

ارزشیابی قوانین (۳): ارزشیابی تأثیرات قانون؛ گامی به سوی متوازن سازی بار نظارتی مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۸۶۸
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۵/۱۱

عنوان گزارش:

ارزشیابی قوانین (۳): ارزشیابی تأثیرات قانون؛ گامی به سوی متوازن‌سازی بار نظارتی
مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی ■، راهبری □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین بابایی مجرد، مهدی خسروی و جعفر زینت‌بخش (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حسین بابایی مجرد

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کننده:

محمد عبدالحسین زاده (گروه مطالعات مدیریت)

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری
ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزشیابی تأثیرات قانون
۲. بار نظارت
۳. بار مقررات
۴. ارزشیابی خط‌مشی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۱۰/۰۸



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۱
۳. بار مقررات.....	۱۳
۳-۱. چابستی بار مقررات.....	۱۳
۳-۲. نوع‌شناسی بار مقررات.....	۱۴
۳-۳. روش‌های اندازه‌گیری بار مقررات.....	۱۵
۳-۴. راهبردهای کاهش بار مقررات.....	۱۶
۴. ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۱۷
۴-۱. چرایی و ضرورت ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۱۷
۴-۲. تعریف ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۱۹
۴-۳. تجارب گسترده ارزشیابی تأثیرات قانون در سطح جهان.....	۲۰
۴-۴. فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۲۲
۴-۵. روش‌های ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۲۶
۴-۶. چالش‌های انجام ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۲۸
۵. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۹
منابع و مأخذ.....	۳۳

فهرست جداول

جدول ۱. ظرفیت‌های سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌منظور بهبود امر تقنین و نظارت مجلس.....	۹
جدول ۲. انواع و جوامع هدف بار مقرراتی.....	۱۰
جدول ۳. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۲
جدول ۴. انواع بار مقرراتی غیرضروری.....	۱۵
جدول ۵. هزینه‌های متعارف بار مقرراتی.....	۱۶
جدول ۶. دیدگاه ذی‌نفعان به ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۲۵
جدول ۷. روش‌های مورد استفاده در تحلیل اثر مقرراتی.....	۲۷
جدول ۸. تهدیدها و فرصت‌ها در تحلیل اثر مقرراتی.....	۲۸
جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۳۰
جدول ۱۰. نسبت دولت و مجلس در انجام فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون.....	۳۲
جدول ۱۱. چک‌لیست ارزیابی تأثیرات قانون.....	۳۲
جدول ۱۲. نهاد مطلوب ارزشیابی‌کننده در نسبت رویکرد و زمان ارزشیابی.....	۳۲

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. هزینه‌های مختلف مقررات برای کسب‌وکار.....	۱۴
شکل ۲. پراکنش جغرافیایی کشورهای فعال و غیرفعال در ارزشیابی تأثیرات مقررات.....	۲۲
شکل ۳. فرایند ارزشیابی اثر مقررات‌گذاری.....	۲۴
شکل ۴. فرایند ارزیابی اثر مقررات‌گذاری.....	۲۶



ارزشیابی قوانین (۳): ارزشیابی تأثیرات قانون؛ گامی به سوی متوازن سازی بار نظارتی مجلس شورای اسلامی

چکیده



مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول متعدد قانون اساسی، موظف به نظارت بر عملکرد دولت است؛ اما در ارتباط با امر نظارت، آنچه تاکنون کمتر مدنظر مجلس بوده، ارزشیابی آثار قوانین و تعیین شکاف بین آثار قانون و نیت و مقاصد قانونگذار است. سنجش این شکاف از آن جهت مهم است که تورم و بار قانونی در کشور ما بسیار زیاد بوده و لازم است ارزشیابی جامعی بر نظام حقوقی کشور انجام گرفته تا حشوهای تراحمات قوانین زدوده شده و اهداف قانونگذار تعقیب شود. بر این اساس، روح حاکم بر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و متن آن در بندهای متعدد نیز ناظر به همین معناست؛ این در حالی است که مورد ششم از بند «۹» این سیاست‌ها مستقیماً اشاره به ارزیابی آثار اجرای قوانین دارد. اما تاکنون شاید به منظور فقدان عزم مسئولان، یا فقدان مدل عملیاتی ارزشیابی تأثیرات قانون، یا نبود ساختار، داده و منابع لازم برای این موضوع و ...، این مهم مورد غفلت قرار گرفته است. لذا به نظر می‌رسد؛ رعایت چند نکته می‌تواند مجلس شورای اسلامی را در زمان قابل قبولی موفق به ارزشیابی آثار قوانین کند که این موارد عبارت‌اند از: تأکید بر لایحه‌محوری در نظام حقوقی ایران، تسریع در تصویب قوانین مرتبط به سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، بازنگری جامع قوانین، حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر، واسپاری ارزشیابی تأثیرات قوانین به دولت، ارزیابی مضاعف و متقاطع مجلس، طراحی بازبینه ارزشیابی و ترکیب روش‌شناسی ارزشیابی پیشینی - پسینی و مبتنی بر هدف فارغ از هدف در ارزشیابی آثار قوانین.



بیان / شرح مسئله

وجود بیش از ۱۲ هزار قانون در نظام حقوقی ایران که در زمان بیش از یک قرن قانونگذاری تنظیم شده است، محمل مناسبی برای ایجاد تعارضات و تراحمات قانونی و متعاقباً زمینه ساز فساد در کشور می باشد. ضمناً این حجم متورم قانونگذاری، بار نظارتی مجلس را نیز تشدید کرده است و به جای آنکه مجلس در موقعیت راهبری و سکان داری نظارتی بنشیند، وقت متری کمی را برای موقعیت تصدی نظارتی گذارده است. این وضعیت هم کارایی و هم اثربخشی نظارت را کم کرده است که در نتیجه با نظارت غیربهره ور مواجه شده ایم. همچنین، موقعیت نظارت به جهت عدم اتکا بر یک مدل مفهومی مطلوب، از یک سو صرفاً به شکل استطلاعی انجام می پذیرد و در جایی که شأن استصوابی می یابد نیز به جهت سرشت غیرشواهدمحوری که پیدا کرده است، وافی به مقصود یعنی مصحح حرکت عمومی دولت در مسیر اهداف مندرج در قانون اساسی و همین طور قوانین عادی نیست. همه این مقدمات یک معناراً به خوبی مشخص می کند و آن اینکه مجلس لازم است بر موقعیت ارزشیابی آثار قوانین مبتنی بر روش شناسی های دقیق بنشیند و نفی و اثبات لوایح دولتی و همین طور ارزشیابی آثار اجرای قانون را مبتنی بر شواهد متقن انجام دهد تا اقداماتش، حجیت سیاسی و سیاستی یابد.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

مجلس لازم است شأن نظارتی خود را با ارزشیابی آثار قوانین تکمیل کند، اما به جهت نبود ساختار و بوروکراسی، فقدان منابع انسانی و مالی و فقدان داده ها و اطلاعات کافی، لازم است این مهم را در مرحله تمهید مقدمات و انجام فرایند تولید پیوست ارزشیابی آثار قوانین به دولت که واجد همه شروط لازم و کافی برای انجام این مهم است بسپارد و خود در موقعیت سکان داری نظارتی قرار گیرد؛ در این موقعیت و برای اصالت سنجی پیوست ارزشیابی آثار قوانین که دولت تنظیم کرده لازم است مجلس دو اقدام انجام دهد: از یک سو ارزشیابی مضاعف یا مجدد لوایح مهم (بر خوردار از بار مالی زیاد و شمولیت و عمق اثر بالا) را انجام دهد و از سوی دیگر فرایند و روش شناسی تولید پیوست توسط دولت را ارزشیابی کند. اما نکته مهم آن است که ارزشیابی و تهیه پیوست آن، با موانع مهمی روبه رو است که عبارت اند از:

- **اهمیت وجود اراده سیاسی:** ارزشیابی آثار قوانین به وجود اراده در دولت و مجلس به صورت توأمان نیازمند است.
- **سختی سنجش آثار قوانین:** آثار قوانین ملموس نیست و سنجش آن با مشقات زیادی همراه است.
- **تولید دانش و ابزار ارزشیابی:** فقدان دانش مترکم و ابزارهای کارآمد و سهل الوصول، مانع دیگری برای ارزشیابی آثار قوانین است.
- **بر آورد هزینه های انباشت شده:** یکی دیگر از چالش های مهم ارزشیابی تأثیرات قانون، بر آورد هزینه های انباشته شده در کل بازه زمانی اجرای مقررات است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ تسریع در تصویب قوانین مرتبط به سیاست های کلی نظام قانونگذاری

رهبر معظم انقلاب در دیدار نمایندگان مجلس یازدهم بر ضرورت تدوین قانون تحقق سیاست های کلی نظام قانونگذاری تأکید فرمودند. یکی از مختصات مهم سیاست های کلی که هم در روح و هم متن آن مندرج است، توجه به بُعد ارزشیابی و بار مقررات گذاری است که تحقق آن بلاشک هم توان ارزشیابی تأثیرات قانون را بالا خواهد برد و هم از تولید بار مقرراتی زیاد جلوگیری می کند.



۲ بازنگری جامع قوانین

تنقیح و تدوین، دو وظیفه مهم مجلس شورای اسلامی در شرایطی است که سابقه طولانی قانونگذاری و عدم توجه به انجام این دو مهم به‌طور تاریخی، کشور را با تورم قانونی مواجه کرده و این تورم هم جوامع هدف سالم را در اجرای قوانین دچار پربشانی کرده و هم امکان سوءاستفاده ناهلان از این محیط بعضاً متعارض و متزاحم را فراهم کرده است. تنقیح قوانین، باعث حذف حشوئیات، تعارضات و تراحمات قانونی است و تدوین قوانین نیز حساس به میزان تحقق اهداف قانونگذار پس از اجرای قانون است.

۳ حذف در قبال تصویب یک مقرر

ضروری است، هر کدام از طراحان پیش‌نویس‌های قانونی اعم از طرح و لایحه به باری که قانون پیشنهادی بر افراد، مشاغل، سازمان‌های اجتماعی و حاکمیت وارد می‌کند توجه داشته باشند. لذا، برای آنکه این توجه کاملاً ساختارمند شود و فقط به توصیه اکتفا نشود، باید به میزان وزن باری که قانون پیشنهادی به یک حوزه قانونگذاری وارد می‌کند از همان حوزه، همان میزان بار کم شود. این راهبرد، واجد بازبینی قوانین و تنقیح آن نیز هست تا در مجموع، بار جدیدی به حوزه‌های تقنینی وارد نشود.

۴ لایحه محوری

نمایندگان مجلس باید این اصل را به رسمیت بشناسند که اولویت، قانونگذاری از طریق لایحه است. بدین معنا که نمایندگان از ارائه طرح، به‌جز موارد خاص و استثنایی، پرهیز کنند و همه تلاش خود را برای اعمال ابزارهای نظارتی در راستای الزام دولت به ارائه لوایح ضروری و ارتقای کیفیت لوایح طی رسیدگی و بررسی در کمیسیون و صحن علنی به کار گیرند. همچنین، التزام نمایندگان مجلس و دولت به انجام دقیق تمامی مراحل فرایند ارزیابی تأثیرات قانون از دیگر نکات مهم در اجرای ارزیابی تأثیرات قانون است.

۵ واسپاری ارزشیابی تأثیرات قوانین به دولت

مجلس به جهت نبود ساختار و بوروکراسی، فقدان منابع مالی لازم و فقدان داده و اطلاعات در موضوع پیش‌نویس قوانین و همین‌طور داده‌های به‌دست آمده پس از اجرا، امکان انجام ارزشیابی تأثیرات همه قوانین را ندارد؛ لذا چاره‌ای نیست که این مهم را به دولت بسپارد.

۶ ارزیابی مضاعف و متقاطع

مجلس می‌تواند متعاقب تولید پیوست ارزشیابی تأثیرات قوانین توسط دولت، دو امکان ارزشیابی برای خود فراهم آورد: اول، ارزشیابی مضاعف موضوعات مهم که ارزشیابی اولیه آن توسط دولت انجام گرفته است و دوم، ارزشیابی متقاطع که می‌تواند هم ناظر به ارزشیابی فارغ از هدف باشد و هم ناظر به ارزشیابی روش‌شناختی ارزشیابی اولیه که دولت انجام داده است.

۷ بازبینی ارزشیابی

شکل متداول اجرایی ارزیابی تأثیرات قانون در قالب یک بازبینی نمایان می‌شود. بدین نحو که پیشنهاددهنده ملزم به تکمیل دقیق بازبینی بوده و باید به‌صورت مستند و مستدل به سؤالات آن پاسخ دهد.

۸ ترکیب ارزشیابی پیشینی - پسینی و مبتنی بر هدف فارغ از هدف

ارزشیابی آثار قوانین هم به شکل پیشینی و قبل از اجرا با ابزار پیش‌بینی ممکن است و هم به شکل پسینی و بعد از اجرا؛ همچنین، هم با رویکرد مبتنی بر هدف ممکن است و هم با رویکرد فارغ از هدف.

۱. مقدمه

مجلس شورای اسلامی مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی، دو وظیفه اساسی دارد که عبارت است از تقنین و نظارت. هر چند از شأن سومی با عنوان نمایندگی نیز نام می‌برند، اما این شأن عمدتاً در دو کارکرد تقنین و نظارت متعین است. بر همین اساس، توازن این دو کارکرد بسیار اهمیت دارد آنچنان که نه بار تقنینی مجلس محل وظایف نظارتی اش شود و نه بار نظارتی آن، نهاد اصلی قانونگذار در کشور را از وظیفه تقنینی اش بازدارد. اما نکته اساسی آنجاست که چون بنیاد وضع قانون با اتکا به مذاق قانون اساسی بر «لایحه محوری» و نه طرح محوری است، مجلس حتی در نسبت شأن قانونگذاری خود نیز در موقعیت ارزشیابی قرار دارد و این در حالی است که تاکنون عمده تمرکز و وقت گذاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر امر تقنین و کمتر بر نظارت بوده است. لذا، تغییر این موازنه با اتکا به ظرفیت‌هایی که مندرج در **سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری** بوده و راهکارهایی را به منظور حل برخی مسائل تقنینی و نظارتی مجلس ارائه داده ممکن است.

