پارلمانی، قوانین و مقررات پشتیبان انجام آن، فرایندهای قانون‌گذاری و به‌خصوص تعهد سیاسی برای انجام ارزیابی‌ها، چالش‌های پیش‌روی انجام RIA است.

در این میان، معرفی ادبیات ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان ابزار نظارت پارلمانی، از اهمیت بسزایی برخوردار است. پس از آن ضرورت شناخت سابقه شیوه‌های نظارت پارلمان‌ها در قوانین و فرایندهای قانون‌گذاری کشورها اهمیت می‌یابد؛ شیوه‌هایی که به‌طور تجربی در همه کشورهای دارای پارلمان با سابقه طولانی وجود دارد، و درواقع RIA اقدام به تجمیع، تکمیل و نظام‌مند کردن آنها کرده است. در پی این مرحله، برای تقویت ظرفیت‌هایی که منجر به کارکردهای بهتر نهاد پارلمان می‌شود، باید به شناسایی زمینه‌های لازم برای استقرار این ابزار جدید در نظام سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری اقدام کرد.

در حال حاضر، افزون بر کشورهای توسعه‌یافته که از طریق سازمان‌های بین‌المللی مرتبط، در پی انتقال تجارب خود به یکدیگر هستند، کشورهای در حال توسعه نیز در فرایند رو به رشد توسعه قانون‌گذاری شرکت می‌جویند و به بررسی و نقد نظام‌های خود می‌پردازند، مسلماً مناسب خواهد بود که ایران نیز به‌عنوان قدرت اول منطقه در چشمانداز بیست ساله کشور، اقدام به شناسایی این دسته ابزارهای توسعه قانون‌گذاری و استقرار آنها در فرایندهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری خود کند. این اقدام مستلزم شناخت ادبیات و طراحی استراتژی‌های لازم برای رسیدن به چنین مقصودی خواهد بود.



# پیوست‌ها

---



### پیوست ۱ پرسش‌های آزمون آزادی رقابتی

- پرسش ۱ - آیا در بازار/ های متأثر از قانون‌گذاری جدید، هیچ شرکتی<sup>۱</sup> بیش از ۱۰ درصد سهم بازار را در اختیار دارد؟
- پرسش ۲ - آیا در بازار/ های متأثر از قانون‌گذاری جدید، هیچ شرکتی بیش از ۲۰ درصد سهم بازار را در اختیار دارد؟
- پرسش ۳ - آیا در بازار/ های متأثر از قانون‌گذاری جدید، مجموع سه شرکت با هم حداقل ۵۰ درصد سهم بازار را در اختیار دارند؟
- پرسش ۴ - آیا اساساً هزینه‌های تأثیر از قانون جدید بر بعضی شرکت‌ها بیشتر از بقیه است؟
- پرسش ۵ - آیا احتمال دارد قانون جدید بر ساختار بازار، تغییر تعداد یا اندازه شرکت‌ها تأثیر بگذارد؟
- پرسش ۶ - آیا قانون‌گذاری، سبب افزایش هزینه شرکت‌های بالقوه‌ای می‌شود که شرکت‌های موجود تمایلی به ایجادشان ندارند؟
- پرسش ۷ - آیا قانون‌گذاری سبب افزایش هزینه‌های جاری برای شرکت‌های بالقوه یا جدیدی می‌شود که شرکت‌های موجود تمایلی به ایجادشان ندارند؟
- پرسش ۸ - آیا این بخش، از تغییرات سریع تکنولوژیکی متأثر است؟
- پرسش ۹ - آیا قانون‌گذاری، توانایی شرکت‌ها برای انتخاب قیمت، کیفیت یا طیف محصولاتشان را محدود می‌کند؟
- پرسش‌های ۱، ۲ و ۳ در مورد بازار است.

---

۱. در این قسمت واژه «شرکت» در مفهوم واژه «بنگاه» به کار رفته است.

- پرسش‌های ۴ اساساً در مورد تأثیرات متفاوت بر شرکت‌هاست.
- پرسش‌های ۵ در مورد تغییرات بر ساختار بازارهاست.
- پرسش‌های ۶ و ۷ در مورد هزینه‌های شرکت‌های جدید است.
- پرسش‌های ۸ در مورد تغییرات تکنولوژیکی است.
- پرسش ۹ در مورد محدودیت شرکت‌هاست.

### پرسش‌های ۱، ۲ و ۳: بازار

این پرسش‌ها بر بازار متأثر از قانون تمرکز می‌کند. برای مثال، توزیع درون بازار اتفاق می‌افتد. این موضوع از این جهت اهمیت دارد که تنها در بازاری که تعداد کمی شرکت در آن فعالیت می‌کنند، احتمال بیشتری برای رقابت وجود دارد و در جایی که شرکت‌های خیلی بزرگ حضور دارند، رقابت برای شرکت‌های کوچک‌تر دشوار خواهد بود. در محاسبه بازار باید با دقت، بزرگی بازارها را در چارچوب ملاحظات تعیین کرد. برای مثال اگر RIA در بریتانیا انجام شود، ممکن است ارزیابی رقابت میان بازار کوچک‌تر یا بزرگ‌تر (به لحاظ جغرافیایی آنها) ضروری باشد. برای مثال، چنانچه واردکنندگان با شرکت‌های بریتانیایی رقابت کنند، واردکنندگان می‌بایست به‌عنوان بخشی از بازار لحاظ شوند.

در برخی کالاها رقابت باید به یک بازار محلی محدود شود. برای مثال، در یک شهر بزرگ یا یک منطقه، اگر مشتریان محصولی را صرفاً از یک شرکت محلی خریداری کنند و اگر تنها شرکت‌های معدودی در منطقه وجود داشته باشند، رقابت ممکن است محدود شود. برای شناسایی بازار، مناسب است جایگزین‌هایی در نظر گرفته شوند که مشتریان در صورت افزایش قیمت محصول مورد نظر، ممکن است آنها را انتخاب کنند.

### پرسش ۴: تأثیرات متفاوت بر شرکت‌ها

آیا هزینه‌ها به‌صورت‌های مختلف بر شرکت‌های گوناگون تأثیر می‌گذارند؟ برای مثال، آیا هزینه‌ها بر شرکت‌های کوچک تأثیر بیشتری دارند یا بر شرکت‌های بزرگ (مثل هزینه‌های اداری).