جدول ۱. ظرفیت‌های سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به منظور بهبود امر تقنین و نظارت مجلس

مسئله	راه حل	بند مرتبط در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
تعدد مراجع قانونگذاری و ابهام در حدود اختیارات قوا در قانونگذاری	تعیین نقش‌ها و حدود	بند «۸»: «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصول (۶۰ و ۱۲۴) قانون اساسی و هر گونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون، بند «۱۴»: رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی ساز و کار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آنها با قوانین عادی.
فقدان انسجام سیاستی و مقرراتی	طراحی مدل انسجام‌بخشی	بند «۵»: «طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی.
تعدد و حجم انبوه قوانین	توجه به شاخص بار مقرراتی و امر تنقیح	بند «۱۰»: «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه.
حدود مداخله مجلس در امر تقنین	تأکید بر لایحه محوری	بند «۶»: «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه.
عدم ارزشیابی قوانین	تقویت ارزشیابی پیشینی	بند های «۱ و ۲»: (شاخص شریعت): توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشا قانونگذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی، ارزشیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد ساز و کار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی، بند «۳»: (قانون اساسی): تعیین ساز و کار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی، بند «۴»: (سیاست‌های کلی): نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام، بند «۹»: رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین ساز و کار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن؛ معطوف بودن به نیازهای واقعی؛ شفافیت و عدم ابهام؛ استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی؛ بیان شناسه تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن؛ اکتفا بر نظرات کارشناسی و ارزشیابی تأثیر اجرای قانون؛ ثبات، نگاه بلندمدت و ملی؛ انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی؛ جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و منصفی در فرایند قانونگذاری؛ عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا؛ عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.
وضع قوانین مبهم و غیر شفاف	تقویت پیش‌ارزیابی	بند «۱۱»: «تعیین ساز و کاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



گفتنی است؛ چنانچه مجلس شورای اسلامی جهت‌گیری و ظرفیت‌های مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری را جدی بگیرد، بلاشک باید موازنه تقنین/ نظارت را به نفع نظارت و البته با اتکا به رویکردهای جدیدتر، به نفع ارزشیابی تغییر دهد؛ و از قضا بالاترین میزان اثرگذاری بر جهت‌دهی کلی دولت به سوی قوانین اساسی و عادی کشور را نیز از همین رهگذر می‌تواند داشته باشد. از این رو، لازمه این گذار را باید در قالب مفهومی به نام بار مقرراتی^۱ دنبال کند. هرچه بار مقرراتی را بکاهد هم هزینه و سردرگمی جوامع هدف در تبعیت از قوانین را کاسته است و هم بار ذهنی و روانی خود را تنزل داده است تا در پی آن بتواند بر امر نظارت تکیه بیشتری کند. تاکنون مفهوم بار مقرراتی در نوشته‌های مختلفی همچون خیرخواهان و براتی [۱] و مرکز مالگیری [۲] مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، اما در بیشتر موارد بر این مفهوم به عنوان شاخص اندازه‌گیری اختلال‌هایی که قانونگذاری در روند کنش اقتصادی کسب و کارها می‌تواند ایجاد کند، تأکید شده است. در حالی که بار مقرراتی بالا، خواه در هزینه انطباق و چه اداری یا تأخیر، قبل از آنکه مشاغل یا سازمان‌های اجتماعی و افراد را متضرر کند، خود حاکمیت و در درجه اول، مجلس را متضرر خواهد کرد. این نوشتار با مفهوم‌شناسی و نوع‌شناسی بار مقررات قصد دارد، مجلس شورای اسلامی را از میل بدون قاعده نسبت به امر قانونگذاری احتراز داده و تمرکز آن را بر ارزشیابی پیشینی افزایش دهد.

جدول ۲. انواع و جوامع هدف بار مقرراتی

حاکمیت	سازمان‌های اجتماعی	مشاغل	افراد	جوامع متأثر از بار انواع هزینه بار
				انطباق
اولویت بالا				اداری
				تأخیر

مأخذ: همان.

لازم به ذکر است؛ عمل ارزشیابی یک عنصر جدایی‌ناپذیر^۲ از فرایند خط‌مشی‌گذاری است که می‌تواند به عنوان مجموعه‌ای از مراحل حل مسئله «از چارچوب‌بندی موضوع بحث‌انگیز خط‌مشی (از طریق ایجاد راه‌حل‌ها، انتخاب ابزار و اجرا) تا سنجش نهایی آثار» تلقی شود [۳]. ارزشیابی از یک سو مسئولیت‌پذیری مسئولان ناظر به امر سرمایه‌گذاری‌های در موضوعات عمومی را تضمین می‌کند و از سوی دیگر، یادگیری و در نتیجه بهبود سودمندی مداخلات عمومی را در طول زمان ممکن خواهد کرد [۳]. همچنین، اهداف ارزشیابی این است که «چه چیزی، برای چه کسی و در چه بافت و بستری کار می‌کند» [۳]. لذا اگر نتایج کارهایی که انجام شده است و مسیرهای رسیدن به آنها، به دقت بررسی و ارزشیابی شود، بهتر می‌توان به سمت جلو حرکت کرد. از این رو، نیت خوب، افزایش بودجه و چشم‌اندازهای هیجان‌انگیز کافی نیست؛ این نتایج واقعی بوده که امری مهم است [۴]. به طور سنتی، مشروعیت اقدامات در گرو رویه‌های مناسب و سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی، لفاظی، نیت‌های خوب و هدف‌گذاری‌های شایسته بود و به ندرت مشروعیت دولت با ارجاع به نتایج به دست آمده احراز می‌شد؛ در حالی که، طرفداران ارزشیابی استدلال می‌کنند که آنچه مهم است، دستاوردهای واقعی بوده و بلاشک خط‌مشی عمومی باید نتیجه‌گرا شود [۴].

اما فارغ از این موضوعات مناقشه‌برانگیز، در طول دو دهه گذشته، ارزشیابی خط‌مشی توجه (و منابع) رو به افزایشی را از سوی خط‌مشی‌گذاران، متخصصان و دانشمندان در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و سازمان‌های بین‌المللی به خود جلب

1. Regulatory Burden

2. Integral

3. What Works, for Whom and in What Context

کرده است [۵]. ارزشیابی خط مشی، ابزار مهمی برای کارویژه قانونگذاری و نظارتی نمایندگان مجلس است [۶]؛ چراکه یک خط مشی عمومی را با توجه به اثربخشی، کارایی یا تناسب^۱ آن با هدف سنجش می کند. از آنجایی که نمایندگان مجلس باید تصمیمات معتنا بهی در باره موضوعات بحث برانگیز بگیرند، مطالعات ارزشیابی می تواند اطلاعات قابل توجهی در مورد خط مشی های خاص به آنها ارائه دهد. علاوه بر این، مطالعات اخیر نشان می دهد که نمایندگان مجلس از ارزشیابی ها برای پاسخ گویی و همچنین تعیین دستور کار استفاده می کنند [۶].

با این حال، در اطلس بین المللی ارزشیابی، پارلمان ضعیف ترین درجه نهادینه سازی ارزشیابی را در همه کشورها در مقایسه با دولت نشان می دهد؛ در بسیاری از پارلمان ها، منابع نسبت کمی را به امر ارزشیابی اختصاص می دهند و فقدان متخصص کافی نیز امکان مختصری برای این موضوع فراهم می کند؛ بنابراین پارلمان ها به طور کلی در میان تولیدکنندگان بزرگ ارزشیابی ها نیستند. لازم به ذکر است؛ یکی از دلایل مشارکت محدود مجلس در انجام ارزشیابی ها این است که در مقایسه با قوه مجریه، مجالس اغلب از نظر منابع و زیرساخت ها فاقد ظرفیت هستند. پارلمان های ملی معدودی وجود دارند که به ارزشیابی پیشینی^۲ می پردازند، یا واجد نظام اداری (مانند خدمات پژوهشی مجلس یا سایر نهادهای تخصصی)، کمیته های پارلمانی و یا سایر ساختارهای رسمی متشکل از اعضای پارلمان برای این موضوع هستند [۷]. با این حال، نشانه هایی وجود دارد که علاقه عمومی به ارزشیابی در داخل پارلمان ها افزایش یافته است. علاوه بر این، پارلمان ها این فرصت را دارند که ارزشیابی را در دستور کار سیاسی قرار دهند [۸]. پارلمان اروپا در سال های اخیر شروع به ایفای نقش بسیار مهمی در ارزشیابی، به عنوان بخشی از کارویژه نظارت عمومی^۳ خود بر قوه مجریه، کرده است [۷]. در این گزارش، از مفهوم بار مقررات وام خواهیم گرفت تا مشخص کنیم که هزینه تقنین زیاد فقط کسب و کارها و مردم را متأثر نخواهد کرد؛ بلکه مجلس قبل از همه عناصر و ارکان دیگر از بار قانونگذاری زیادی تأثیر خواهد پذیرفت.

۲. پیشینه



در طی سالیان اخیر، پژوهش های متعددی درباره ارزشیابی تأثیرات قانون صورت گرفته است؛ هر چند نتیجه آن تحقیقات، تغییر فرایندهای نظارتی به نفع ارزشیابی نبوده، بلکه برخی از همان محققین، بعدها مدعی شدند جنس این تغییرات، اساسی بوده و نیازمند اصلاحات گسترده حداقل در آیین نامه داخلی مجلس است. برخی از آن پژوهش ها به شکل موجز در ادامه معرفی خواهند شد:

1. Effectiveness, Efficiency or Fitness
2. Ex-ante Evaluation
3. General Oversight Function



جدول ۳. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری (بررسی الگوی ارزیابی تأثیرات قانون)	۱۳۸۲	۶۷۶۴	دفتر مطالعات سیاسی	تعامل سیاستگذاران و حقوق دانان برای تهیه پیش‌نویس قانون با اتکا به ابزار ارزیابی آثار قانون
۲	ارزیابی تأثیرات قانون؛ ابزاری برای قانونگذاری بهتر	۱۳۸۶	...	دفتر مطالعات حقوقی	بهبود حاکمیت قانون و جلوگیری از پیامدهای ناخواسته قوانین با ارزیابی تأثیرات هر قانون
۳	ارزیابی تأثیرات: به‌سوی ارتقای کیفی قانونگذاری	۱۳۸۷	۹۵۲۸	دفتر مطالعات حقوقی	نهادی، محتوایی و چندرشته‌ای بودن امر ارزیابی تقنینی
۴	راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین	۱۳۸۸	۹۶۸۸	دفتر مطالعات حقوقی	بهبود روش‌های کسب اطلاع از نحوه اجرای مجریان، عامل کارآمدسازی ارزیابی پسینی
۵	اصول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن	۱۳۹۱	۱۲۴۰۱	معاونت پژوهشی	اثر مثبت ارزیابی تأثیرات قانون بر مقررات‌گذاری کارآمد و تحقق اهداف حکمرانی و سنجش آن با آزمون‌های میزان تبعیت، اجرا و کارکرد
۶	آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون	۱۳۹۱	۱۲۴۵۰	دفتر اقتصادی	تأکید بر اهمیت نقش منابع و بانک‌های اطلاعاتی بر ارزیابی پسینی و اصلاح نظام آماری و تأسیس نهاد ارزیابی تأثیرات قانون
۷	ارزیابی تأثیرات قانون برنامۀ توسعه بر نظام حقوقی	۱۳۹۴	۱۴۲۴۳	دفتر مطالعات اقتصادی	ضرورت بررسی اثر قانون بر محیط حقوقی با بازنگری اساسی در جایگاه و شیوه صورت‌بندی یک قانون
۸	پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری	۱۳۹۹	...	نشریه سیاستگذاری عمومی	افزایش کیفیت قوانین و مقررات با الزامی کردن پیوست ارزیابی تأثیرات قانون به طرح‌ها و لوایح و تعبیه نهادی برای بررسی شکلی پیوست‌ها
۹	ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی	۱۴۰۰	۱۷۸۳۰	دفتر مطالعات اقتصادی	اولویت ارزیابی پیشینی آثار اقتصادی برخی لوایح در ارزیابی تأثیرات قانون
۱۰	ارزیابی تأثیرات قانون در ایران / مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات	۱۴۰۱	۱۸۱۷۳	دفتر مطالعات اقتصادی	ارزیابی بار مقررات که هزینه تبعیت کسب‌وکارها از مقررات است با تعامل بخش دولتی، خصوصی و مردمی

مأخذ: همان.



هزینه‌های مقرراتی عارض بر کسب و کارها در غالب کشورها، روز به روز در حال افزایش است؛ در حالی که دولت‌ها تمایلی بر ارزیابی و سنجش بار مقررات و سپس کاستن از مقررات دست‌وپاگیر و اضافی ندارند [۲]. این در حالی است که بار ناشی از مقررات گذاری، عامل دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کارها، ایجاد هزینه رعایت الزامات قانونی و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت است که منشأ بسیاری از تأخیرها، نااطمینانی‌ها و ناکامی‌های آنان در مواجهه با دیوان سالاری مترکم دولتی است [۱]. از سوی دیگر، بار مقررات، شاخص مناسبی در توازن بخشی به مناسبات میان دستگاه قانونگذار کشور یعنی مجلس شورای اسلامی با دولت، بخش خصوصی و بخش سوم است تا با توجه به آن، به شکل بی‌رویه به سمت قانونگذاری مفرط نرود.

۱-۳. چستی بار مقررات

تعریف مطلوب مقررات، مفهوم بار مقررات را مشخص می‌کند؛ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، مقررات را «شامل طیف کاملی از ابزارهای قانونی تعریف کرده است که به موجب آن نهادهای حاکم (در تمام سطوح حاکمیت) تعهدات یا محدودیت‌هایی را بر رفتار بخش خصوصی تحمیل می‌کنند». اما به طور کلی، مقررات^۲ را می‌توان به عنوان یک اقدام حاکمیتی تعریف کرد که قصد دارد بر رفتار فردی یا گروهی و نتایج بازار تأثیر بگذارد [۹]. از این رو، مقررات به خودی خود یک کالای عمومی است که تحقق بسیاری از ارزش‌های عمومی در گرو آن است. از دیدگاه برخی، مقررات در بهترین حالت یک شر ضروری^۴ و در بدترین حالت مانعی برای بهره‌وری، اشتغال و رشد اقتصادی است. اما شاید این تعبیر واقع‌بینانه‌تر باشد که باید بین مقررات کارآمد و ناکارآمد تمایز قائل شد. از دیدگاه خط‌مشی عمومی، اگر مقررات به صورت ضعیف طراحی و اجرا شود منجر به هزینه بیش از اندازه می‌شود؛ به طوری که هزینه‌های انطباق مقررات از هزینه دستیابی به اهداف مدنظر خط‌مشی بیشتر خواهد شد [۱۰]. به همین جهت، در بسیاری از کشورها بار تحمیل شده توسط قوانین و مقررات بر صنعت شکایت شده است، به ویژه در جایی که این مقررات ماهیت تفصیلی و تجویزی داشته است [۱۱]. همچنین بار سنگین مقرراتی، مدیران را مجبور می‌کند که زمان و منابع بیشتری را برای رسیدگی به الزامات مقررات صرف کنند و باعث می‌شود شرکت‌ها در فعالیتهای فسادزا شرکت نمایند. در یک بستر نهادی ضعیف، بار مقررات سنگین نشان می‌دهد که مقامات حاکمیتی، منابع مرتبط به توسعه شرکت‌ها را صرف اجرای قواعد تنظیمی می‌کنند [۱۲]. در این وضعیت، هزینه‌های تحمیلی بر صنعت و تجارت افزایش می‌یابد و شرایط برای مدیران فعال در آنها سخت و پیچیده‌تر می‌شود. خاستگاه چنین هزینه‌هایی می‌تواند مقرراتی باشد که توسط خط‌مشی‌گذاران و قانونگذاران وضع شده است. لذا فهم بار مقررات و درک پیامدهای آن بر محیط قانونگذاری، اهمیتی ویژه می‌یابد. اگرچه اصطلاح «بار مقرراتی»^۵ بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما اغلب مفهوم پردازشی ضعیفی از آن صورت گرفته است. بر این اساس، درک ماهیت و منبع بار مهم است تا بتوان آن را اندازه‌گیری کرده و کاهش داد [۱۳].

به طور کلی می‌توان گفت قوانین و مقررات در کنار امتیازات، حمایت‌ها و منافعی که برای برخی گروه‌ها و اقشار ایجاد می‌کند، قیود، محدودیت‌ها و هزینه‌هایی نیز برای حاکمیت (در مقام قانونگذاری، تصویب و اجرا) و برای شهروندان (تبعیت) در بردارد؛ که به این هزینه‌های ناشی از محدودیت‌ها و قیود، بار مقرراتی گفته می‌شود. از این رو، دیدگاه‌های مختلفی در خصوص بار مقرراتی و نحوه کاهش آن بر بدنه اجتماع اعم از شهروندان و کسب و کارها شکل گرفته‌اند که مهم‌ترین این هزینه‌ها، هزینه تبعیت از قوانین و مقررات برای شهروندان است [۱۴].

۱. مقصود از مقرر در اینجا اعم از قوانین مصوب قوه مقننه و مقررات دولتی است.

2. The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

3. Regulation

4. Necessary Evil

5. Regulatory Burden



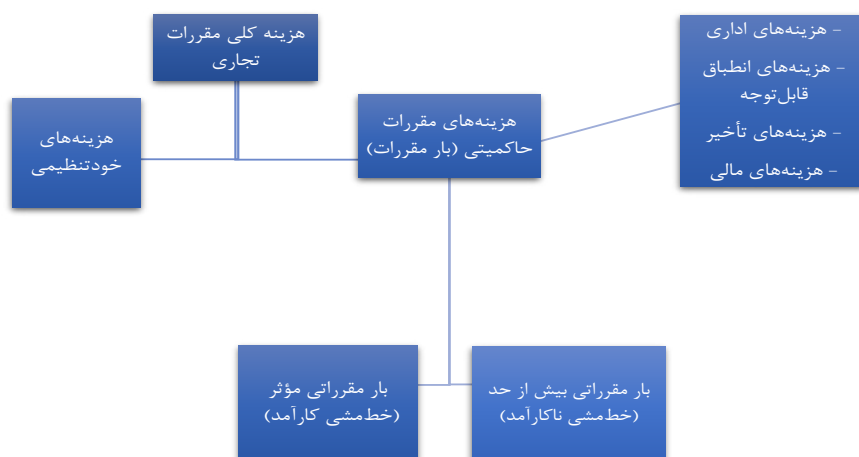
در رویکرد معطوف به کاهش بار مقرراتی، فرض بر این است که مقررات بسیار زیادی وجود دارد. لذا خط‌مشی‌های مقررات‌زدایی^۱ با بررسی مجدد مقررات موجود و ایجاد موانع و محدودیت‌هایی جهت مقررات‌گذاری بی‌رویه (برای مثال، محدودیت «یکی وارد، یکی خارج») به دنبال کاهش کل مقررات هستند [۱۵]. با این حال، شکست‌های مقررات‌زدایی منجر به تنظیم مجدد^۲ راهبردهای خط‌مشی شده است. از این رو، در رویکردهای اخیر، تأکید از مقررات‌زدایی به کیفیت مقررات تغییر کرده است و پرسش اساسی دیگر سطح و میزان کل مقررات^۳ نیست، بلکه کارایی، پاسخ‌گویی، سازگاری و شفافیت^۴ مقررات است. همچنین، پژوهش‌های

متعدد ناظر به کیفیت مقررات نشان داده است که نمی‌توان به سادگی و با محدود کردن تعداد کل قواعد،^۵ کیفیت مقررات را بهبود بخشید. این امر مستلزم طراحی نهاد نظارت تنظیمی^۶ است [۱۶]. لازم به ذکر است؛ دولت‌های اروپایی تقریباً یک دهه با دستور کار اصلاح مقررات که اغلب «خط‌مشی‌های مقررات‌گذاری (تنظیم‌گری) بهتر»^۷ یا «مقررات‌گذاری هوشمند»^۸ نامیده می‌شوند، به استقبال تقویت کیفیت مقررات رفته‌اند. این دستور کارها شامل ساده‌سازی، کاهش بارهای اداری، مشاوره، دسترسی به صورت‌بندی خط‌مشی تنظیمی، رویه‌های اطلاع‌رسانی و اظهار نظر،^۹ و ارزیابی تأثیرات قانون است. در این دستور کار اصلاحی، ارزیابی تأثیرات قانون به عنوان یک ابزار کلیدی خط‌مشی‌گذاری شناخته می‌شود [۱۶].

۲-۳. نوع‌شناسی بار مقررات

همان‌طور که در شکل نشان داده شده است، کسب و کارها با دو نوع اصلی هزینه مقرراتی روبه‌رو هستند: هزینه مقررات حاکمیتی (که به عنوان بار مقررات نیز نامیده می‌شود) و هزینه خودتنظیمی.

شکل ۱. هزینه‌های مختلف مقررات برای کسب و کار [۱۲]



1. Deregulation Policies
2. Re-Calibration
3. Total Level of Regulation
4. Efficiency, Accountability, Consistency, and Transparency
5. Rules
6. Regulatory Oversight Institutions
7. Better Regulation Policies
8. Smart Regulation
9. Notice and Comment Procedures

باین حال، علاوه بر هزینه‌های پایه که هزینه‌های معمول کسب و کارهاست، هزینه‌های مقرراتی مربوط به ابزارهای قانونی لازم‌الاجرا که توسط حاکمیت تحمیل شده‌اند نیز وجود دارد [۱۲].

همان‌طور که در شکل ۱ نشان داده شده است، تمایزی میان مقررات کارآمد و ناکارآمد وجود دارد؛ بخشی از بار یا هزینه مقرراتی ضروری بوده و به‌عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف خط‌مشی حاکمیت مطرح است، اما بخشی دیگر، مقرراتی است که نتوانسته به هدف خط‌مشی خود برای رفع شکست بازار دست یابد و به‌نوعی نمایانگر شکست مقررات و حاکمیت است. این مجموعه مقررات، منجر به ایجاد بار مقرراتی بیش از حد می‌شود؛ چراکه هزینه‌های تبعیت از مقررات از آنچه برای دستیابی به اهداف خط‌مشی لازم است بیشتر شده است. برای یک مقررات معین، بارهای غیر ضروری را می‌توان بدون احتساب مزایای خالص مقررات حذف کرد [۱۲].

جدول ۴. انواع بار مقرراتی غیر ضروری [۱۰] و [۱۲]

منبع	توصیف
شمول و پوشش بیش از حد	مقرراتی که به‌نظر می‌رسد بر فعالیت‌ها بیش از آنچه در ابتدا در نظر گرفته شده یا تضمین شده است، تأثیر می‌گذارد. یا در مواردی که دامنه مقررات تأثیرگذار بر کسب و کارها در طول زمان گسترده‌تر شده است.
مقرراتی که با توجه به نیت خط‌مشی‌گذار، زائد یا غیر قابل توجیه به‌نظر می‌رسند	مقرراتی که با تغییر شرایط در طول زمان ناکارآمد یا غیر ضروری شده‌اند. سایر مقررات با طراحی ضعیف ممکن است منجر به نتایج ناخواسته یا منحرف شوند.
نیاز به گزارش یا ثبت بیش از حد اطلاعات	کسب و کارها با درخواست‌های متعددی از سوی شاخه‌های مختلف دولت برای اطلاعات مشابه و همچنین تقاضاهای اطلاعاتی بیش از حد یا غیر ضروری مواجه هستند؛ اطلاعاتی که اغلب تکراری‌اند.
تغییر (تنوع) در تعاریف و الزامات گزارشگری	تغییر (تنوع) مقررات می‌تواند باعث سردرگمی و کار اضافی برای کسب و کارها شود.
الزامات مقرراتی ناسازگار و دارای هم‌پوشانی	این مورد ناظر به الزامات مقرراتی است که به‌طور متناقض اعمال شده یا با سایر الزامات چه در داخل حاکمیت یا در سراسر قلمروهای قدرت هم‌پوشانی دارد. این منابع بار، به‌ویژه بر کسب و کارهایی که بر مبنای ملی فعالیت می‌کنند، تأثیر می‌گذارد.

۳-۳. روش‌های اندازه‌گیری بار مقررات

رویکردهای روش‌شناختی متفاوتی برای اندازه‌گیری بارهای مقرراتی استفاده می‌شود؛ فون در هایدت [۱۲] معتقد است به‌طور کلی دو روش برای اندازه‌گیری بارهای مقرراتی وجود دارد: رویکردهای بالا به پایین و رویکردهای پایین به بالا. رویکردهای بالا به پایین با هدف انجام برآوردهای کلان‌دولتی^۱ از بارهای مقرراتی و معمولاً شامل نظرسنجی از سازمان‌ها می‌شود. در مقابل، رویکردهای پایین به بالا، بر آورد فردی از بارهای مقرراتی و گاهی به‌عنوان بخشی از سنجش اثر است. رویکردهای پایین به بالا معمولاً شامل بحث‌های عمیق با تعداد کمتری از افراد و گروه‌ها و مطالعات موردی برای بررسی تأثیرات مقررات خاص است. در این دو دسته کلی، چندین رویکرد وجود دارد که می‌تواند برای اندازه‌گیری بارهای مقرراتی مورد استفاده قرار گیرد که عبارت‌اند از: سنجش بارهای مقرراتی غیر ضروری،^۲ مدل هزینه استاندارد،^۳ محک‌زنی هزینه‌های مقرراتی با استفاده از مدل هزینه استاندارد،^۴ تجزیه و تحلیل هزینه فایده^۵ و مدل تعادل عمومی قابل محاسبه^۶ [۱۰] و روش ارزیابی

1. Government-Wide Estimates
2. The Assessment of Unnecessary Regulatory Burdens
3. Standard Cost Model (SCM)
4. Benchmarking Regulatory Costs Using the Standard Cost Model
5. Cost Benefit Analysis (CBA)
6. The Computable General Equilibrium (CGE)



مقررات دست‌وپاگیر^۱ [۲].

گفتنی است؛ بیشتر چارچوب‌های موجود برای اندازه‌گیری بار مقررات (مانند مدل هزینه استاندارد) تنها بر اندازه‌گیری بار اداری مقررات موجود متمرکز شده‌اند و نسبت‌سنجی میان بار مقررات و عدم تحقق اهداف خط‌مشی نمی‌کنند؛ لذا، به همین جهت است که بینش کافی در مورد میزان بار مقرراتی غیر ضروری یا قابل اجتناب ارائه نمی‌دهند [۱۰]. یکی از روش‌های کاربردی محاسبه بار مقررات، کمی‌سازی بار اداری یک مقررات‌گذاری است که در بسیاری از کشورها، متداول است. بار اداری از سه متغیر تشکیل شده است: ۱. هزینه اقدام، ۲. تعداد (فراوانی) دفعاتی که بنگاه باید اطلاعات خاصی را در یک سال ارائه کند و ۳. تعداد کسب‌وکارهایی که تحت تأثیر مقررات قرار می‌گیرند. بر این اساس، هزینه‌های اقدام، به زمان صرف شده جهت ارائه اطلاعات خاص هر قانون یا مقرره می‌گویند. زمان را می‌توان از طریق نظرسنجی‌های کسب‌وکار یا از طریق شبیه‌سازی یک اقدام اداری (شبیه‌سازی در یک بنگاه نمونه) برآورد کرد.

۳-۴. راهبردهای کاهش بار مقررات

هزینه‌های متعارف بار مقررات بر «کسب‌وکارها»، «مصرف‌کنندگان»، «دولت» و «دیگر گروه‌ها» توسط سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ارائه شده است، اما از هزینه‌هایی که خود پارلمان متحمل می‌شود سخنی به میان نیامده که در این خصوص ردیف پنجم به‌عنوان هزینه‌های پارلمان اضافه شده است:

جدول ۵. هزینه‌های متعارف بار مقرراتی [۱۷]

برخی هزینه‌ها	گروه‌های اثرپذیر	ردیف
هزینه آشناسازی با مقررات	کسب‌وکارها	۱
افزایش هزینه تمام شده به جهت مقررات		
هزینه تولیدی بالا با تغییر فرایندها به جهت مقررات		
افزایش هزینه کالاها و خدمات	مصرف‌کنندگان	۲
کاهش دسترسی به محصولات		
تأخیر در ارائه محصولات جدید		
هزینه مدیریت مقررات‌گذاری از ارائه اطلاعات تا آموزش	دولت	۳
هزینه بازرسی و حسابرسی و کنترل		
هزینه ضمانت اجرا		
هزینه کاهش رقابت	دیگر گروه‌ها	۴
هزینه‌های توزیعی		
محدودیت در نوآوری		
هزینه طراحی پیش‌نویس طرح	مجلس	۵
هزینه ارزیابی اولیه جهت اعلام وصول		
هزینه بررسی کارشناسی کمیسیون تخصصی		
هزینه ارزیابی در صحن		

1. Red Tape Assessment Project (RTA)

هزینه‌های ناشی از بار مقررات گذاری، بسیار بیش از آن چیزی است که در این جدول آورده شد که این ضرورت مواجهه اثر بخش با این موضوع را عمیقاً ایجاب می‌کند. در این راستا راهکارهای کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت وجود دارد که برخی در ادامه مطرح و تبیین شده است [۱]:

۱-۴-۳. تجارب و راهکارهای کوتاه مدت

- **حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر:** این راهبرد می‌تواند از تورم قانونگذاری بزداید؛ به این صورت که برابر وزنی که هر قانون جدید در یک بخش ایجاد می‌کند به همان میزان از بار قانونی آن بخش کاسته شود.
- **اعطای پاداش به تجارب موفق:** به بخش‌هایی از حاکمیت که در حذف قوانین یا مقررات زائد و دست‌وپاگیر موفق عمل کرده‌اند پاداش داده شود.