### پرسش ۵: تغییرات ساختار بازار

اگر مقررات، احتمالاً شرکت‌های معینی را جریمه کنند، چه آن شرکت‌ها به کسب‌وکارشان ادامه دهند چه ندهند، باز مقررات تأثیر خود را خواهند گذاشت. این امر، تعداد یا اندازه شرکت‌ها در بازار و در نتیجه، سهم بازار را تغییر می‌دهد. باید در نظر گرفت که آیا شرکت‌هایی که با تأثیرات بزرگ‌تری مواجه می‌شوند، قادر به ماندن در بازار و پرداخت هزینه‌های اضافی خواهند بود؟ چنانچه آنها مجبور به افزایش قیمت به‌عنوان نتیجه مقررات شوند، آیا مشتریان به شرکت‌های دیگر رجوع می‌کنند؟

### پرسش‌های ۶ و ۷: هزینه‌های شرکت‌های جدید

آیا شرکت‌های جدیدی که به بازار وارد می‌شوند، متفاوت با شرکت‌های موجود از قانون تأثیر می‌گیرند؟

پرسش ۶ بر هزینه شرکت‌های بالقوه یا جدید تمرکز می‌کند. اگر شرکت‌های جدید با هزینه‌های بالاتر مواجه شوند ممکن است در تنگنا بیفتند و رقابت برای آنها دشوارتر شود. این مثال در مورد شرکت‌های جدیدی صدق می‌کند که باید با سرعت به استانداردهای بالاتر برسند، درحالی‌که شرکت‌های قدیمی زمانی طولانی برای رسیدن به استانداردها داشته‌اند.

پرسش ۷ بر هزینه‌های جاری<sup>۱</sup> شرکت‌های بالقوه و جدید تمرکز می‌کند (توجه: در مورد هزینه‌های تنظیم سرمایه ازسوی شرکت‌های جدید می‌بایست در چارچوب پرسش ۶ بحث شود و هزینه‌های جاری و سرمایه استقراضی باید در پرسش ۷ دیده شود).

### پرسش ۸: تغییر تکنولوژیکی

آیا شرکت‌ها در بازار پیوسته شیوه‌های جدید تولید و یا تولیدات جدید را معرفی می‌کنند؟ (مانند بازارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات از راه دور) آیا بازار متأثر، در سال‌های اخیر، نوآوری و تولید، توسعه فرایند گسترده‌تری را نسبت به گذشته تجربه

---

1. Regulations

کرده است. در هر دو مورد، باید پاسخ «بله» باشد. دلیل شناسایی بازارهایی که تحولات تکنولوژیکی سریعی را از سر می‌گذرانند، توجه به این خطر است که آیا قانون‌گذاری ممکن است نوآوری را در چنین بازارهایی محدود کند؟

#### **پرسش ۹: محدودیت‌های شرکت‌ها**

آیا قانون، شرکت‌های تأمین‌کننده خدمات و تولیداتی که ممکن است به شیوه‌ای دیگر عمل کنند را متوقف می‌کند؟ مثل قانون اجبار در داشتن حداقل استانداردها و یا جلوگیری از فروش با قیمت پایین یا با کیفیت نازل‌تر. مثال‌های بیشتر، شامل مقرراتی خواهند بود که محدودیت‌های قیمت را تحمیل می‌کنند یا محدودیت‌هایی در استفاده از مواد اولیه برای شرکت‌ها ایجاد می‌کنند. اگر موقعیت‌ها محدود شوند، ممکن است مشتریان آزاده شوند؛ به‌ویژه اگر بازارهای محلی وجود داشته باشند که در پرسش ۱ بحث شد.

## پیوست ۲ مثالی از ارزیابی انجام شده توسط اتحادیه اروپا

مثال از اصلاح بازار شکر اتحادیه اروپا (که تحت فشار سازمان جهانی تجارت انجام شد):

### خلاصه مقایسه هزینه‌ها و فایده‌های سه گزینه ممکن در ارزیابی انجام شده توسط اتحادیه

گزینه‌ها	فایده‌ها	هزینه‌ها
وضع موجود	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حفظ تولیدات و درآمد در اکثریت مناطق، هرچند سطوح هر دو به تدریج کاهش خواهد یافت</li> <li>- افزایش تصاعدی هزینه بودجه‌ای</li> <li>- حفظ فایده‌های جاری برای کشورهای ACP<sup>۱</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأخیر بازسازی و بهبود رقابت‌های بخش</li> <li>- جذب واردات نامحدود، تحت توافقات ترجیحی، در قیمت‌های غیررقابتی، برای بازار اتحادیه اروپا، که تولید مداوم اتحادیه اروپا را در بلندمدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.</li> <li>- حفظ آشفتگی‌ها در رقابت</li> <li>- حفظ نابرابری میان کشاورزان</li> <li>- تعادل تجاری به سود حذف شرایط حمایتی و الغای مصرف شکر C</li> <li>- بغرنج ساختن مذاکرات با WTO</li> <li>- پیچیده و غیرشفاف ماندن بازار عمومی شکر</li> </ul>
کاهش قیمت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازسازی را تسهیل می‌کند و رقابت بخش را بهبود می‌بخشد</li> <li>- انباشت تولید را کاهش داده و باعث کاهش آشفتگی‌های بازار جهانی می‌شود</li> <li>- آشفتگی‌ها در رقابت را کاهش می‌دهد</li> <li>- نابرابری را در میان تولیدکنندگان کاهش می‌دهد</li> <li>- هزینه‌ها را برای مصرف‌کنندگان کاهش می‌دهد</li> <li>- تنوع در بازار مواد شیرینی را افزایش می‌دهد</li> <li>- مذاکرات WTO را تسهیل می‌کند</li> <li>- کاربرد توافقات بین‌مرزی را افزایش می‌دهد</li> <li>- هزینه بودجه‌ای رژیم شکر را به آرامی کاهش می‌دهد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- درآمدهای تولیدکنندگان کاهش می‌یابد</li> <li>- درآمد کشورهای ACP کاهش می‌یابد</li> <li>- پیش‌بینی‌های بازسازی هزینه‌بر می‌شود</li> </ul>