۲-۴-۳. راهکارهای میان مدت و بلندمدت

- **بازنگری جامع:** بسیاری از کشورها در حال بازنگری تمامی قوانین و مقررات خود هستند تا نیاز به لغو یا ساده‌سازی آنها مشخص شود.
 - **ابزارهای حمایتی و کنترلی:** در این راهکار باید تعادلی بین ابزارهای حمایتی از قبیل راهنمایی و آموزش کارکنان به همراه ابزارهای کنترلی که مستلزم ارزیابی‌های رسمی است به کار گرفته شود.
 - **ضرورت تعیین اهداف:** کاهش مقررات که دلالت بر تعهد سیاسی دارد قابل اندازه‌گیری و ردیابی است. تعیین اهداف ملموس برای کاهش بار مقررات، بسیار راهگشاست. با نظرسنجی یا گفت‌وگوی با بنگاه‌ها می‌توان میزان تحقق این اهداف را سنجید.
 - **تحلیل تأثیر مقررات گذاری:** یکی از روش‌های متداول در دنیا برای افزایش کیفیت قانون و مقررات و نیز سنجش و کاهش بار مقرراتی، ارزیابی تأثیرات قانون است. هدف این تأثیرات قانونی، بهبود اثر بخشی و کارآمدی نظام ارزیابی از لحاظ اهداف تعیین شده (بهبود رویه‌های ارزیابی در حکمرانی تنظیمی و اصلاح نظام مقررات گذاری) است.
- در ادامه به معرفی این مفهوم، چرایی و چگونگی کار بست آن پرداخته خواهد شد.

۴. ارزشیابی تأثیرات قانون

۱-۴-۴. چرایی و ضرورت ارزشیابی تأثیرات قانون

دولت‌ها برای دستیابی به رشد اقتصادی بیشتر و به حداکثر رساندن رفاه اقتصادی و اجتماعی جامعه تلاش می‌کنند. برای انجام این مهم، دولت‌ها به مداخلات تنظیمی در قالب وضع خط‌مشی‌ها، دستورالعمل‌ها، قوانین، قواعد، بخشنامه‌ها، مقررات‌ها، ابلاغیه‌ها و ... متمايل اند؛ مقررات معمولاً تأثیرات گسترده‌ای بر گروه‌های ذی‌نفع دارند که درک این تأثیرات در هنگام مقررات گذاری برای دستیابی به نتایج بهینه ضروری است. لذا، دولت‌ها باید در حالت ایدئال اطمینان یابند که مقرراتی که وضع می‌کنند مؤثر و کارآمد است، زیرا هزینه‌هایی (از جمله هزینه‌های پنهان) که مقررات ضعیف بر جامعه می‌گذارد بسیار زیاد می‌باشد [۱۸].

گفتنی است؛ تحلیل اثر مقررات گذاری یک سیستم پشتیبانی خط‌مشی گذاری است که به دستیابی به نتایج مناسب در فرایند خط‌مشی گذاری عمومی کمک می‌کند. تحلیل اثر مقررات گذاری (در کلی‌ترین تعریف خود) تحلیل تأثیرات احتمالی خط‌مشی‌های عمومی در نسبت موضوعی خاص است که قبل از اجرای خط‌مشی انجام می‌پذیرد. در محدوده این تحلیل، سودمندترین و کم‌هزینه‌ترین خط‌مشی با ایجاد اطلاعات جامع و نظام‌مند (از جمله تعیین هزینه‌ها و منافع خط‌مشی‌های مختلف در نسبت کل جامعه) درباره یک موضوع، به‌طور جداگانه محاسبه و به تصمیم‌گیران پیشنهاد می‌شوند [۱۹]. سنجش اثر مقرراتی، تأثیرات احتمالی گزینه‌های خط‌مشی (و همچنین تأثیرات

1. One-in One-Out



غالب آنها) جهت انتخاب مطلوب‌ترین گزینه و اقدامات اصلاحی مورد نیاز برای مقررات موجود را بررسی می‌کند [۱۸]. اکثر مطالعات فرض می‌کنند که در دسترس بودن و استفاده از اطلاعات حاصل از ارزیابی تأثیرات قانون منجر به قانونگذاری بهتر و بهبود کیفیت مقررات می‌شود. همچنین انتظار می‌رود ارزیابی تأثیرات قانون، مسئولیت‌پذیری و مشروعیت خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری را افزایش دهد [۲۰]. ارزیابی اثر نیز گام مهمی در مشروعیت بخشیدن به پیشنهادیه‌های خط‌مشی دارد [۲۱]. در همین راستا و صرف‌نظر از انگیزه معرفی روش‌ها و قواعد ارزیابی تأثیرات قانون، حامیان ارزیابی تأثیرات قانون استدلال می‌کنند که این سنجش «انضباط و سخت‌گیری جدیدی را به فرایند قانونگذاری» معرفی می‌کند، زیرا داده‌ها و شواهد تجربی را نیز در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌دهد و همچنین آنها را انکاب به یک چارچوب جامع، می‌توانند گزینه‌هایشان و پیامدهای احتمالی تصمیمات‌شان را ارزیابی کنند. درک ضعیف از مسائل موجود یا آثار غیرمستقیم اقدامات دولت می‌تواند تلاش‌های مقرراتی را تضعیف کند و منجر به شکست‌های قانون و مقررات شود. همچنین باید پاسخ‌گویی و مشروعیت هر نظام خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری را به دلیل کارایی واقعی ارائه شده توسط اطلاعات کافی بهبود بخشد. علاوه بر این، طرفداران همچنین معتقدند که ارزیابی تأثیرات قانون، هماهنگی خط‌مشی‌ها و مشارکت قوی‌تر ذی‌نفعان را افزایش می‌دهد [۲۲]. بسیاری از مطالعات قبلی فرض می‌کنند که در دسترس بودن و استفاده از اطلاعات حاصل از ارزیابی تأثیرات قانون منجر به تغییراتی در نتیجه خط‌مشی‌گذاری، به‌ویژه به قانونگذاری و کیفیت مقرراتی بهتر می‌شود.

مقررات حکومتی که رفاه اقتصادی و اجتماعی را ارتقا می‌دهد باید اثر بخش و کارا باشد. اثربخشی به معنای دستیابی به اهداف طرح‌ریزی شده و کارایی به معنای دستیابی به این اهداف با حداقل هزینه (یعنی از نظر هزینه‌های اداری دولت و هزینه‌های تحمیل شده بر اقتصاد از لحاظ رعایت مقررات) است. هدف از ارزیابی تأثیرات قانون «تبیین اهداف پیشنهادیه (مقرراتی)، خطراتی که باید به آن پرداخته شود و گزینه‌های دستیابی به اهداف است». در انجام این کار، باید هزینه‌ها و مزایای مورد انتظار گزینه‌ها را برای نهادهای مختلف درگیر، مانند سایر بخش‌های دولت و کسب‌وکارهای کوچک و نحوه تضمین و اجرای مطابقت با گزینه‌های مقرراتی شفاف کند. ارزیابی باید پیامدهای احتمالی اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و توزیعی یک مقرره را در نظر گرفته و تحلیلی جامع از تأثیر آن ارائه دهد [۲۳].

برای یک نظام تنظیمی^۲ «خوب» دو بُعد وجود دارد. اولین مورد مربوط به ابزارها یا اشکال قانونی انتخاب شده به منظور دستیابی به نتایج مطلوب است که توسط اهداف تنظیمی تعریف می‌شود. در این راستا، ارزیابی تأثیرات قانون، به شناسایی علت ریشه‌ای مسئله‌ای که مقررات برای رسیدگی به آن طراحی شده است کمک می‌کند. دومی مربوط به رویه‌ها یا فرایندهایی است که ابزارها توسط آنها فرموله و اعمال می‌شوند. بنابراین، ارزیابی تأثیرات قانون می‌تواند به هر دو بُعد نتیجه و فرایند اهداف ملی کمک کند [۲۳]. لذا، استفاده از ارزیابی تأثیرات باید هر دو بُعد نتیجه و فرایند خط‌مشی‌گذاری را بهبود بخشد. به این معناکه سنجش اثر هم به دستیابی به نتایج مطلوب خط‌مشی و هم به فرایند خط‌مشی‌گذاری مؤثرتر در داخل دولت کمک می‌کند [۲۴].

لازم به ذکر است؛ موقعیت محوری ارزیابی تأثیرات قانون از این واقعیت ناشی می‌شود که استانداردهایی را برای کل فرایند صورت‌بندی خط‌مشی فراهم می‌کند [۲۵]. همچنین، ارزیابی تأثیرات قانون می‌تواند ابزاری برای کنترل سیاسی بوروکراسی توسط سیاستمداران دولت مرکزی باشد [۲۶]. انتشار دستورالعمل‌های ارزیابی تأثیرات قانون نباید با رویکرد «یک اندازه مناسب برای همه»^۳ در خط‌مشی اشتباه گرفته شود، که مغایر با هدف ارزیابی تأثیرات قانون است [۲۳].

درواقع، ارزیابی تأثیرات قانون، باید به تصمیم‌گیری در مورد مناسب بودن اقدام و اینکه آیا مقررات بهترین روش برای رسیدگی به مسئله است کمک کند. از این رو و به دلیل مشاوره نظام‌مند، معیارهای انتخاب خط‌مشی و تحلیل اقتصادی در مورد چگونگی تأثیر هزینه‌ها و مزایای

1. Effective and Efficient
2. Regulatory

۳. در واقع رویکرد «یک اندازه مناسب برای همه one-size-fits-all» به این نکته اشاره دارد که نباید یک الگو و اصول را برای همه کشورها در نظر گرفت و شرایط و ویژگی‌های کشورهای مورد استفاده برای کار بست این رویکرد باید در نظر گرفته شوند.

مقررات پیشنهادی بر طیف گسترده‌ای از بازیگران، ارزیابی تأثیرات قانون به یک مؤلفه اساسی از حکومت تنظیم‌گر هوشمند مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی شد. گفتنی است؛ بسیاری از کشورها تعهد مقامات مقرراتی^۱ را برای انجام ارزیابی تأثیرات پیشین در طول فرایند تهیه پیش‌نویس و قبل از تصویب قانون معرفی کرده‌اند [۲۲].

۲-۴. تعریف ارزشیابی تأثیرات قانون

ارزشیابی تأثیرات قانون^۲ مجموعه‌ای از رویه‌هایی است که برای ارزیابی قوانین و مقررات استفاده می‌شود. این ارزیابی می‌تواند هم پیشینی (یعنی در مرحله صورت‌بندی خط‌مشی و ارزیابی پیشنهادیه‌ها) و هم پسینی انجام شود، هر چند اغلب به صورت پیشینی انجام می‌شود. ارزیابی تأثیرات قانون معمولاً حول مراحل تعریف مسئله، شناسایی طیفی از گزینه‌ها، مشاوره، طبقه‌بندی هزینه و فایده، طرحی برای پایش و بررسی، و انتخاب یک گزینه بر اساس معیارهای تصمیم‌گیری مانند اثربخشی هزینه، به حداقل رساندن بار اداری، نسبت‌های تحلیل هزینه به فایده، یا آستانه‌ها انجام می‌شود [۳۱]. ارزیابی تأثیرات قانون، ابزاری مبتنی بر شواهد برای حمایت از تصمیم‌گیری در نسبت مسائل عمومی است. در واقع یک ارزیابی نظام‌مند، با این پرسش مواجه است که چگونه یک خط‌مشی پیشنهادی احتمالاً بر گروه‌های خاصی از ذی‌نفعان و طیف خاصی از نتایج تأثیر می‌گذارد. این ابزار می‌تواند برای قانونگذاری اولیه، یا مقررات‌گذاری (اجرایی) ثانویه^۳ و یا هر دو اعمال شود؛ و به ادارات (دپارتمان) دولت مرکزی و نیز تنظیم‌گران مستقل^۴، دولت‌های منطقه‌ای و مقامات محلی کمک کند. این ابزار اغلب به‌عنوان ابزاری کلی برای دولت^۵ شناخته می‌شود که نشان می‌دهد یک الگوی واحد را می‌توان برای انواع مختلف خط‌مشی‌ها و بخش‌ها اعمال کرد؛ هر چند اگر به روش مشارکتی عمل کند، ممکن است به‌عنوان رویکردی کلی برای جامعه^۶ نیز تلقی شود [۲۷].

از دیدگاه بانک جهانی، ارزیابی تأثیرات قانون، «ابزاری است که به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا سؤالات نظام‌مندی درباره گزینه‌های مختلف خط‌مشی و پیامدهای مداخلات دولت پرسند» که هدف نهایی آن، بهبود کیفیت مقررات است [۲۸]. ارزیابی تأثیرات قانون اصطلاحی است که برای توصیف فرایند سنجش نظام‌مند مزایا و هزینه‌های یک مقررات جدید یا یک مقررات موجود، با هدف بهبود کیفیت خط‌مشی‌های تنظیمی استفاده می‌شود [۲۳]. ارزیابی تأثیر قانون، به ابزاری فرایندی تبدیل شده که پایه و اساس نگاهی جدید به حکمرانی تنظیمی مبتنی بر اصول قاعده‌گذاری مانند شفافیت، سازگاری، تناسب، پاسخ‌گویی، هدف‌گذاری و تابعیت^۷ است [۲۹]. فرایند یادگیری تکرار شونده در ابتدای فرایند خط‌مشی‌گذاری شروع می‌شود و به موازات فرایند تصمیم‌گیری پیش می‌رود. همان‌طور که ارزیابی تکامل می‌یابد، ممکن است سؤالات جدیدی ظاهر شوند و یا داده‌های جدید نیاز به تفسیر مجدد مفروضات اصلی داشته باشند. در واقع، ارزیابی تأثیرات قانون یک مسئله خط‌مشی را توصیف می‌کند، راه‌حل‌های جایگزین را برای دستیابی به اهداف خط‌مشی شناسایی کرده و آثار احتمالی را سنجش خواهد کرد و اقداماتی را که باید انجام شود توصیف می‌کند.

ارزیابی تأثیرات قانون در ابتدا ابزاری بود برای اطمینان از اینکه دولت به‌طور مداوم بار مقرراتی بر شهروندان و مشاغل اضافه نمی‌کند. هدف از به‌کارگیری ارزیابی تأثیرات قانون این بود که از دولت بخواهیم به‌وضوح بیان کند که این مقررات چگونه بر اقتصاد و جامعه تأثیر می‌گذارد و همچنین تعیین کند که آیا راه‌هایی برای دستیابی به اهداف مشابه وجود دارد یا خیر، و اینکه آیا می‌توان قوانین را با هم ترکیب یا لغو کرد؟ شاخص‌هایی که برای ارزیابی تأثیرات قانون استفاده می‌شوند عبارت‌اند از تناسب، پاسخ‌گویی، سازگاری، شفافیت و هدفمندی^۸. بدیهی است که

1. Obligation of Regulatory Authorities
2. Regulatory Impact Assessment
3. Primary Legislation or Secondary (Implementing) Regulation
4. Independent Regulators
5. Whole-of-Government
6. Whole-of-Society
7. Transparency, Consistency, Proportionality, Accountability, Targeting and Subsidiarity
8. Proportional, Accountable, Consistent, Transparent, and Targeted



ارزیابی تأثیرات قانون ابزار مفیدی برای پارلمان است؛ زیرا مبنای محکمی را برای بررسی دقیق قانونگذاری فراهم می‌کند. ارزیابی تأثیرات قانون همچنین می‌تواند در بررسی پس از قانونگذاری مفید باشد، به دلیل اینکه حاوی بیانیه‌ای است از آنچه دولت انتظار داشت تأثیر داشته باشد [۳۳]. ارزیابی تأثیرات قانون در سه بُعد موجد تغییراتی در فرایند خط‌مشی‌گذاری/قانونگذاری است:

- به‌عنوان یک سند عمومی، شفافیت را در مراحل اولیه تدوین خط‌مشی به ارمغان می‌آورد. در حالی که یادداشت توضیحی که همراه با پیش‌نویس قانون است، ابعاد حقوقی را به تفصیل شرح می‌دهد، ارزیابی تأثیرات قانون در مورد منطق مداخله، نتایج مشاوره، تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای گزینه‌های مختلف و چگونگی احتمال تأثیرگذاری بر نتایج را گزارش می‌دهد.
- ارزیابی تأثیرات قانون، به‌عنوان یک فرایند یادگیری و ظرفیت‌سازی، تقویت‌کننده تبادلات بین بخش‌های مختلف، تجمیع‌کننده آمارها و منابع داده‌ای، هماهنگ‌کننده واحدهای مختلف جهت‌جانمایی مطالعات قبلی و تعمیق‌کننده گفت‌وگو با ذی‌نفعان است. مدیران عمومی، تنظیم‌گران مستقل و خط‌مشی‌گذاران، یاد می‌گیرند که چگونه مفروضات خود را با توجه به شواهد موجود از طریق مشاوره و برآورد تأثیرات به چالش بکشند و دیدگاه پیرامونی خود را به روی گزینه‌های قابل اجرا و قابل مقایسه باز کنند.
- ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان یک ابزار ارتباطی است که به گفت‌وگو بین قوه مجریه و مقننه کمک کرده و گفت‌وگو با ذی‌نفعان را ساختار می‌دهد؛ لذا این پتانسیل را دارد که یک ابزار چابک برای ارتباط با طیف وسیعی از مخاطبان و جامعه باشد که بلاشک به ارتباطات شفاف و در نتیجه مشروعیت و مقبولیت اجتماعی کمک می‌کند [۲۷].
- در تعریف دیگری، ارزشیابی تأثیرات قانون، بدین شکل تعریف شده است:
- سندی است که از تصمیم‌گیری با شواهدی در مورد مزایا و معایب گزینه‌های جایگزین از نظر تأثیرات احتمالی آنها بر ذی‌نفعان و نتایج پشتیبانی می‌کند.
- فرایندی است جهت یادگیری چگونگی به چالش کشیدن باورهای قبلی، یادگیری در مورد پیامدهای احتمالی مداخلات ممکن فعلی و آینده و ایجاد ظرفیت برای ارزشیابی.
- یک پلتفرم ارتباطی برای تعامل با ذی‌نفعان، به‌منظور تسهیل نظارت بر قوه مجریه، و ارائه شواهدی که از انتخاب یک قاعده خاص حمایت می‌کند [۲۷].

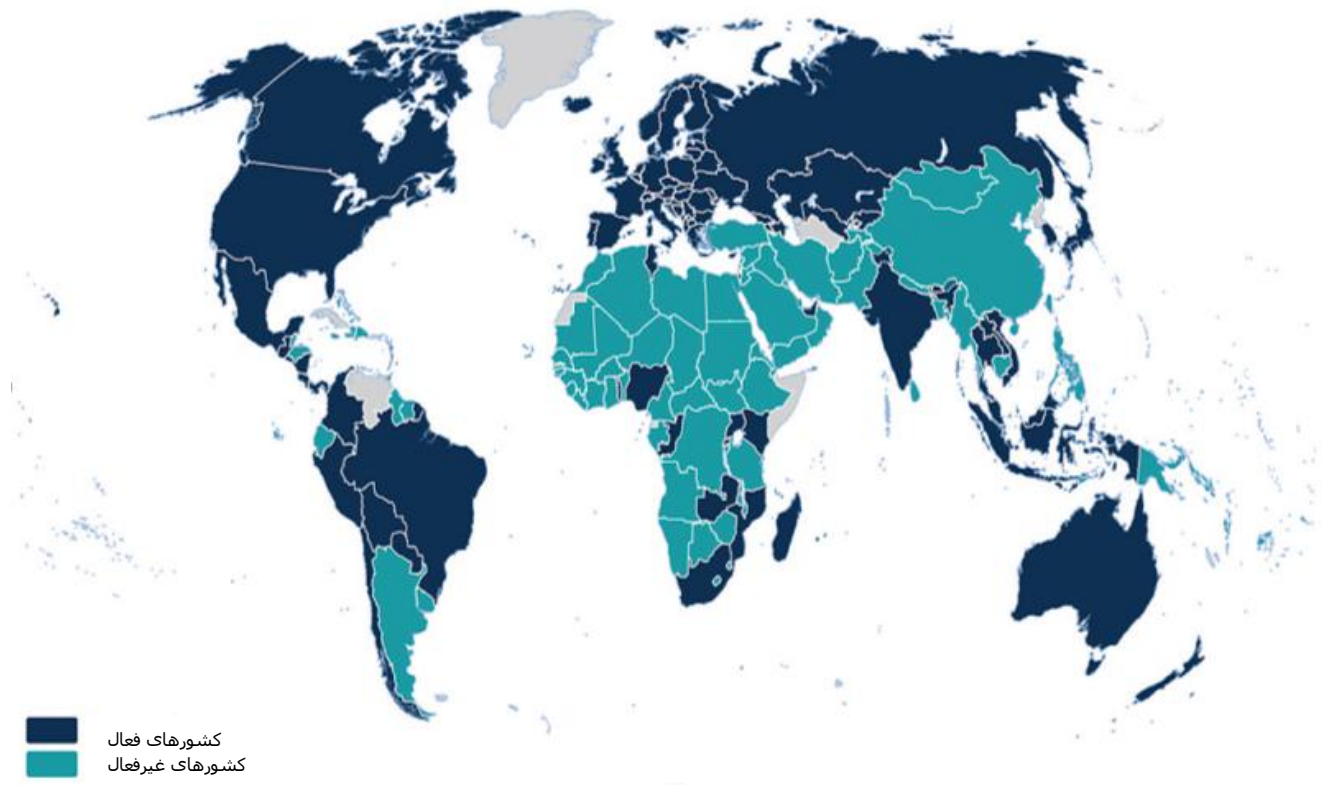
همچنین، ارزیابی تأثیرات قانون روشی برای تجزیه و تحلیل خط‌مشی است که می‌تواند با ارائه روش‌شناسی برای سنجش پیامدهای مقررات جدید و موجود، به خط‌مشی‌گذاران در طراحی، اجرا و پایش‌گری بر بهبود نظام‌های مقرراتی کمک کند. از نظر عملی، ارزیابی تأثیرات قانون با شناسایی و تجزیه و تحلیل مسئله و اهداف یک خط‌مشی تنظیمی خاص آغاز می‌شود، و سپس با سنجش هزینه‌ها و فایده‌های رویه‌های اجرایی ممکن، به‌منظور انتخاب گزینه‌ای که بیشترین منفعت عمومی را فراهم می‌کند، دنبال می‌شود [۲۶]. منطق اساسی^۱ برای ارزیابی تأثیرات قانون این است که مقررات باید بر اساس مورد به مورد ارزیابی شوند تا ببینند آیا آنها به اهداف خط‌مشی استراتژیک کمک می‌کنند یا خیر [۲۳]. در واقع، ارزیابی تأثیرات قانون با تجزیه و تحلیل وضعیت پویا شروع می‌شود؛ ابتدا تعریف مسئله می‌کند که معمولاً ناظر به شکست بازار یا شکست مداخلات تنظیمی قبلی است؛ سپس وضعیت موجود را می‌سنجد و چگونگی پیشرفت آن در آینده، بدون هرگونه مداخله یا تنظیم‌گری را ترسیم می‌کند. در نهایت اهداف را که باید قابل اندازه‌گیری، قابل دستیابی، واقع‌بینانه و به‌نگام باشند را نیز مشخص خواهد کرد [۲۷].

۳-۴. تجارب گسترده ارزشیابی تأثیرات قانون در سطح جهان

ارزیابی تأثیرات قانون برای اولین بار در ایالات متحده توسط فرمان اجرایی ریگان در سال ۱۹۸۱ به تصویب رسید که همه آژانس‌های فدرال را ملزم می‌کرد که از این ابزار برای سنجش اثر هر مقرره جدید مهم استفاده کنند^۱ [۲۶]. اگرچه اقبال به ارزشیابی تأثیر قانون از بیم آنکه (به جهت تصمیمات حرفه‌ای) ممکن است جایگزین تصمیم‌گیری سیاسی شهروندان و تعمیق‌کننده تضاد میان تکنوکراسی (فن‌سالاری) و دموکراسی^۲ شود، به طور گسترده مورد استفاده قرار نمی‌گیرد [۱۹]، اما با این وجود بیشتر دولت‌های اروپایی در حال سرمایه‌گذاری در برنامه‌هایی برای «مقررات گذاری بهتر»^۳ و «حکمرانی تنظیمی خوب»^۴ هستند. لذا ارزیابی تأثیرات قانون، سنگ بنای این برنامه‌هاست، که اغلب در ترکیب با ابزارهای دیگر، مانند مشاوره، ساده‌سازی، کدهای رفتاری در تهیه پیش‌نویس قانونگذاری، و ابتکارات برای بهبود دسترسی به مقررات به کار می‌رود [۲۵]. در سال ۲۰۰۳، کمیسیون اروپا سنجش اثر را برای پیشنهادیه‌های قانونی به‌عنوان وسیله‌ای برای «مقررات بهتر» معرفی کرد. نظام یکپارچه برای سنجش نظامند آثار اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی پیشنهادیه‌های خط‌مشی ایجاد شد؛ که هدف کلی بهبود کیفیت و شفافیت نتیجه قانونگذاری اتحادیه اروپا بود [۳۲]. بنابراین پس از یک دهه آزمایش و تجربه با ابزارهای مختلف ارزیابی خط‌مشی، کمیسیون اروپا از رویه سنجش اثر برای حمایت از فرایند تدوین خط‌مشی در چارچوب استراتژی «مقررات هوشمند»^۵ اتحادیه اروپا استفاده کرده است [۲۱]. از ۱۸۶ کشور مورد بررسی توسط بانک جهانی، ۸۶ کشور سنجش اثر مقررات گذاری را به صورت نظامند یا دوره‌ای انجام دادند. کمتر از نیمی از کشورهای از معیارهای خاصی برای شناسایی مقررات مشمول سنجش اثر استفاده می‌کنند. برخی از آنها دارای آستانه مالی (مانند ژاپن و بحرین) هستند، برخی دیگر به آثار اجتماعی و اقتصادی معتنابه توجه می‌کنند (به‌عنوان مثال، یونان مقرراتی که بیش از ۴۰ درصد جمعیت کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا بر بخش‌های مهمی مانند گردشگری، شرکت‌های کوچک و متوسط، بخش دریایی تأثیر می‌گذارد) یا آثار بر تجارت (به‌عنوان مثال، مولداوی فقط برای مقرراتی که حاوی استانداردهای شکل‌گیری کسب و کار هستند، سنجش اثر را انجام می‌دهد) [۲۹]. تمامی ۳۳ کشور پر درآمد OECD، ارزیابی تأثیرات قانون را انجام می‌دهند. اروپا و آسیای مرکزی مناطقی است که استفاده از ارزیابی تأثیرات قانون در آن گسترده‌ترین (شایع‌ترین) است، به طوری که ۲۳ کشور از ۲۵ کشور حداقل نوعی سنجش اثر را انجام می‌دهند (به شکل ۲ نگاه کنید). با این وجود، شکاف آشکاری بین کشورهای پر درآمد OECD و اقتصادهای اروپا و آسیای مرکزی و بقیه جهان وجود دارد. برای مثال، در آمریکای لاتین و دریای کارائیب، ۴۳ درصد، در شرق آسیا و اقیانوسیه تنها ۳۲ درصد و در جنوب آسیا ۲۹ درصد از کشورها ارزیابی تأثیرات قانون را انجام می‌دهند. در کشورهای جنوب صحرائی آفریقا و خاورمیانه و شمال آفریقا، عملکرد ارزیابی تأثیر کاملاً پراکنده است و کمتر از یک چهارم کشورها هر نوع ارزیابی تأثیر را انجام می‌دهند [۲۸].

۱. اتحادیه اروپا این ابزار را در سال ۲۰۰۲ به تصویب رساند، در حالی که در ابتدا آن را فقط برای ابتکارات اصلی خط‌مشی عمومی (Major Public Policy Initiatives) به کار برد.
2. Technocracy and Democracy
3. Better Regulation
4. Good Regulatory Governance
5. Smart Regulation

شکل ۲. پراکنش جغرافیایی کشورهای فعال و غیرفعال در ارزشیابی تأثیرات مقررات [۲۸]



بسیاری از کشورها (از جمله کشورهای اروپای مرکزی) فرایندهای ارزشیابی تأثیرات قانون خود را اصلاح کرده‌اند. یکی از پیامدهای اصلی اصلاح‌گری، این است که آیا یک نهاد ناظر^۱ بر ارزیابی تأثیرات قانون وجود دارد یا خیر؟ در واقع، به نظر می‌رسد یک اجماع گسترده جهت داشتن یک نهاد نظارتی قوی برای ارزیابی تأثیرات قانون در حال ظهور است. همچنین، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی قویاً ایجاد یک نهاد نظارتی مرکزی را به عنوان مهم‌ترین سازوکار تضمین کیفیت پیشنهاد داده است [۲۲].