1. African, Caribbean and Pacific Countries

## خلاصه مقایسه هزینه‌ها و فایده‌های سه گزینه ممکن در ارزیابی انجام شده توسط اتحادیه

گزینه‌ها	فایده‌ها	هزینه‌ها
سهامیه‌های مشخص	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تضمین فراهم ساختن و حمایت‌های ثابت از قیمت‌های بازار جهانی</li> <li>- افزایش شفافیت بخش، اجازه برای سرمایه‌گذاری مجدد</li> <li>- حفظ تولید در بیشتر مناطق اتحادیه اروپا با تأثیرات مثبت بر جوامع روستایی، به غیر از قسمت‌هایی که تغییر کرده است</li> <li>- کاهش هزینه بودجه‌ای رژیم شکر</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سرپیچی از مقررات EBA<sup>۱</sup> به اعتبار اتحادیه اروپا آسیب می‌زند</li> <li>- تأخیر در بازسازی و بهبود رقابت بخش، به جز قسمت‌های منتقل شده</li> <li>- حفظ آشفتگی‌ها در رقابت</li> <li>- حفظ نابرابری در میان کشاورزان</li> <li>- پیچیده شدن موضع اتحادیه اروپا در مذاکرات WTO</li> <li>- پیچیده و غیرشفاف باقی ماندن بازار عمومی شکر</li> </ul>
آزادسازی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رقابت بخش در بلندمدت بهبود می‌یابد</li> <li>- آشفتگی‌های بازار جهانی کاهش می‌یابد</li> <li>- مذاکرات WTO تسهیل می‌شود</li> <li>- حذف هزینه بودجه‌ای رژیم، جز در مواردی که سیاست جبرانی برای آن تعیین شده است</li> <li>- حذف آشفتگی‌ها در رقابت</li> <li>- ساده‌سازی زیاد بازار عمومی شکر</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأمین نظم و ثبات قیمت تاحدی تضمین نخواهد شد</li> <li>- بخش بزرگی از صنعت شکر اتحادیه اروپا از بین می‌رود</li> <li>- درآمدهای کشاورزی کاهش می‌یابد که تأثیر مهمی بر جوامع روستایی دارد</li> <li>- درآمدهای شرکای سنتی غیررقابتی کاهش می‌یابد</li> <li>- تولید مواد شیرین‌کننده، به دلیل آنکه رقابتی نیست از بین می‌رود</li> <li>- سوددهی تصفیه‌خانه‌های شکر با تهدید مواجه می‌شود</li> <li>- افزایش هزینه پیش‌بینی‌های بازسازی</li> <li>- افزایش هزینه بودجه‌ای در صورتی که جبران خسارت کشاورزان تضمین شده باشد</li> </ul>

1. Everything but Arms Agreement (2001) (Under the "Everything but Arms" (EBA) Agreement, the EU will Carefully Monitor Imports of Sugar and Apply Safeguard Measures if Necessary to Address Serious Difficulties to EU Producers).



### پیوست ۳ الگوهای کمی‌سازی

ابزارهایی که در اینجا نشان داده می‌شود، برای تعریف تأثیرات به شیوه کمی‌سازی، در زمینه تأثیرات فیزیکی (چنانچه از تحلیل چندمعیاری در ارزیابی سیاستی استفاده شود) و یا در زمینه تأثیرات پولی (در صورتی که از تحلیل صرفه اقتصادی و هزینه - فایده استفاده شود)، بسیار مناسب است.

الگوهای توصیف شده در اینجا، برخی با حمایت مالی کمیسیون اروپا و برخی توسط مراکز تحقیقاتی دیگر انجام شده و متعلق به آنهاست.

#### ۱ الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه (CGE)<sup>۱</sup>

الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، برداری از قیمت‌هایی است که با آن تمام بازارهای اقتصادی در حال تعادل هستند و به‌طور ضمنی نشان می‌دهد که منابع به نحو مؤثری تخصیص داده شده است. این الگوها برپایه نظریه اقتصادی و انسجام نظری قرار دارند (به بیان دیگر، بازنمودهای الگوهای والراس<sup>۲</sup> در اقتصاد است)؛ بنابراین، پارامترها و ضریب‌ها با روش‌های ریاضی درجه‌بندی شده‌اند و مثل مدل اقتصادسنجی<sup>۳</sup> تخمین‌زده نشده‌اند. آنها می‌توانند ثابت (مقایسه کردن وضعیتی در یک یا چند تاریخ) یا دینامیک (بیانگر پیشرفت از یک دوره به دوره دیگر) باشند. الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، نیازمند ماتریس حسابداری اجتماعی است که به‌وسیله ترکیب جداول ورودی - خروجی (برای ساختن روابط میان بخش‌های تولیدی) با اطلاعات حساب ملی به‌وجود می‌آید. قدرت الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، در انسجام داخلی آنهاست؛ به بیان دیگر، با

#### 1. Computable General Equilibrium

۲. Walrasian Model: الگوی والراس، دستگاهی است که در آن کلیه متغیرهای اقتصاد درون‌زا و کلیه متغیرهای دیگر غیراقتصادی تلقی شده‌اند. مانند شرایط فنی یا عوامل تقاضای روانی (دکتر منوچهر فرهنگ، فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی، تهران، نشر البرز، ۱۳۷۱).

۳. Econometric Model: الگوی اقتصادسنجی، الگوی ریاضی (یک رشته روابط میان متغیرهای اقتصادی که نامتناقض و قائم‌الذات هستند) به‌طوری تنظیم شده است که داده‌های آماری را برای تعیین الگوی مناسب به‌کاربرد. این الگو به‌منظور کمک به پیش‌بینی نیازها و تقاضای اقتصاد ملی در سال آینده است و می‌تواند بنا بر وضع‌های اقتصاد تحرکی یا سکونی ساخته شود و تأثیر بیرونی نیروها (فرضیات درباره اقتصاد در حال ساخت) را تفکیک کند و مورد بررسی قرار دهد (همان).

تضمین این امر که در همه طرح‌ها، سیستم اقتصادی در موازنه‌ای عمومی باقی می‌ماند، بررسی تطبیقی منسجم را امکان‌پذیر می‌سازد (با این همه، افزایش کاستی‌های الگوی بازار امکان دارد). این الگوها، مکانیزم‌های اقتصاد خرد و ویژگی‌های نهادی را در چارچوب منسجم اقتصاد کلان ادغام می‌کند و مکانیزم‌های واکنشی میان تمام بازارها را بررسی می‌کند. تمام معادلات رفتاری (عرضه و تقاضا) از اصول اقتصاد خرد مشتق می‌شود. از آنجاکه الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، براساس یک سلسله اطلاعات سالانه تنظیم شده‌اند، شرایط لازم برای کسب اطلاعات محدود است. این امر، ارزیابی تأثیرات توزیعی قانون را، در سراسر کشورها، بخش‌های اقتصادی و کارگزاران ممکن می‌سازد. الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه در تحلیل سیاست‌های عمومی اقتصادی، نظیر تأمین منابع مالی دولت، سیستم مالیاتی و سیاست اجتماعی و تأثیرات آنها بر تغییر ساختارهای بلندمدت‌تر، بسیار مفید است.

ضعف الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، ساختار تقریباً مشابه آنهاست (تمام نتایج به‌طور ضمنی مرتبط با فرضیات و تنظیمات انجام شده است).

برعکس الگوهای اقتصاد کلان، از الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه می‌توان برای منظورهای شبیه‌سازی و نه پیش‌بینی‌ها استفاده کرد. عیب دیگر این الگوها در مقایسه با الگوهای گروهی، در عملکرد از بالا به پایین است، معمولاً الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه، دارای ناتوانی در بازنمایی دقیق از پایین به بالا، از جانب تولید و عرضه است. از آنجاکه الگوهای از بالا به پایین براساس این فرضیه است که «بهترین تکنولوژی‌ها» قبلاً استفاده شده‌اند، هزینه محاسبه شده لایحه خاص (مثل کاهش انتشار) به‌طور معمول بیش از مطالعات از پایین به بالاست.