۴-۴. فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون

اکثر اشکال سنجش اثر مقررات‌گذاری، هزینه و مزایای مقررات فعلی یا پیشنهادی و همچنین سناریوهای جایگزین برای انتخاب بهینه‌ترین راه‌حل برای دستیابی به نتایج مطلوب را در قالب دوروش پیشینی و پسینی^۲ ارزشیابی می‌کنند؛ ارزشیابی پیشینی، آینده‌نگر است و تغییر در رفتار ذی‌نفعان و پیامدهای ناشی از آن را پیش‌بینی می‌کند؛ همچنین برآورد می‌کند کدام گروه از ذی‌نفعان و به چه روشی تحت تأثیر مقررات قرار خواهند گرفت [۱۸]. اما ارزشیابی پسینی، گذشته‌نگر است و هزینه‌ها و مزایای مقررات موجود را ارزشیابی کرده و این پرسش را طرح می‌کند که آیا حفظ وضعیت موجود می‌تواند هدف مورد نظر را برآورده کند یا خیر [۱۸]. برخی معتقدند ارزشیابی تأثیرات قانون، به جهت تأمین مقدمات لازم برای تدوین خط‌مشی، این امر را تسهیل می‌کند؛ چراکه انتخاب نهایی تصمیم‌گیرندگان (چه سیاست‌گذاران و چه تنظیم‌گران) را با شواهد و ورودی‌های ذی‌نفعان تقویت می‌کند [۲۷]. در ادامه، عناصر مختلف فرایند ارزشیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در قالب پیشنهاددهای مختلف آمده است:

1. Oversight Body
2. Ex-Ante and Ex-Post

پیشنهاد اتحادیه اروپا

- تعریف مناسب مسئله و شناسایی اهداف خط مشی،
- شروع سنجش در زمانی که بررسی گزینه‌های متعدد، همچنان امکان پذیر است،
- جمع‌آوری اطلاعات (احتمالاً از طریق مشاوره) و سنجش داده‌ها، با انتخاب صریح معیارها، رویه‌ها و تکنیک‌های مرتبط و مناسب برای انتخاب مجموعه مشخصی از اطلاعات،
- سنجش اثر پیشینی هر یک از گزینه‌ها،
- انتشار نتایج ارزیابی تأثیرات قانون [۲۶].

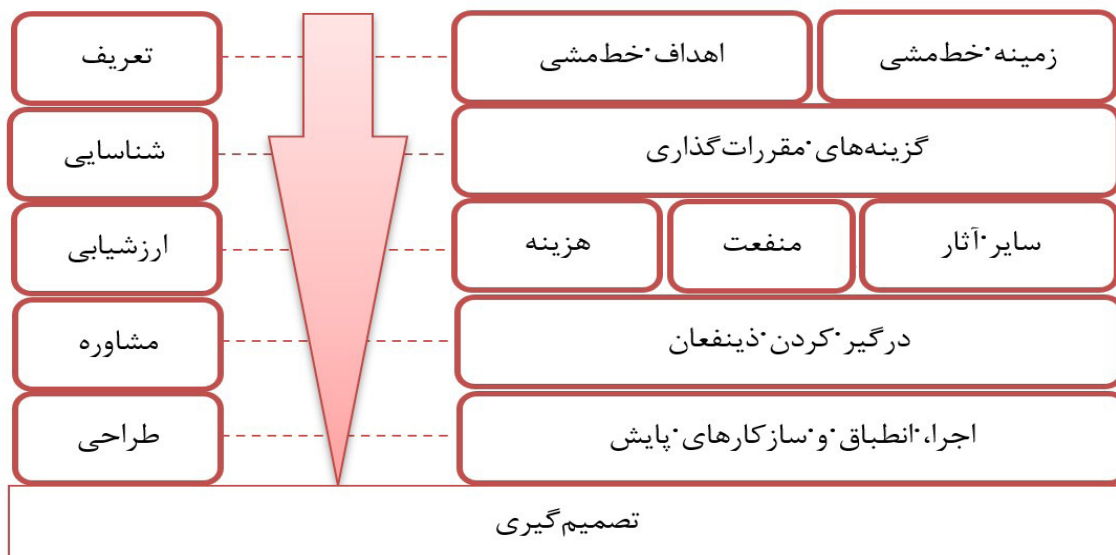
پیشنهاد بانک جهانی

- تعریف یک مسئله تنظیم‌گری که معمولاً در ۳ دسته شکست بازار، ناکارآمدی تنظیم‌گری و اهداف یا مقاصد جدید خط مشی قرار می‌گیرند،
- شناسایی گزینه‌های سیاستی و تنظیمی مختلف،
- جمع‌آوری داده‌ها که از مشاوره‌های عمومی، مصاحبه‌های تلفنی و حضوری، پرسش‌نامه‌های کاغذی، نظر سنجی‌های آنلاین، گروه‌های کانونی و ... جمع‌آوری می‌شوند،
- سنجش گزینه‌های جایگزین به روش تحلیل هزینه-فایده، هزینه-اثربخشی، تحلیل ریسک و ... و همین‌طور سنجش گزینه عدم تغییر خط‌مشی،
- شناسایی گزینه تنظیمی مرجح،
- ابلاغ (اطلاع‌رسانی) نتایج ارزیابی تأثیرات قانون انجام شده به ذی‌نفعان و عموم [۲۸].

پیشنهاد سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

- تعریف مسئله با اتکا به زمینه شکل‌گیری آن و شکاف میان وضع موجود و اهداف،
 - شناسایی گزینه‌های مختلف تنظیمی اعم از مقررات‌گذاری و ... که تحقق بخش اهداف هستند،
 - ارزشیابی آثار گزینه‌های بدیل از جمله هزینه‌ها، منافع و ...،
 - مشاوره عمومی به جهت مشارکت‌دهی همه ذی‌نفعان،
 - طراحی راهبردهای اجرا و انطباق برای هر گزینه اعم از ارزشیابی اثربخشی و کارایی و همچنین طراحی سازوکارهای پایش [۱۷].
- لذا، پیشنهاد سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به نظر جامعیت خوبی دارد؛ چرا که هم زمینه‌مندی مسائل را توجه داشته و هم مشارکت ذی‌نفعان را در فرایند ارزشیابی به درستی جانمایی کرده است.

شکل ۳. فرایند ارزشیابی اثر مقررات گذاری [۱۷]



پیشنهاد سازمان ملل

بر اساس نظر کارشناسان سازمان ملل، در عمل و در دنیای واقعی، مراحل ارزشیابی موکداً خطی و متوالی نیستند؛ بلکه کل فرایند ارزیابی تأثیرات قانون یک فرایند تحلیلی تکرار شونده بوده؛ فرایندی که مشتمل بر اجزای زیر است [۲۷]:

۱. تعریف مسئله،
۲. اندازه‌گیری پایه،^۱
۳. اهداف و گزینه‌ها،
۴. معیارهای تصمیم‌گیری و منطق مداخله،
۵. مشاوره،
۶. جمع‌آوری داده‌ها،
۷. تجزیه و تحلیل و مقایسه گزینه‌های مختلف،
۸. انتخاب یک گزینه،
۹. محدودیت‌ها و عدم قطعیت،
۱۰. پایش‌گری و ارزشیابی.

پیشنهاد رادالی

اساساً، بازیگران مختلف منطق، معیارها و سازوکارهای تضمین کیفیت متنوعی را در ارزشیابی تأثیرات قانون وارد می‌کنند. به همین منظور رادالی، مؤلفه‌های ارزشیابی تأثیرات قانون را عبارت می‌داند از تعریف مسئله، شرح گزینه‌های مختلف، مشاوره و رایزنی، انتخاب یک روش

1. Baseline Measurement

برای تجزیه و تحلیل گزینه‌ها، آزمون‌های ویژه، ضوابط انتخاب از بین گزینه‌ها و انتخاب و پایش‌گری مقررات و گزارش‌ها. همچنین ذی‌نفعان مختلف ناظر به شاخص، موفقیت و منطق عمل ارزشیابی، دیدگاه‌های متفاوتی دارند که به شرح ذیل است:

جدول ۶. دیدگاه ذی‌نفعان به ارزشیابی تأثیرات قانون [۲۵]

شهروند	شرکت	سیاستمدار	کارمند دولت ^۱	کارشناس	شاخص
حفاظت مقرون به صرفه در برابر خطر	به حداقل رساندن هزینه	اجماع و وفاق	انطباق با قواعد	کارایی ^۲	شاخص
توانمندسازی مقررات (تنظیمی)	سود	نتیجه مذاکره	پیروی از رویه‌های قانونی	دستیابی به اهداف از نظر تأثیرگذاری در دنیای واقعی	موفقیت ارزیابی تأثیرات قانون
مشارکت	منطق نفوذ (تأثیر)	مذاکره	رویه‌های عملیاتی استاندارد	علوم اجتماعی	منطق عمل

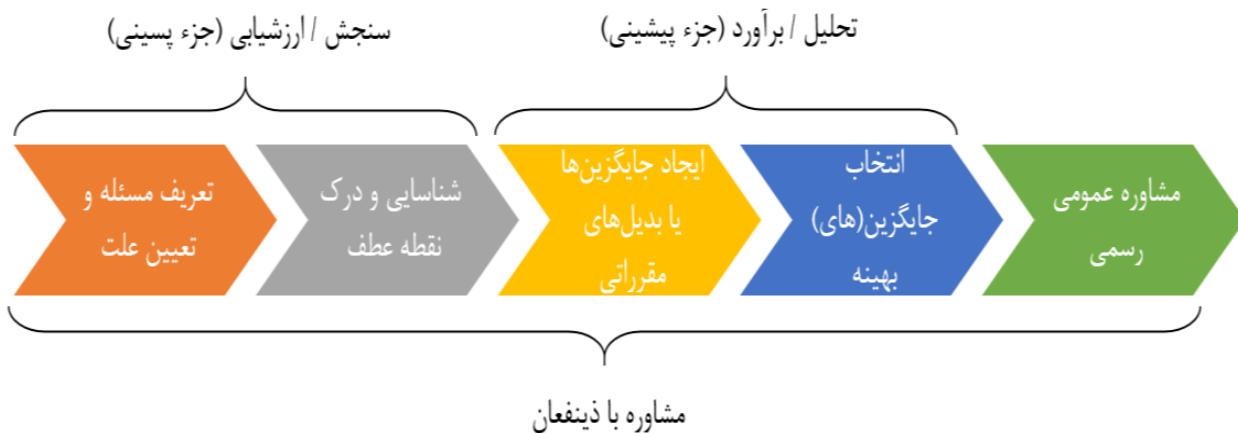
رادالی، هر کدام از مؤلفه‌ها را به این شرح تعریف می‌کند:

- تعریف مسئله (از نظر خطرات، نیازها و فرصت‌های بهبود در وضع موجود)،
- اتخاذ رویکرد نوین به حکمرانی با ارتقای فرایندها از رهگذر شفافیت، پاسخ‌گویی، مشاوره، شواهدمحوری، و استانداردسازی فرایند تنظیمی با کمک علوم طبیعی و اجتماعی،
- رسیدگی صریح به گزینه‌های متعدد، از جمله گزینه عدم مداخله، بدیل‌های بازارپسند^۳ برای مقررات، قانون نرم، توافق‌های داوطلبانه و مقررات سنتی «فرماندهی و کنترل»،
- روش‌شناسی‌های خاص برای تجزیه و تحلیل گزینه‌های تنظیمی مختلف، مانند تجزیه و تحلیل هزینه-فایده، تجزیه و تحلیل چندمعیاره و سنجش ریسک،
- تعهد به پایش‌گری و بازنگری مقررات [۲۵].

به هر حال، آنچه در فرایند ارزشیابی تأثیرات مقررات‌گذاری وجود دارد ترکیبی از رویکرد پیشینی و پسینی در تحلیل و ارزشیابی است که اگر منضم به مشاوره عمومی در کل فرایند شود بسیار اثربخش‌تر عمل خواهد کرد. مشاوره هم مرحله جمع‌آوری داده و اطلاعات است و هم جزئی از حکمرانی باز و شفاف. همان‌طور که گفته شد، این مرحله‌ای است که تصمیم‌گیرندگان می‌توانند از پتانسیل ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان یک ابزار ارتباطی استفاده و ذی‌نفعان می‌توانند از پتانسیل آن برای پاسخ‌گویی استفاده کنند. همچنین، مشاوره بیشتر زمانی سودمند است که در مراحل اولیه انجام شود، زمانی که ذهن تنظیم‌کننده‌ها بر روی گزینه مداخله‌ای خاصی متمرکز نیست؛ پیشنهاد این است که قبل از انتخاب گزینه تنظیمی مرجح، از اطلاعیه‌های (اخطارهای) قبلی در مورد قاعده‌گذاری و امکان اظهار نظر در مورد شواهد، مدل‌ها و داده‌ها استفاده شود [۲۷].

1. Civil Servant
2. Efficiency
3. Market-Friendly

شکل ۴. فرایند ارزیابی اثر مقررات گذاری [۱۸]



۵-۴. روش‌های ارزشیابی تأثیرات قانون

برخی معتقدند هیچ مدل یا روش واحد و استاندارد وجود ندارد که بتوان در فرایند ارزشیابی تأثیر مقررات گذاری به کار برد؛ بلکه باید مناسب‌ترین روش برای یک کشور را بومی‌سازی کرد. ضمن آنکه تصمیم در مورد اینکه کدام مقررات مشمول ارزشیابی اثر مقررات گذاری رسمی خواهد بود، مستقلاً از ناحیه مقررات گذاران اتخاذ می‌شود [۱۹]. با این وجود، برخی روش‌های مرسوم ارزشیابی تأثیرات مقررات گذاری در ادامه آمده است:

■ تحلیل هزینه-فایده^۱

بر کاربردترین روش تحلیل اثر مقررات گذاری «تحلیل هزینه-فایده» است. در این روش، مجموع منافع (برای اقشار مختلف جامعه) یک مقرر، به صورت رویه‌ای محاسبه شده و با هزینه کل مقایسه می‌شود. در نتیجه این مقایسه، اگر وزن فایده بیشتر باشد، تصمیمی که باید اخذ شود به طور بالقوه پشتیبانی می‌شود، اما اگر وزن هزینه زیاد بود، توصیه به تمرکز بر تصمیمات جایگزین می‌شود. هدف این تحلیل عمدتاً تخصیص منابع محدود به روشی است که رفاه خالص جامعه را به حداکثر برساند؛ لذا باید تمام آثار مقررات را در نظر گرفت و از تمرکز بر مزایا و هزینه‌های جزئی صرف نظر کرد.

نکات زیر باید در تحلیل هزینه-فایده در نظر گرفته شود [۱۹]:

- تحلیل هزینه-فایده باید امکان مقایسه جنبه‌های مطلوب و نامطلوب خط‌مشی‌های در نظر گرفته شده برای اجرا را فراهم کند،
- باید به تصمیم‌گیرندگان فرصت داده شود تا منافع و هزینه‌های خط‌مشی‌های مختلف در ایجاد مقررات را ارزشیابی کنند،
- تحلیل هزینه و فایده باید برای تصمیمات مقرراتی مهم و جامع ضروری باشد،
- منافع و هزینه‌های خط‌مشی‌های پیش‌بینی شده باید تا حد امکان به صورت عددی بیان شود. عدم قطعیت‌ها باید به خوبی تعریف و برآورد شوند. بنابراین، باید یک راه سازنده برای تصمیم‌گیری فراهم شود،
- در محاسبه سود و هزینه باید از مفروضات اقتصادی استفاده شود. اگرچه ابتدا رابطه بین سود و هزینه مورد بحث قرار می‌گیرد، اما توزیع منافع و هزینه‌ها نیز باید در نظر گرفته شود.

این روش در جاه طلبانه‌ترین شکل خود، آثار پویا و تأثیرات بهره‌وری، نوآوری و تجارت را در نظر می‌گیرد [۲۷].

■ تحلیل هزینه-اثر بخشی^۲

تحلیل هزینه-اثر بخشی، کاربردی‌تر از تحلیل هزینه-فایده است. تحلیل هزینه-اثر بخشی، ناظر به هزینه‌های مختلف برای دستیابی

1. Cost-Benefit Analysis
2. Cost-Effectiveness Analysis

به یک هدف بر روی جامعه است. این رویکرد که به داده‌ها و زمان کمتری نسبت به تحلیل هزینه-فایده نیاز دارد؛ گزینه‌های سیاستی را که سود کمتر و هزینه بیشتری برای دستیابی به نتایج مطلوب دارند را حذف می‌کند؛ هر چند نمی‌تواند گزینه بهینه خط‌مشی را آشکار کند. این روش زمانی استفاده می‌شود که مزایای بالقوه مقررات طرح‌ریزی شده قابل اندازه‌گیری نباشد و یا اندازه‌گیری منافع، مناسب نباشد [۱۹]. هنگامی که منفعت مشخص است یا هدف توسط دولت یا یک سازمان بین‌المللی تعیین می‌شود، این تکنیک مقرون به صرفه‌ترین راه برای رسیدن به یک هدف را مشخص می‌کند [۲۷].

روش‌های دیگر

روش‌های متداول دیگر در ادامه اجمالاً توضیح داده شده‌اند:

- **تحلیل ارزشیابی هزینه:** در این روش تحلیل، هزینه‌های مقررات طراحی شده برای جامعه، دنیای کسب و کار و دولت با نادیده گرفتن مزایای خط‌مشی‌های جایگزین، ارزشیابی می‌شود.
- **تحلیل ارزیابی فایده:** تحلیل ارزیابی فایده، بر ارزیابی مزایای احتمالی مقررات بدون توجه به هزینه‌های آنها متمرکز است؛ این تحلیل زمانی استفاده می‌شود که هزینه یک مقررات نسبت به منافع اجتماعی آن ناچیز باشد.
- **تحلیل ارزیابی مخاطره:** تحلیل مخاطره با شناسایی مخاطراتی که ممکن است توسط مقررات طراحی شده ایجاد شود، فرصت انتخاب بین گزینه‌ها را برای خط‌مشی‌گذاران فراهم می‌کند. از آنجاکه تمرکز بر مخاطرات مستلزم تمرکز بر مزایا و معایب خروجی‌های خط‌مشی نیز است؛ لذا، می‌توان اطلاعات محدودی در مورد این هزینه‌ها و منافع نیز در این روش به دست آورد [۱۹].
- **تحلیل چندمعیاره:** این موضوع زمانی مفید است که گزینه‌ها باید بر اساس معیارهای مختلف رتبه‌بندی شوند [۲۷].

جدول ۷. روش‌های مورد استفاده در تحلیل اثر مقرراتی [۱۹]

روش	توضیح و تبیین	مزایا	معایب
تحلیل هزینه-فایده	اگر منافع پیش‌بینی‌شده بیشتر از هزینه‌ها باشد، تعدیل (تنظیم) ممکن است مطلوب باشد.	منعکس‌کننده آثار مثبت و منفی یک مقررات و نیاز به خط‌مشی‌هایی است که به بهترین نحو در خدمت منافع جامعه باشد.	گاهی اوقات نمی‌توان مؤلفه‌های سودمند مهم را قابل اندازه‌گیری کرد (به عبارتی کمی و قابل اندازه‌گیری کرد). بنابراین، مخاطره کمتر اهمیت دادن به آنها وجود دارد.
تحلیل هزینه-اثر بخشی	هزینه هر واحد مطلوبیت ^۶ را محاسبه می‌کند.	خط‌مشی‌های آشکار ناکارآمد را حذف می‌کند و شاخصی از مزایای نسبی خط‌مشی‌ها را ارائه خواهد کرد.	نمی‌توان در مورد انتخاب سطح بهینه مزایا تصمیم گرفت.
تحلیل ارزشیابی هزینه	هزینه‌های مقررات را ارزشیابی می‌کند. همچنین ممکن است شامل تلاش‌هایی برای نشان دادن این باشد که هزینه‌ها بیش از حد زیاد نیستند.	کل بهایی که جامعه برای مقررات می‌پردازد را تعیین می‌کند و به امکان‌سنجی اقتصادی مقررات می‌نگرد.	مزایای مقررات را در نظر نمی‌گیرد.
تحلیل ارزیابی فایده	به دنبال آشکار کردن ارزش واقعی منافع مورد انتظار است.	می‌تواند افراد را قادر سازد تا وضعیت‌های خاص بازار را ارزیابی کنند.	استفاده از پرسشنامه برای ارائه ارزش‌گذاری اشکالاتی دارد.
تحلیل ارزیابی مخاطره	این یک سنجش کمی است که از شدت و پیامدهای مخاطرات یک خط‌مشی خبر می‌دهد.	به تصمیم‌گیرندگان ایده می‌دهد که آیا این خط‌مشی در کاهش مخاطرات مؤثر است یا خیر؟	می‌تواند واجد طیف گسترده‌ای از مخاطرات باشد. توجه به هزینه‌ها یا سایر آثار اقدامات کاهش‌دهنده مخاطرات نیز ندارد.

1. Cost Evaluation Analysis
2. Benefit Assessment Analysis
3. Risk Assessment Analysis
4. Multicriteria Analysis
5. Adjustment
4. Utility



۴-۶. چالش‌های انجام ارزشیابی تأثیرات قانون

از آنجا که ارزشیابی تأثیرات مقررات گذاری، برخوردار از فرصت‌ها و تهدیدهاست، بنابراین با چالش‌هایی نیز مواجه است.

جدول ۸. تهدیدها و فرصت‌ها در تحلیل اثر مقرراتی [۱۹]

تهدیدها	فرصت‌ها
<ul style="list-style-type: none"> افزایش حجم کار مسئولیت تغییر می‌کند نیاز به مهارت‌های جدید شفافیت فرایند تصمیم‌گیری 	<ul style="list-style-type: none"> مقررات بهتر برای رقابت ضروری است. خطمشی‌گذاری آگاهانه‌تر به جلوگیری از آثار اجتماعی و زیست‌محیطی منفی و بالقوه تغییرات ناگهانی کمک می‌کند. با این روش، اطمینان حاصل می‌شود که قوانین از طریق هیئت‌وزیران و مجلس راحت‌تر تصویب می‌شوند. این روش، تسهیل‌گری برای اصلاح و تقویت کل ساختار اداری است. این روش، افراد را قادر می‌سازد تا خطمشی‌گذاران مؤثرتری باشند.

برخی از چالش‌های عمده در انجام ارزیابی اثر مقررات گذاری به شرح ذیل است [۱۸]

- **فقدان اراده سیاسی:** اراده سیاسی برای ارزیابی آثار مقررات گذاری، امری حیاتی است. فقدان اراده سیاسی می‌تواند موفقیت این ابزار را با اختلال مواجه کند.
- **شناسایی مسئله:** شناسایی صحیح مسئله، برای شروع فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری ضروری است.
- **جمع‌آوری داده‌ها:** جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، حیاتی‌ترین جنبه در ارزیابی آثار مقررات گذاری است. دقت نتایج به کیفیت داده‌ها بستگی دارد که به دلیل عدم آگاهی از مزایای ارزیابی آثار مقررات گذاری، ممکن است ذی‌نفعان در به اشتراک گذاری داده‌های محرمانه یا صحیح، همکاری مناسب را نداشته باشند.
- **برخورد با انواع مختلف داده‌ها:** اغلب، داده‌های موجود، ترکیبی از داده‌های کمی و کیفی است که در زمان مقایسه با چالش مواجه می‌شود؛ زیرا تفسیر داده‌های کیفی می‌تواند از فردی به فرد دیگر متفاوت باشد.
- **نگاشت ذی‌نفعان:** یکی دیگر از وظایف مهم، فهرست کردن همه ذی‌نفعان مربوطه است که از مقررات متأثر می‌باشند که باید تمام هزینه‌ها و منافع (مستقیم و غیرمستقیم) مقررات برای هر یک از آنها، و همچنین بر اقتصاد، محیط زیست و جامعه برآورد شود.
- **برخورد با نتایج دارای سوگیری:** تعاملات ذی‌نفعان در مواقعی تمایل به سوگیری دارد که این سوگیری‌ها مانع دسترسی به داده‌های دقیق است. هر چند متقاعد کردن ذی‌نفعان در مورد اهمیت و مزایای ارزیابی آثار مقررات گذاری و همین‌طور اطمینان از حفظ محرمانگی داده‌ها، محدودیت دیگری است که در این بین وجود دارد.
- **تعیین (احراز) تأثیر:** هنگام انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری پسینی، گاهی اوقات به دلایل مختلف اثری ایجاد می‌شود که قابل اسناد به ماده مشخصی از یک مقررہ نیست.
- **چالش‌های برآورد:** برآورد هزینه‌های انباشته شده در کل بازه زمانی اجرای مقررات می‌تواند یک چالش باشد.
- **شخصی‌سازی (سفارشی کردن) ارزیابی آثار مقررات گذاری:** هیچ روش تعریف شده یا مشخصی برای انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری وجود ندارد و این فرایند انعطاف‌پذیر است. بنابراین، شخصی‌سازی (سفارشی‌سازی) ابزار با توجه به واقعیت‌های زمینی و داده‌های در دسترس، گاهی اوقات می‌تواند کار سختی باشد.
- **فقدان دانش کافی:** دانش محدود در میان خطمشی‌گذاران و نسبت به ابزار و فرایندهای خطمشی‌گذاری، اغلب می‌تواند منجر به تصمیم‌گیری و اجرای اشتباه شود.

۵. جمع بندی و پیشنهادها



در پژوهش حاضر تلاش شد مفهوم ارزشیابی آثار مقررات و بار مقرراتی، تبیین شود. در عین حال که تاکنون ارزشیابی بار مقرراتی لوايح و طرح های پیشنهادی، به طور عمده متمرکز بر ارزیابی هزینه های اجرا و متابعت کسب و کارها و بنگاه ها از مقررات بوده است، اما در این پژوهش سعی شده است که این هزینه ها را ابتدا متوجه خود مجلس به عنوان نهاد قانونگذار کنیم. در سال های اخیر، تمایل چشمگیری به ارزیابی لوايح و طرح ها، به عنوان یکی از عوامل ارتقای کیفیت فرایند قانونگذاری در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، ایجاد شده است تا از آن رهگذر هم بار مقرراتی کاهش یابد و هم آثار پیش نویس های قانونی، ارزشیابی شود.

گفتنی است؛ ارزشیابی تأثیرات قانون در حال حاضر در بسیاری از کشورها تحت نام های مختلف سنجش اثر، تحلیل اثر، ارزشیابی تأثیر، ارزشیابی خط مشی یا سنجش خط مشی^۱ در فرایندهای خط مشی گذاری دولتی تجربه می شود. در اتحادیه اروپا، ارزیابی تأثیرات قانون به عنوان بخش عمده ای از حرکت (انگیزه)^۲ برای مقررات بهتر و مقررات هوشمند^۳ در نظر گرفته می شود. بنابراین، بسیاری از کشورهای اروپایی برنامه های مقررات بهتر و چارچوب های قانونگذاری^۴ را برای معرفی ارزیابی تأثیرات قانون به عنوان ابزاری برای بهبود فرایندهای تنظیم گری اتخاذ کرده اند [۲۲]. مجلس شورای اسلامی لازم است ناظر به تجاربی که در نسبت این دو موضوع وجود دارد و البته با بومی سازی تجارب فوق، اقداماتی را انجام دهد که برخی از آن موارد در جدول زیر گزارش و سپس توضیح داده شده است:

1. Impact Assessment, Impact Analysis, Impact Evaluation, Policy Appraisal or Policy Assessment
2. Drive
3. Better Regulation and Smart Regulation
4. Better Regulation Programmes and Legislative Frameworks



جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
با اولویت بند «۹» سیاست‌های کلی	میان‌مدت	دولت	نمایندگان مجلس شورای اسلامی	تنظیم پیش‌نویس طرح	تسریع در تدوین قوانین مرتبط به سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری		*	۱
امتداد سامانه نقشه‌کده توسط گروه آرمایشگاه حکمرانی دفتر حکمرانی ایجاد شد	بلندمدت	معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس	ایجاد سامانه تنقیحی و تدوینی	بازنگری جامع قوانین		*	۲
قوانین بر اساس مدل تنقیحی، به بخش‌های موضوعی تقسیم شوند و به وزن بار قانون جدید از قوانین آن بخش زدوده شود	بلندمدت	معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس	سنجش بار قوانین	حذف قانون با تصویب قانون جدید	*		۳
شخص اثبات کار آمدی عملکرد نمایندده، تنظیم پیش‌نویس طرح نباید باشد	میان‌مدت	معاونت نظارت	هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان	تغییر رویکرد نمایندگان با تغییر نظام ارزیابی عملکرد نمایندگی	تقویت لایحه‌محوری	*		۴
اعلام وصول لوایح، فرع بر انضمام پیوست ارزیابی قوانین باشد	میان‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس	معاونت قوانین	الزام دولت بر تولید پیوست ارزیابی قوانین	واسپاری ارزیابی قوانین به دولت	*		۵
برخی از پیش‌نویس‌های قوانین که بار مالی بالا دارد و همین‌طور روش تنظیم پیوست ارزیابی توسط مجلس سنجش شود	میان‌مدت	معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس	انتخاب موارد مهم و تقویت فهم روش‌شناختی	ارزشیابی مضاعف و متقاطع آثار قوانین	*		۶
تنظیم پیش‌نویس قانون اعم از طرح یا لایحه باید اتکا بر این چک لیست داشته باشد	میان‌مدت	معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس	تمرکز بر مسئله‌شناسی	تنظیم چک‌لیست ارزشیابی قوانین	*		۷
ارزشیابی با یک رویکرد، روش و ابزار، امکان خطای نتایج را بالا می‌برد و ضرورتاً باید تکثرگرایانه باشد	میان‌مدت	معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس	طراحی مدلی ترکیبی	ترکیب رویکردهای مختلف ارزشیابی جهت ارزشیابی قوانین	*		۸