## ۲ الگوهای بخشی<sup>۱</sup>

این الگوها براساس موازنه یک بخش خاص اقتصادی ساخته شده است. نقطه قوت الگوهای بخشی آن است که آنها بر روی یک گروه اقتصادی متمرکز می‌شوند و از این‌رو درجه نسبتاً بالایی از عدم انباشت و بازنمود مشروح عوامل سازمانی و اقتصادی خاص را

ممکن می‌سازند. در صورتی که تمرکز تحلیل سیاستی روی بخشی خاص (مثلاً حمل‌ونقل) باشد و چنانچه تأثیرات بر بقیه اقتصاد (مثلاً از طریق جابه‌جایی و تأییدات تقاضا) تا حد زیادی قابل اغماض باشد، الگوهای ناقص، ابزار مناسبی هستند. الگوهای بخشی اغلب بسیار مشروح‌اند چون گاهی اوقات به‌وسیله الگوهای از پایین به بالای ویژه (مثلاً مهندسی اقتصاد) تکمیل می‌شوند. مهم‌ترین نقطه ضعف الگوهای بخشی و عدم توانایی آنها در تأثیر گرفتن از سایر بازارها و واکنش در بازار خاص تحت بررسی است.

### ۳ الگوهای اقتصادسنجی کلان<sup>۱</sup>

این الگوها تجربی هستند و بنابراین، با استفاده از یک سلسله اطلاعات منسجم کامل شده‌اند. پارامترهای معادله با استفاده از الگوهای اقتصادسنجی تخمین زده می‌شوند. اساساً آنها برای ارزیابی تأثیرات بخشی کلان سیاست‌های اقتصادی طراحی شده‌اند. اگرچه در حد بررسی ابعاد زیست‌محیطی به‌کار رفته‌اند.

نقطه قوت الگوهای اقتصادسنجی کلان در اعتبار معادلات این الگو با روش‌های آماری و توانایی الگو برای امکان پیش‌بینی کوتاه‌مدت و ارزیابی تأثیر سیاست‌هاست. همچنین این الگوها، چارچوبی منسجم را برای تحلیل درهم‌آمیختگی متغیرها تعیین می‌کنند. ضعف چنین الگوهایی این است که دستیابی به پاسخ، طولانی و دشوار است؛ زیرا معادلاتی که آنها بر پایه آن قرار دارند، به چارچوب زمانی معینی مربوط می‌شود.

### ۴ الگوهای ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی

منظور از طراحی این الگوها، اندازه‌گیری و ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی فعالیت‌های اقتصادی یا اقدامات قانونی است. عملکرد این الگوها «تحلیل مسیر تأثیرات» است. این الگو، عملکردی از پایین به بالا برای برآورد هزینه‌ها دارد.

با شناسایی فرایند خاص تأثیرات و انتشار آنها شروع می‌شود، از طریق تعامل با محیط زیست به‌اندازه‌گیری فیزیکی تأثیر (جزء اصلی، سلامتی محیط است) می‌رسد و در موقعیت ممکن ارزش‌گذاری می‌کند. در مرحله تحلیل پاسخ (آزمون آلاینده‌ها در

محیط)، از اطلاعات فیزیکی، زیست‌شناختی و بیماری‌های واگیردار برای شناخت ارتباط میان آلاینده‌ای خاص در مقادیر مختلف با سطوح گوناگون خسارت فیزیکی به سلامت انسان و اکوسیستم‌ها استفاده می‌شود. فرایند محاسبه با حساسیت زیاد محیطی همراه است، چرا که تأثیرات انباشتی به‌وسیله توزیع جغرافیایی قربانیان یا اکوسیستم‌های تأثیرپذیر، مشخص می‌شود.

تحلیل مسیر تأثیر اجازه می‌دهد تا بسیاری از تصمیمات در زمینه زیست‌محیطی مرور شود تا به توافقی بهتر بین اهداف اقتصادی و زیست‌محیطی دست‌یابیم. این روش اغلب به‌وسیله کمی کردن خسارت‌های بهداشتی و زیست‌محیطی به تصمیم‌گیری سیاستی بهتر و قانون‌گذاری خوب کمک می‌کند و بدین‌وسیله، بیشتر با اهداف توسعه پایدار هماهنگی ایجاد می‌شود.

## ۵ الگوهای شبیه‌سازی خرد

این الگوها براساس اطلاعات ریز تهیه می‌شوند و تأثیرات تغییرات متنوع سیاستی و قانونی را روی واحدهای کوچک، نظیر افراد و خانواده‌ها یا شرکت‌ها محاسبه می‌کنند. این الگوها به‌وسیله تعیین دارایی‌های شخصی (مثلاً درآمد، مخارج، سن، موقعیت خانوادگی و منافع) شکل می‌گیرند. تغییرات در سطح خرد می‌توانند با استفاده از یک نمونه (مدل) جمع شوند تا تأثیرات در سطح کلان را به‌وجود آورند. الگوهای شبیه‌سازی خرد، ابزارهایی برای رهنمودهای سیاستی هستند. این الگوها در ده سال گذشته، در سطح گسترده‌ای به‌ویژه در تحلیل سیاست مالیاتی تجربی در کشورهای گوناگون اروپایی و OECD مورد استفاده قرار گرفته‌اند. مثلاً کاربردهای عادی الگوهای سود-مالیات و محاسبه تأثیرات توزیعی طرح‌های مختلف سیاستی سود-مالیات (به بیان دیگر، محاسبه مالیات پرداختی، شناسایی افرادی که تحت سیاستی خاص منتفع یا متضرر<sup>۱</sup> می‌شوند و غیره).

## پیوست ۴ شاخص‌های ساختاری گزینش شده اتحادیه اروپا

شاخص‌های ساختاری گزینش شده اتحادیه اروپا<sup>۱</sup>

شاخص‌های عمومی اقتصادی	شاخص‌های عمومی اقتصادی که باید توسعه داده شوند
GDP (تولید ناخالص داخلی) سرانه در SSP <sup>۲</sup> واقعی - نرخ رشد GDP - فزونی قدرت اقتصاد - بهره‌وری کارگری (برمبنای هر شخص استخدام شده و هر ساعت کار) - توازن بودجه تنظیم شده ادواری	خروجی بالقوه عامل کلی بهره‌وری
فهرست شاخص‌های بیست‌وهفت‌گانه	فهرست شاخص‌های یازده‌گانه‌ای که می‌بایست توسعه داده شوند
<b>۱. اشتغال</b> ۱. نرخ اشتغال ۲. نرخ اشتغال زنان ۳. نرخ اشتغال کارگران سنین بالا ۴. نرخ بیکاری ۵. نرخ عدم اشتغال بلندمدت ۶. نرخ مالیات مستمری‌بگیران کم‌درآمد ۷. آموزش مادام‌العمر (شرکت بزرگسالان در آموزش و تحصیلات)	<b>۱. اشتغال</b> ۱. جریان اشتغال بلندمدت ۲. کیفیت کار ۳. پست‌های بالاتر ۴. نرخ مالیات اثربخش حاشیه‌ای
<b>۲. تحقیق و نوآوری</b> ۱. هزینه عمومی درخصوص تحصیلات ۲. هزینه توسعه و تحقیق ۳. هزینه توسعه اطلاعات و ارتباطات ۴. سطح دسترسی به اینترنت	<b>۲. تحقیق و نوآوری</b> ۵. هزینه خصوصی و دولتی منابع انسانی ۶. جمعیت‌شناسی کسب‌وکار ۷. تجارت الکترونیک

۱. منبع: کمیسیون اروپایی - ارتباط از کمیسیون: شاخص‌های ساختاری - بروکسل ۲۰۰۰/۹/۲۷.

۲. SSP (Systems and Solutions Provider) از روش‌های محاسبه تولید است.

شاخص‌های عمومی اقتصادی که باید توسعه داده شوند	شاخص‌های عمومی اقتصادی
۵. حق مالکیت معنوی در حوزه تکنولوژی‌های پیشرفته ۶. کارشناسان تولید تکنولوژی‌های پیشرفته ۷. سرمایه آغاز فعالیت اقتصادی	
۳. اصلاح اقتصادی ۸. ثبت شرکت ۹. محیط زیست قانونی (با OECD) ۱۰. تعداد مجریان در شبکه صنایع ۱۱. هزینه سرمایه	۳. اصلاح اقتصادی ۱. یکپارچگی تجاری ۲. سطوح قیمت نسبی و انحراف قیمت ۳. قیمت خطای شبکه صنایع ۴. تأمین عمومی ۵. کمک‌های بخشی و اتفاقی دولتی ۶. نفوذ بانکداری بین کشورها ۷. افزایش سرمایه در بازارهای سهام
۴. انسجام اجتماعی شاخص‌ها از طریق گروه سطح بالا درخصوص حمایت اجتماعی توسعه داده می‌شوند.	۴. انسجام اجتماعی ۱. توزیع درآمد ۲. میزان فقر قبل و بعد تبادلات اجتماعی ۳. پایداری فقر ۴. خانوارهای بدون شغل ۵. انسجام منطقه‌ای (تغییرات در GDP سرانه در PPS <sup>۱</sup> در سراسر مناطق) ۶. ترک تحصیل‌کنندگان زود هنگام، نه در سطح تحصیلات تکمیلی یا آموزش‌های مهارتی

۱. PPS (Purchasing Power Standards) معیار قدرت خرید هستند.

## پیوست ۵ برقراری سیستم‌های مرجع علمی (دمکراتیزه کردن اظهارنظر کارشناسی)<sup>۱</sup>

کمیسیون اروپا، روش زیر را برای کشورهای عضو اتحادیه توصیه کرده است:

۱. مشورت با «کارشناسان» توسط سیاست‌گذاران، رسانه‌ها و عموم مردم در سطح وسیع، به‌منظور تشریح موضوعات متنوع و مهمی مانند تغییر آب‌وهوا، سیاست اشتغال، BSE (بیماری جنون گاوی) و ارگان‌های اصلاح شده ژنتیکی و غیره (باید توجه داشت که در بسیاری موارد دیده شده هنگامی که اظهارنظر کارشناسی به شکل فزاینده‌ای مورد تأکید قرار می‌گیرد، به شکل فزاینده‌ای نیز با اعتراض روبه‌رو می‌شود).
۲. ارائه اظهارنظر کارشناسی می‌بایست در میان انواع فرهنگ‌های ملی (کشورها) معتبر باشد. از آنجاکه توسعه، فرصت‌ها و چالش‌های زیاد و متفاوتی را ایجاد می‌کند، مناسب است برای حمایت از طرح‌های پیشنهادی سیاستی، هم در سطح ملی و هم در عرصه بین‌المللی، کارشناسی‌ها قوی باشند (با استفاده از دانش‌های گوناگون و با انطباق با نیازهای گسترده اجتماعی و پرسش از آنها).
۳. افزایش تقاضاها برای پاسخ‌گویی و شفافیت مسئولان در فرایند سیاست‌گذاری سبب شده نهادهای اجتماعی به استفاده از نظریات کارشناسی برای مشارکت در این امر روی آورند.

برای پذیرش اسناد نهادهای اجتماعی به‌عنوان گزارش‌های تخصصی، لازم است اقدامات مناسبی صورت گیرد (کمیته‌های مشورتی علمی کمیسیون اروپا در سال ۱۹۹۷ معیارهای برتری، استقلال و شفافیت این سازمان‌ها را تدوین کرده‌اند).

۴. لازم است میان ارائه نظرات کارشناسی، سیاست‌گذاری و نظرات عمومی تعامل ایجاد شود. از الزامات مهم در دریافت نظریات کارشناسی (تخصصی) همه گروه‌های ذی‌ربط (دمکراتیزه کردن سیاست‌گذاری) توجه به این موارد است: شناسایی نیازها و ویژگی‌های سیستم‌های مرجع اروپایی، قطعی ندانستن نظرات و رعایت اصول احتیاطی (پیشگیرانه)، رعایت استقلال کارشناسی، توجه به عواملی که به اثربخشی منجر می‌شوند و نقش رسانه‌ها

1. European Commission-democratising Expertise and Establishing Scientific Reference System-white Paper on Governance, May 2001. [http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report_en.pdf).

- (در تمامی این موضوعات درس‌های مهمی می‌توان از تجربیات گذشته و فعلی به‌دست آورد).
۵. مطابق با معیارهای دمکراتیزه کردن، توافق بر هفت هدف زیر صورت گیرد: دسترسی و شفافیت، پاسخ‌گویی، اثربخشی، هشدار زودرس و پیش‌بینی، استقلال و یکپارچگی، تکررگرایی و کیفیت بهتر. برای اجرای این اهداف، پنج خط عمل به‌عنوان راه‌های کاوش بیشتر مطرح می‌شود.
  ۶. در اولین مرحله این خطوط عمل، در کمیسیون و بخش‌های آن، ممکن است بحث‌هایی با دیگر نهادهای اتحادیه اروپا (EU) و آژانس‌ها و با دولت‌های عضو، به‌عنوان بخشی از این فرایند، انجام شود. این امر نه تنها درک مشترکی از فعالیت‌ها و اولویت‌های جاری ایجاد می‌کند، بلکه به شناسایی فرصت‌هایی جهت پذیرش نهایی و اجرای اقدامات مرتبط به‌صورت گسترده‌تر در سراسر اتحادیه اروپا کمک می‌کند (برای مثال از طریق روش بازهمانگی). پیامد مطلوب، کیفیت بهتر تصمیم‌گیری و اعتماد بیشتر در کاربرد نظریات کارشناسی در سیاست‌گذاری اروپایی است.
  ۷. برخی خطوط عمل فعالیت‌های پیش‌بینی شده در حوزه تحقیقات اروپایی را تکمیل می‌کنند و ممکن است بخشی از برنامه عمل پیش‌بینی شده تا پایان سال ۲۰۰۱ را براساس سند کاری سرویس‌های کمیسیون اروپا با عنوان «علم، جامعه و شهروندان در اروپا» شکل دهد.
  ۸. خطوط عمل در زیر خلاصه می‌شوند. ویژگی مشترک آنها در این است که به استراتژی‌های ارتباطی روشن برای هم‌گرایی فرایند نیاز دارند:
  - ۸-۱. فهم کامل‌تری از اظهارنظر کارشناسی مورد استفاده در سطح اتحادیه اروپا. فهرست کردن منابع (کمیته‌ها، سازمان‌ها و غیره) که تأمین‌کننده توصیه‌های کارشناسی برای سیاست‌گذاری اتحادیه اروپاست، بر شفافیت آن خواهد افزود و به سیاست‌گذاران و احزاب آنها کمک می‌کند. حتی رسانه‌ها نیازمند دسترسی سریع به نظریات کارشناسی ارائه شده هستند. فهرست مورد نظر در آغاز، منحصر به بخش‌های اتحادیه اروپاست، اما می‌تواند با تکیه بر پایگاه‌های داده و شبکه‌های موجود توسعه داده شود.
  - ۸-۲. تهیه راهنمایی برای گزینش و استفاده از نظریات کارشناسی در فرایندهای سیاست‌گذاری.



این موارد، اهداف مربوط به دسترسی، شفافیت، پاسخ‌گویی، اثربخشی، هشدار زودهنگام، استقلال، یکپارچگی، تکررگرای و کیفیت بهتر را اجرایی خواهند کرد. قواعد ویژه برای مقامات رسمی و کارشناسان می‌تواند در مرحله بعدی در «کدهای رفتار»<sup>۱</sup> وضع شوند. انتظار می‌رود این خط عمل به‌عنوان یک کاتالیزور عمل کند.

۳-۸. ایجاد فضای باز بیشتر برای اظهارنظر کارشناسی و ایجاد فرصت افزون‌تر برای مشارکت آگاهانه جامعه در سیاست‌گذاری. باید معیارهای کارشناسان، سیاست‌گذاران و جامعه را در سطح گسترده با هم مرتبط نمایند و این فرایند را شفاف‌تر کنند؛ برای ایجاد این ارتباط راه‌های زیر توصیه می‌شود:

الف) حضور مردم و گروه‌های ذی‌نفع در جلساتی که توصیه‌های کارشناسی تهیه و ارائه می‌شود. هدف (از این کار) افزایش پاسخ‌گویی از طریق آشنا ساختن گروه‌های ذی‌نفع با جریان تصمیم‌گیری و ساخت سیاست است.

ب) انتشار اسناد کارشناسی و چگونگی استفاده از آن در تصمیم سیاسی است. هدف از این کار افزایش پاسخ‌گویی از طریق آگاه کردن گروه‌های ذی‌نفع از مسیر منتهی به تصمیم است.

ج) ارتقای رویه‌های مشارکتی، اصول دسترسی و پاسخ‌گویی نیازمند مذاکره عمومی، مشارکت در دانش و بررسی دقیق سیاست‌گذاران و کارشناسان در سطح مردم عادی است. هیئت‌های قضاوت شهروندان، کنفرانس‌ها برای جمع‌آوری نظرات مردم و مشارکت در پیش‌بینی از جمله مکانیسم‌هایی است که در مورد عناوین خاص در سطح ملی و محلی اجرا می‌شود. با استعانت از تجربیات گذشته می‌توان گام‌هایی در جهت تحقق این موارد در تمامی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و کشورهای الحاقی برداشت.

د) ایجاد سکوه‌های واسطه، هدف تأمین فرصت تعامل اثربخش‌تر و پایدارتر میان کارشناسان، سیاست‌گذاران و مردم است. این امر شامل شناسایی افراد توانمند در ترکیب موضوعات کارشناسی در اشکال قابل درک برای عموم مردم و سیاست‌گذاران و کمک به کارشناسان برای شکل‌دهی بهتر توصیه‌هایشان در چنین شکلی است.

۴-۸. بسط و تلفیق نظریات کارشناسی مورد استفاده در سیاست‌گذاری.

هدف، قوی‌تر کردن دانش و قدرت کارشناسی برای تصمیم‌گیری با استفاده از همه اشکال دانش است. کارشناسی می‌بایست شامل چند رشته علمی و چندبخشی باشد و باید شامل (اطلاعات) ورودی از کارشناسان دانشگاهی، گروه‌های ذی‌نفع و جامعه مدنی باشد. رویه‌ها باید به‌منظور بازبینی نظریات کارشناسی، فراتر از جامعه مشابه سنتی باشد. برای مثال، بررسی دقیق موضوع از طریق دانستنی‌های علمی یا محلی و یا در مواردی با استفاده از درک جنبه‌های اخلاقی موضوع.

۵-۸. انسجام بیشتر در فرایند کنترل ریسک.

هدف، ادغام بیشتر یا عمیق‌تر نظرات کارشناسی در چرخه کامل کنترل ریسک (شناسایی، ارزیابی، ارزشیابی، مدیریت و ارتباطات است). این امر امکان هشدار زودهنگام را افزایش می‌دهد و تکرر آرا را شامل می‌شود. هدف کلیدی، تضمین مشارکت مؤثر و شبکه‌سازی بین ارزیابی ریسک و مدیریت ریسک در سطوح مختلف است، در زمانی که ماهیت تکراری این فرایند شناسایی شود. یک عنصر ضروری آگاهی از ظرفیتی است که مشارکت‌کنندگان برای انجام رویه‌ها و اهداف روشن به آن نیاز دارند.

### اهداف خطوط عمل توصیه شده

کار درونی و مشاوره این واقعیت را روشن می‌سازد که دسترسی به نظرات کارشناسی دارای اهمیت است. اما این امر باید با دیگر تغییرات بنیادین پیش‌رود. در این موارد فراخوان پاسخ‌های بیشتر و ایجاد رویه‌هایی برای دسترسی به منابع و نظرات کارشناسی و میزان مصرف آنها، رویه‌هایی برای ارائه دیدگاه‌های اقلیت‌ها، مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در مرحله آغازین کار و مدیریت بهتر مواردی از بی‌اعتمادی‌های مورد نظر است. درخصوص گزینه‌هایی برای پایه‌گذاری «سیستم‌های مرجع علمی اروپایی» اتفاق نظر وجود دارد. بنابراین، اجتناب از بوروکراسی و متمرکزسازی فرادستی عملکردها ضروری است و به‌جای آن باید دقت بیشتر بر شبکه‌سازی (شامل شبکه‌سازی مجازی)، مجاز شمردن سیستم‌های بازبینی و انعطاف‌پذیری صورت گیرد.

برای انجام همه این موارد، تعدادی از این گزینه‌ها که بر دمکراتیزه کردن قضاوت‌های کارشناسی و پایه‌گذاری سیستم‌های مرجع اروپایی تأکید داشتند، مورد

بررسی قرار گرفتند. علاوه بر اقدامات ممکن، پنج خط عمل شناسایی شدند که به‌خصوص در زمینه تهیه یک White Paper ارائه شده‌اند.

این خطوط عمل مربوط به شبکه فهرست‌گونه‌ای از توصیه‌های کارشناسی، راهنماهای توصیه‌ای به کارشناسان، رویه‌هایی برای تضمین دسترسی و مشارکت، بازبینی گسترده هماهنگ و رویه‌هایی برای تضمین کنترل ریسک است. مجاری تمام این خطوط به هم مرتبط است؛ به این دلیل آنها می‌بایست همچون اجزای مرتبط یک استراتژی همه‌جانبه در نظر گرفته شوند.

خطوط عمل پیشنهادی باید به بهبود «مشروعیت ورودی‌های» این فرایند از طریق گزینش کارشناسی‌ها، کمک کند. هم‌زمان، مشروعیت خروجی‌ها از طریق بررسی کیفیت و اثربخشی تصمیمات سیاسی و مذاکرات عمومی ارتقا می‌یابد. به‌طور خاص اهداف اصلی خطوط عمل شامل موارد زیر است:

- دسترسی و شفافیت فرایند توسعه، گزینش و استفاده از نظرات کارشناسی برای ساخت سیاست.

- پاسخ‌گویی به شهروندان و نهادهای نمایندگی آنها. کسانی که تهیه و استفاده از نظرات کارشناسی را برای سیاست‌گذاری برعهده می‌گیرند.

- اثربخشی در تأمین نظرات کارشناسی، کمک به ارائه تصمیمات سیاستی که نیازها و تقاضاهای شهروندان را پاسخ می‌دهد.

- هشدار زودهنگام و پیش‌بینی برای کمک به شناسایی مسائل و تهدیدات جدید.

- استقلال و هم‌گرایی (برای مثال از کارشناسان خواسته شود خواست و منافع

گروه‌های مورد نظر را به‌روز کنند).

- تکررگرایی جمع منابع و انواع نظرات کارشناسی مشاوره شده برای ساخت

سیاست و انجام مذاکرات عمومی برای آگاهی از دیدگاه اقلیت‌ها.

- کیفیت کارشناسی‌ها (شامل تبادل علمی و سیاستی و ارتباط اجتماعی).

خطوط عمل اصلی و اهداف آنها می‌توانند در یک جدول دیده شوند.

خطوط عمل						
همگرا کردن شیوه‌ها برای کنترل ریسک‌ها	بسط دادن و همگرا کردن کارشناسی‌های مورد استفاده در تصمیم‌گیری	دسترسی، مشارکت، سکوها و واسط			راهنه‌هایی برای گزینش و استفاده از کارشناسی‌ها برای سیاست‌گذاری	فهم کامل‌تر از کارشناسی‌های موجود که در سطح اتحادیه اروپا استفاده می‌شود
		سکوها و واسط جهت تسهیل تعاملات میان کارشناسان و سیاست‌گذاران و مردم	رویه‌های مشارکتی برای بحث در مورد ریسک و قواعد آن	دسترسی، مشارکت، سکوها و واسط		
		+	+	+	+	دسترسی به کارشناسی‌ها که برای توصیه سیاستی تهیه و استفاده می‌شود
+	+		+	+	+	دسترسی و شفافیت
+	+	+	+	+	+	پاسخ‌گویی
						اثربخشی
+	+	+	+		+	هشدار زودرس و پیش‌بینی
					+	استقلال و هم‌گرایی
+	+	+	+		+	تکثرگرایی
+	+	+	+		+	کیفیت

## پیوست ۶ لایحه بودجه و ارزیابی تأثیر مالی (تجربه ایتالیایی‌ها)

### قانون پیشنهادی

در طول دهه ۱۹۹۰، ایتالیا کسری بودجه سالانه خود را از بالای ۱۱ درصد تولید ناخالص ملی به پایین‌تر از ۲ درصد کاهش داد و برای نخستین بار در طول تاریخ جمهوری ایتالیا، روندهای صعودی ثابتی را در اصلاح بدهی عمومی پدید آورد. درواقع به یمن تصویب سلسله‌ای از فرایندهای پارلمانی در اواخر دهه ۱۹۸۰، این مهم تحقق یافت. هدف از این فرایندها از یک‌سو، برنامه‌ریزی برای ایجاد توازن مالی سالانه و ازسوی دیگر، تضمین صرف هزینه و تأمین درآمدها در راستای اهداف قانون بودجه بود. فرایند نخست، به سند برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی و فرایند دوم به مرور گزارش‌های تأثیر مالی همراه با لوايح بستگی دارد.

### سند برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی

سند برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی که هر سال در پایان ماه ژوئن ازسوی دولت تقدیم می‌شود، سند اصلی سیاست عمومی است که در آن محدودیت‌های مالی با رشد اهداف مربوط به اقتصاد واقعی و جامعه به‌طورکلی ترکیب شده است، این سند، حاوی چکیده‌ای از سیاست‌های منطقه‌ای دولت و نیز رهنمودهایی برای فعالیت‌های پارلمانی مربوط به جنبه‌های مالی و اقتصادی است.

در این سند، دولت گرایش‌های اقتصادی و دارایی عمومی را تحلیل می‌کند و ازاین‌رو اهدافی را که می‌بایست برای سال آتی دنبال شود، پیشنهاد می‌کند و تصویری از بسته اصلاحات قانونی لازم را برای دستیابی به چنین اهدافی به‌دست می‌دهد. پارلمان ازطریق قطعنامه‌ای که تأیید خود را در آن اظهار می‌دارد، نسبت به این اهداف متعهد می‌شود و می‌پذیرد که طبق آنها در محدوده قانونی خود عمل کند. در همان حال، دولت ملزم به حرکت پیوسته در راستای دیدگاه‌های جهانی سیاست‌های اصلی سال آینده است. سند برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی ابزاری کارآمد و انعطاف‌پذیر جهت تعیین موقعیت فعالیت دولت در چارچوب‌های ثابت و محدودیت‌هاست، ابزاری برای اولویت بخشیدن به فعالیت‌های آن و مقایسه آنها با جناح مخالف است و علاوه بر این، ابزاری سودمند برای

ارائه دیدگاهی دقیق از نظرات راهبردی مطرح شده به افکار عمومی است. از فرایند پارلمانی ویژه بررسی سند برنامه ریزی مالی و اقتصادی، به عنوان الگویی برای راه اندازی طرح های دیگر و فرایندهای بین منطقه ای استفاده شده است. چون همه کمیته های پارلمانی تحت رهنمود کمیته بودجه، در شکل دادن به اهداف عمومی آن شرکت دارند، و این کمیته نیز تعهدی مضاعف دارد تا از طریق سیاست گذاری های دیگر، از تحقق این اهداف حمایت کند.

### گزارش فنی از تأثیر مالی

هر لایحه دولت، با ارائه گزارشی فنی در مورد تأثیر مالی آن همراه است. این گزارش، مسیری را که از سوی دولت برای برآورد تأثیر مالی لایحه (درآمد و هزینه های بیشتر یا کمتر) طی می شود، توضیح می دهد. این تأثیر در پی تصویب فعالیت ها و شناسایی منابع مالی لازم جهت تأمین مالی است. ممکن است در گزارش فنی از تأثیر مالی، از کمیته های پارلمانی خواسته شود تا پیشنهادهای خود را ارائه دهند. پیشنهادهایی که هیچ گونه گزارش این چنینی برای آن وجود ندارد، تا لایحه جدید دولت را در هر زمانی دچار تغییرات چشمگیری کند.

این گزارش های فنی، موضوع بررسی خاص کمیته های بودجه مجلس عوام و مجلس سنا در چارچوب پارلمان است که موجب می شود تا بررسی های انجام شده توسط ادارات خاص مستقر در دو شاخه پارلمان (خدمات بودجه ای) مورد استفاده قرار گیرد. این مرور، امکان اطمینان به روش مورد استفاده و اطلاعات مندرج در گزارش فنی را کنترل می کند و اعضای پارلمان می توانند پرسش ها را به هیئت دولت ارسال کنند و از وزرا توضیح بخواهند.

گزارش فنی از تأثیرات مالی وسیله ای است که به موجب آن، مسئولیت کمی کردن تأثیرات مالی قوانین به دولت و مدیریت عمومی نسبت داده می شود، در حالی که وظیفه نظارت بر دموکراتیک بودن کار، برعهده مجلس است. این فرایند در اصلاح مقررات رویه ای مجلس نمایندگان، برای کاربرد الگوی مرجع ارزیابی تأثیرات قانون در روابط میان پارلمان و مجلس، تحقق می یابد.

## منابع و مأخذ

- جلالی، رضا. *راهنمای ارزیابی نیاز قانون‌گذاری*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۷.
- رابینسون، ویلیام اچ. *معرفت و قدرت: پیوند ضروری میان پژوهش و کار قانون‌گذاری*، مترجم رضا جلالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۵.
- (EDIAIS) Enterprise Development Impact Assessment Information Service, Basic Impact Assessment at Project Level, UK, 2000.
- Mayoux, Linda. *Advocacy for Poverty Eradication and Empowerment: Ways Forward for Advocacy Impact Assessment*, 2003.
- Berger, S. & Pat Isman, USAID *Handbook on Legislative Strengthening*, Technical publication Series, Washington, 2000.
- Bond, R., J. Curran, P. Francis, C. Kirkpatrick and N. Lee. *Integrated Impact Assessment for Sustainable Development: A Case Study Approach*, World Development, Forthcoming, 2001.
- Cabinet Office, Main navigation: *Regulatory Impact Assessment*, UK, 2005.
- Commission of The European Communities, *Impact Assessment: Next Steps (In Support of Competitiveness and Sustainable Development)*, Bruxelles, 2004.
- Comptroller and Auditor General, *Better Regulation: Making Good Use of RIA*, London, 2001.
- Dictionary of Government and Politics*, Second Edition, 1997.
- Dolton, Russell J. *Politics in west Germany*, Glenview, IL: Scott, Forman, 1989.
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, June 2005.
- Haagsma, Auke. *Acceptable Law-Making Standards in The European Union their Regulatory Assessment*, ECPRD Seminar, Tallinn 2001.
- Holmes, sue. *The Best Practices on Regulatory Impact Assessment in OECD Countries: Some Options for RIA*, ECPRD Seminar, Tallinn 2001.

- IPU and Unesco, *Hand Book on Parliamentary Performance*, Paris, 2003.
- Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union, *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten Eu Countries*, Dublin, May 2004.
- Johnson John K. *An Overview of the Three Functions of a Legislature: Trends in The Field of Legislative Development*, SUNY International Development Group, Belgium, 2001.
- Kasemets, Aare. *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study*, ECPRD Seminar, Tallinn 2001.
- Kirkpatrick, C. and N. Lee. *Sustainability Impact Assessment of Trade Liberalization*, Development Policy Review, Forthcoming, 2001.
- Kirkpatrick, Colin. *Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issues*, University of Manchester, 2001.
- Krafchik, Warren & Wehner Joachim. *Legislatures and Budget Oversight: Best Practices*, Kazakhstan Revenue Watch, Almaty, 2004.
- Lee and Kirkpatrick. *Integrating Environmental Assessment With Other Forms of Appraisal in the Development Process*, in C. Kirkpatrick and N. Lee (eds), *Sustainable Development in a Developing World: Integrating Socio-Economic Appraisal and Environmental Assessment*, Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- Moser, Jur. Ingrid, *Evaluation of Draft Legislation*, The Case of Austria, 2001.
- Nakamura, R.T., Johnson, J. K. *A Concept Paper on Legislature and Good Governance*, UNDP, 1999.
- Narits, Raul. *Assessment of the Impact of Draft Legislation :the Problems in and Opportunities for Ensuring the Quality of Law-Making and Legal Acts*. Estonian Experience, ECPRD Seminar, Tallinn 2001.
- Norton, p, and Bandrias C. L., *Parliamentary Institutions Basic Concepts*, UNDP and Office of The National Assembly of VietNam, 2005.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.
- Rizzoni, Giovanni. *Legal and Administrative Organization of the Assessment of Impact of Legislation in the Italian parliament*, ECPRD Seminar, Tallinn 2001.
- The New Shorter Oxford English Dictionary*, 1993.
- Webster's New Collegiate Dictionary*.
- Wikipedia, the Free Encyclopedia, (<http://en.wikipedia.org>).