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱ تسریع در تصویب قوانین مرتبط با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

رهبر معظم انقلاب در دیدار نمایندگان مجلس یازدهم بر ضرورت تدوین قانون تحقق سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری تأکید فرمودند: «مسئله دیگر (این است که) به قانون‌هایی که از دل سیاست‌های کلی درمی‌آید، باید اهمیت داد. سیاست‌های کلی طبق قانون اساسی به رؤسای سه قوه یعنی به سه قوه ابلاغ می‌شود؛ این سیاست‌های کلی نظام اسلامی به دولت، به مجلس، به قوه قضائیه ابلاغ می‌شود که هر کدام وظایفی در قبال اینها دارند؛ وظیفه مجلس این است که قانونگذاری را منطبق با این سیاست‌ها انجام بدهد؛ معارض با این سیاست‌ها نباشد؛

خب این خیلی اهمیت دارد؛ به این باید توجه کنید. الان من می‌خواهم عرض کنم مثلاً سیاست‌های کلی انتخابات، الان پنج شش سال است این سیاست‌ها ابلاغ شده، (ولی) قانون هنوز تنظیم نشده؛ این باید انجام بگیرد. یا سیاست‌های کلی قانونگذاری که آن هم یک سیاست‌هایی دارد؛ این سیاست‌ها بررسی شده است؛ روی آن کار شده، روی آن فکر شده؛ این هم به‌نظم دو سال، سه سال است ابلاغ شده، اما هنوز قانونی براساس آنها گذاشته نشده؛ این هم یکی از توصیه‌های ما^۱. یکی از مختصات مهم سیاست‌های کلی که هم در روح و هم متن آن مندرج است، توجه به بُعد ارزشیابی و بار مقررات‌گذاری است که تحقق آن بلاشک هم توان ارزشیابی تأثیرات قانون را بالا خواهد برد و هم از تولید بار مقرراتی زیاد جلوگیری می‌کند.

۲ بازنگری جامع قوانین

تنقیح و تدوین، دو وظیفه مهم مجلس شورای اسلامی در شرایطی است که سابقه مدید قانونگذاری و عدم فطانت به انجام این دو مهم به‌طور تاریخی، کشور را با تورم قانونی مواجه کرده و این تورم هم جوامع هدف سالم را در اجرای قوانین دچار حیرت کرده و هم امکان سوءاستفاده ناهلان از این محیط بعضاً متعارض و متزاحم را ایجاد کرده است. تنقیح قوانین، باعث ازاله حشوئیات، تعارضات و تراحمات قانونی است و تدوین قوانین نیز با ارزشیابی آثار قوانین، میزان تحقق اهداف قانونگذار از پس اجرای قانون را معین می‌کند.

۳ حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر

هر کدام از طراحان پیش‌نویس‌های قانونی اعم از طرح و لایحه لازم است به باری که قانون پیشنهادی بر افراد، مشاغل، سازمان‌های اجتماعی و حاکمیت وارد می‌کند توجه داشته باشند. برای آنکه این توجه کاملاً ساختارمند شود و فقط به توصیه اکتفا نشود باید به میزان وزن باری که قانون پیشنهادی به یک حوزه قانونگذاری وارد می‌کند از همان حوزه، همان میزان بار کم شود. این راهبرد، نوعی تنقیح را در خود به شکل تضمین شده دارد و باعث می‌شود در مجموع، بار جدیدی به حوزه‌های تقنینی وارد نشود.

۴ لایحه محوری

نمایندگان مجلس باید این اصل را به رسمیت بشناسند که اولویت، قانونگذاری از طریق لایحه است. بدین معنا که نمایندگان از ارائه طرح، به جزء موارد خاص و استثنایی، پرهیز کنند و همه تلاش خود را برای اعمال ابزارهای نظارتی در راستای الزام دولت به ارائه لوایح ضروری و ارتقای کیفیت لوایح طی رسیدگی و بررسی در کمیسیون و صحن علنی به کار گیرند. همچنین التزام نمایندگان مجلس و دولت به انجام دقیق تمامی مراحل فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون از دیگر نکات مهم در انجام درست فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون است. در واقع برای اینکه پارلمان‌ها بتوانند از ارزیابی تأثیرات قانون به‌خوبی استفاده کنند، باید ظرفیت تحلیل مؤثر و انتقادی این ارزیابی‌ها را داشته باشند [۳۰].

۵ واسپاری ارزشیابی تأثیرات قوانین به دولت

مجلس به جهت فقدان ساختار و بوروکراسی، فقدان منابع مالی لازم و فقدان داده و اطلاعات در موضوع پیش‌نویس قوانین و همین‌طور داده‌های به‌دست آمده پس از اجرا، امکان انجام ارزشیابی تأثیرات همه قوانین را ندارد؛ لذا چاره‌ای نیست که این مهم را به دولت بسپارد.

۶ ارزیابی مضاعف و متقاطع مجلس

مجلس می‌تواند متعاقب تولید پیوست ارزشیابی تأثیرات قوانین توسط دولت، دو امکان ارزشیابی برای خود فراهم آورد: اول، ارزشیابی مضاعف موضوعات مهم که ارزشیابی اولیه آن توسط دولت انجام گرفته است و دوم، ارزشیابی متقاطع که می‌تواند هم ناظر به ارزشیابی فارغ از هدف باشد (چون ارزشیابی دولت معمولاً مبتنی بر هدف است) و هم ناظر به ارزشیابی روش‌شناختی ارزشیابی اولیه که دولت انجام داده است.

۱. دیدار رهبر معظم انقلاب با مجلس یازدهم مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۴.



جدول ۱۰. نسبت دولت و مجلس در انجام فرایند ارزشیابی تأثیرات قانون

ارزشیابی ثانویه		ارزشیابی اولیه	مراحل ارزشیابی
			نهاد ارزشیابی
		تولید پیوست RIA	دولت
ارزشیابی متقاطع		ارزشیابی مضاعف	مجلس
ارزشیابی فارغ از هدف	ارزشیابی روش‌شناختی	ضریب مالی / ضریب عمق اثر / ضریب شمولیت	

مأخذ: همان.

۷ چک‌لیست ارزشیابی

شکل متداول اجرایی ارزشیابی تأثیرات قانون در قالب یک بازبینی (چک‌لیست) است. بدین نحو که پیشنهاددهنده (طرح یا لایحه) ملزم به تکمیل دقیق، مستند و مستدل سؤالات بازبینی است. از این رو، هیئت رئیسه مجلس نیز موظف است طرح‌ها و لوایح فاقد بازبینی را برگشت داده و اعلام وصول نکند.

جدول ۱۱. چک‌لیست ارزیابی تأثیرات قانون [۲۳]

۱. آیا مسئله به درستی تعریف شده است؟
۲. آیا اقدام دولت موجه است؟
۳. آیا مقررات‌گذاری بهترین شکل اقدام دولت است؟
۴. آیا مبنای قانونی برای مقررات‌گذاری وجود دارد؟
۵. سطح (یا سطوح) مناسب دولت برای این اقدام چیست؟
۶. آیا مزایای مقررات‌گذاری هزینه‌ها را توجیه می‌کند؟
۷. آیا توزیع آثار در سراسر جامعه شفاف است؟
۸. آیا مقررات شفاف، سازگار، قابل درک و قابل دسترس برای کاربران است؟
۹. آیا همه طرف‌های ذی‌نفع^۱ فرصت ارائه دیدگاه‌های خود را داشته‌اند؟
۱۰. انطباق^۲ چگونه حاصل خواهد شد؟

۸ ضرورت ترکیب ارزشیابی پیشینی / پسینی و مبتنی بر هدف / فارغ از هدف آثار قوانین

ارزشیابی آثار قوانین هم به شکل پیشینی و قبل از اجرا با ابزار پیش‌بینی ممکن است و هم به شکل پسینی و بعد از اجرا؛ هم با رویکرد مبتنی بر هدف ممکن است و هم با رویکرد فارغ از هدف. بر این اساس، چهار حالت ارزشیابی وجود دارد که عبارت است از:

جدول ۱۲. نهاد مطلوب ارزشیابی‌کننده در نسبت رویکرد و زمان ارزشیابی

فارغ از هدف	مبتنی بر هدف	به جهت رویکردی
		به جهت زمانی
فارغ از هدف و پیشینی (دولت)	مبتنی بر هدف و پیشینی (دولت)	پیشینی
فارغ از هدف و پسینی (کمیسیون اصل ۹۰)	مبتنی بر هدف و پسینی (کمیسیون‌های تخصصی مجلس)	پسینی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

1. Interested Parties
2. Compliance



[۱]. ج. خیرخواهان، ج. براتی، اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، ۱۳۹۱.

[۲]. ا. مرکز مالگیری، چیهستی بار مقررات و روش‌های سنجش آن، بی‌جا، بی‌تا.

[3]. K. Olejniczak, S. Borkowska-Waszak, A. Domaradzka-Widła, & Y. Park., Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics*, 48(1), 89–110, 2020. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420108>

[4]. E. Vedung, Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263–277, 2010. <https://doi.org/10.1177/1356389010372452>

[5]. S. Smismans, Policy evaluation in the EU The challenges of linking ex ante and ex post appraisal. *European Journal of Risk Regulation*, 6(1), 6–26, 2015. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004244>

[6]. P. Bundi, What Do We Know About the Demand for Evaluation? Insights From the Parliamentary Arena. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 522–541, 2016. <https://doi.org/10.1177/1098214015621788>

[7]. I. Anglmayer, & A. Scherrer, Ex-post evaluation in the European Parliament: an increasing influence on the policy cycle. *The Journal of Legislative Studies*, 26(3), 405–426, 2020. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1782057>

[8]. S. Speer, V. Pattyn, & B. De Peuter, The growing role of evaluation in parliaments: holding governments accountable? *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 37–57, 2015. <https://doi.org/10.1177/0020852314546583>

[9]. Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2004b). Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries. *Public Administration and Development*, 24(4), 333–344. <https://doi.org/10.1002/pad.310>

[10]. Wang, J., von der Heidt, T., & Charles, M. B. (2012). Towards Best Practice in Measuring Regulatory Burdens: A Case Study of Environmental Regulation in the Australian Rail Industry. *Competition and Regulation in Network Industries*, 13(4), 389–414. <https://doi.org/10.1177/178359171201300404>

[11]. Hale, A., Borys, D., & Adams, M. (2015). Safety regulation: The lessons of workplace safety rule management for managing the regulatory burden. *Safety Science*, 71(Part B), 112–122. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.012>

[12]. von der Heidt, T., Wang, J., & Charles, M. B. (2010). A Method for Measuring Excessive Environmental Regulatory Burden in the Australian Rail Industry. *Competition and Regulation in*

Network Industries, 11(4), 361–381. <https://doi.org/10.1177/1783591711001100402>

[۱۳]. مرکز مال‌میری، ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۱۷۳، ۱۴۰۱.

[14]. Helm, D. (2006). Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 169–185. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj011>

[15]. OECD, “Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis”, 2008 <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-HANDBOOK-FOR-UNDERTAKING-RIA.pdf>

[16]. Dunlop, C. A., Maggetti, M., Radaelli, C. M., & Russel, D. (2012). The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance*, 6(1), 23–45. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01123.x>

[17]. OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, 2008, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-an-institutional-framework-for-regulatory-impact-analysis-ria_9789264050013-en

[18]. REGULATORY IMPACT ASSESSMENT TOOLKIT.
https://cuts-ccier.org/pdf/Regulatory_Impact_Assessment_Toolkit.pdf

[19]. Karataş, A. (2022). The Role of Regulatory Impact Analysis in Public Administration: Assessments with a Governance Approach. *Journal Of Social Humanities and Administrative Sciences*, 58(58), 1505–1519. <https://doi.org/10.29228/JOSHAS.66269>

[20]. Staronova, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 30(1), 117–136. <https://doi.org/10.1017/S0143814X09990201>

[21]. Radaelli, C. M., Dunlop, C. A., & Fritsch, O. (2013). Narrating Impact Assessment in the European Union. *European Political Science*, 12(4), 500–521. <https://doi.org/10.1057/eps.2013.26>

[22]. Staronova, K. (2016). Regulatory impact assessment in Slovakia: performance and procedural reform. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34(3), 214–227. <https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1176410>

[23]. Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2004). Editorial: Regulatory Impact Assessment—An Overview. *Public Money & Management*, 24(5), 267–270. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00432.x>

[24]. Gibbons, M., & Parker, D. (2012). Impact assessments and better regulation: the role of the UK’s Regulatory Policy Committee. *Public Money & Management*, 32(4), 257–264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.691302>

[25]. Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 924–943.

<https://doi.org/10.1080/13501760500161621>

[26]. Peci, A., & Sobral, F. (2011). Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation & Governance*, 5(2), 204–220. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x>

[27]. Committee of Experts on Public Administration (CEPA), 2021

<https://publicadministration.desa.un.org/intergovernmental-support/cepa/strategy-guidance-notes/dontributors-regulatory-impact-assessment>

[28] worldbank, Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, 2018

worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf

[29]. Śliwa, R. (2021). Regulatory Impact Assessment – Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA. In *E-administracja: Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej* (pp. 165–182). Księgarnia Akademicka Publishing. <https://doi.org/10.12797/9788381386739.09>

[30]. Murphy, J. (2020). Towards parliamentary full cycle engagement in the legislative process: innovations and challenges. *The Journal of Legislative Studies*, 26(3), 469–493. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1765488>

[31]. Radaelli, C. M. (2010). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance*, 23(1), 89–108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x>

[32]. Torriti, J. (2007). Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation? *Journal of Risk Research*, 10(2), 239–276. <https://doi.org/10.1080/15447000701444444>

گزیده سیاستی

نظارت مجلس بر عملکرد و نتایج اقدامات دولت، به‌ویژه با توجه به تورم قوانین، مهم بوده که بر این اساس، ارزشیابی اثربخشی قوانین با دولت است، اما مجلس باید زمینه، ملزومات و دقت این ارزشیابی‌ها را فراهم کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir