

# آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقررات‌گذاری شده است؟

مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

Robert W. Hahn and Paul C. Tetlock, "Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 1, 2008.

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۱۹

فروردین‌ماه ۱۳۹۲

گروه: مطالعات محیط کسب‌وکار

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه اجرایی.....
۳	مقدمه.....
۵	۱. ارتباط مقرراتگذاری، تحلیل اقتصادی و کارآیی.....
۹	۲. تأثیر تحلیل اقتصادی در فرآیند مقرراتگذاری.....
۱۷	۳. یادگیری از تجربیات.....
۲۳	نتیجه‌گیری و پژوهش‌های آینده.....
۲۵	منابع و مأخذ.....



## آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقرراتگذاری شده است؟

### خلاصه اجرایی

برای کسانی که در مسیر ایجاد محیط بهتر مقرراتگذاری و انجام کسب‌وکار تلاش می‌کنند، مهم است که بدانند آیا تحلیل اقتصادی موجب بهبود کیفیت تصمیمات مقرراتگذاری شده است یا خیر. ارائه تحلیلی مناسب از هزینه‌ها و فایده‌های مربوط به مقرراتگذاری (کلیه قوانین و مقرراتی که بر فعالیت خصوصی حاکم هستند) در تعیین اینکه کدام مقررات و با چه ظرفیتی اجرا شوند، بسیار مهم است. با این حال، کمی کردن کارآمدی محیط مقرراتگذاری (به‌عنوان مثال، انجام کسب‌وکار<sup>۱</sup> و ارزیابی بنگاه از محیط تجاری)<sup>۲</sup> تنها نیمی از کار است؛ هنگامی یک تحلیل اقتصادی واقعاً موفقیت‌آمیز است که بتواند آثار مثبت و منفی مقرراتگذاری مفروض به محیط کسب‌وکار را به ما نشان دهد.

مقاله هان و تتلاک تلاش می‌کند برخی شواهد مقدماتی در مورد اینکه آیا تحلیل‌های اقتصادی مرسوم، تصمیمات مقرراتگذاری را در واقع بهبود داده است ارائه کند. تمرکز این مطالعه روی کشورهای نسبتاً ثروتمندتر (آمریکا و اروپای غربی) است که احتمالاً تحلیل اقتصادی نقش مهمتری در تصمیمات مقرراتگذاری آنها (در مقایسه با کشورهای در حال توسعه) ایفا می‌کند. با این حال، این مطالعه نشان می‌دهد که حتی در این کشورهای ثروتمندتر، کیفیت تجزیه و تحلیل‌های دولتی به‌مراتب عقب‌تر از استانداردهای پایه پژوهش‌های اقتصادی است و کیفیت این تحلیل‌ها در طول زمان بهبود نیافته است. برای مثال، مطالعه مذکور نشان می‌دهد که قانون ظرفیت و سروصدای فرودگاه‌ها مصوب سال ۱۹۹۰،<sup>۳</sup> بدون تحلیل مناسب هزینه‌ها و فایده‌های مربوطه طراحی و تدوین شده بود. آن‌طور که پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد، فایده برآوردی این قانون ۵ میلیارد دلار و در عین حال هزینه‌ها بسیار بالاتر (حدود ۱۰ میلیارد دلار) بود.

دولت‌های متعددی در واکنش به تأثیر فزاینده مقرراتگذاری، تحلیل‌های اقتصادی را به‌عنوان راهی برای بهبود سیاست‌های مقرراتگذاری مطرح کرده‌اند. این مقاله ارزیابی جامعی درباره تحلیل

1. Doing Business

2. Enterprise Surveys

3. Airport Noise and Capacity Act of, 1990.

اقتصادی مقرراتگذاری تحت حمایت دولت ارائه می‌دهد. نویسندگان مقاله دریافتند که علاقه روزافزونی به استفاده از ابزارهای اقتصادی مانند تحلیل هزینه - فایده دیده می‌شود؛ با این حال، در بسیاری موارد کیفیت تحلیل در ایالات متحده و اتحادیه اروپا نتوانسته است مطابق با خط‌مشی‌هایی باشد که در سطح گسترده پذیرفته شده است. علاوه بر این، رابطه بین تحلیل و تصمیم‌های سیاستی ضعیف است.

مطالعه حاضر همچنین نشان می‌دهد حتی پاسخی برای این پرسش اساسی وجود ندارد که آیا تحلیل هزینه - فایده (شاید از روی شور و شغف برای مقرراتگذاری بیشتر) تمایل به بزرگ‌نمایی فایده‌ها دارد؟ یا که برعکس، آیا تحلیل هزینه - فایده در مورد هزینه‌ها بزرگ‌نمایی نمی‌کند؟ (شاید به این دلیل که نمی‌تواند تشخیص دهد چگونه بعد از اعمال مقررات، نوآوری هزینه‌ها را کاهش خواهد داد) علاوه بر این، شواهد اندکی وجود دارد که تحلیل اقتصادی تصمیمات مقرراتگذاری، منجر به مقرراتگذاری کارآمدتر شده باشد. البته نمی‌توان گفت تحلیل‌های اقتصادی تأثیری بر حوزه‌های مهم (مانند مقررات‌زدایی خطوط هوایی) نداشته است، اما چنین مواردی استثنا هستند.

برای بهبود این وضعیت چه کاری می‌توان انجام داد؟ این مطالعه نشان می‌دهد دانشمندان علوم اجتماعی به روش‌های مختلف می‌توانند به تحلیل اقتصادی تصمیمات مقرراتگذاری کمک کنند. نخست اینکه پژوهشگران به شناسایی شرایطی کمک کنند که تحت آن شرایط انواع خاصی از تحلیل اقتصادی و صرف مخارج خاص برای تحلیل، منجر به سیاست‌های کارآمدتر شوند. برای مثال، تحلیل اثربخشی - هزینه<sup>۱</sup> ممکن است در حذف ناکارآمدترین پروژه‌ها مانند مقرراتگذاری بی‌فایده داروی سمی مزمن، بسیار مفید باشد. دوم، پژوهشگران می‌توانند در توسعه ابزارهای تحلیلی برای بهبود ارزیابی‌ها مشارکت کنند. در نهایت، پژوهشگران می‌توانند به توسعه و بهبود مجموعه داده‌هایی که به عنوان ورودی مدل‌های آماری استفاده می‌شود، کمک کنند. این مجموعه داده‌ها برای تحت تأثیر قرار دادن آرای مقرراتگذاری از طریق تحلیل اقتصادی، مانند صورت‌برداری دولتی از مخارج خصوصی جهت کنترل آلودگی، تعیین‌کننده هستند. در چنین وضعیتی، پیشنهاد می‌شود علم اقتصاد نقش مهمتری در تصمیم‌های مقرراتگذاری ایفا کند. به علاوه، پیش‌بینی نیز می‌تواند به بهبود سیاست‌های مقرراتگذاری و بهبود سنجش تأثیر مقرراتگذاری کمک کند.



بیشتر شهروندان در زندگی روزمره خود با مقرراتگذاری آشنا هستند. دولت همه ما را ملزم می‌کند که برای رانندگی خودرو گواهینامه داشته باشیم؛ اگر می‌خواهیم خانه خود را بزرگ‌تر کنیم باید مجوز بگیریم و فرد مسافر و لوازمش باید پیش از سفر با هواپیما مورد بازرسی قرار گیرد.

کسب‌وکارها نیز کاملاً با مقرراتگذاری آشنا هستند. شرکت‌های داروسازی برای داروها و تجهیزات پزشکی نیاز به دریافت تأییدیه دارند، تولیدکنندگان اسباب‌بازی باید استانداردهای ایمنی را رعایت کنند و تولیدکنندگان خودرو باید منطبق با ایمنی و استانداردهای محیط زیست باشند. در برخی موارد، دولت ورود به برخی کسب‌وکارها را محدود می‌سازد. به‌عنوان مثال، محدودیت‌های شدیدی بر مالکیت خارجی شرکت‌های هواپیمایی وضع می‌شود و در مورد کسانی که می‌توانند به امور پزشکی و حقوقی پردازند محدودیت وجود دارد. علاوه بر این، مقرراتگذاران دولتی در مورد نرخ‌هایی که شرکت‌های خدمات عمومی می‌توانند برای انرژی و برق وضع کنند محدودیت‌هایی اعمال می‌کنند. بررسی هزینه‌ها و تأثیر اقتصادی مقرراتگذاری ایالات متحده نشان می‌دهد هزینه‌ها و گاهی فایده‌ها ارقام قابل ملاحظه‌ای هستند. دفتر مدیریت و بودجه<sup>۱</sup> ایالات متحده، منبع غنی از اطلاعات در مورد هزینه‌های مقرراتگذاری فدرال فراهم کرده است. OMB در خلاصه وضعیت سال ۲۰۰۶ خود، به بررسی مقرراتی پرداخته است که سالیانه بیش از ۱۰۰ میلیون دلار هزینه یا فایده تولید می‌کنند و بخش قابل توجهی از این هزینه‌ها و فایده‌ها در قالب برآورد مالی درآمده است. هزینه‌های سالیانه این مقررات عمده فدرال ایالات متحده از سال ۱۹۹۵ - ۲۰۰۵ در حدود ۳۷ میلیارد تا ۴۴ میلیارد دلار (به دلار سال ۲۰۰۱) برآورد می‌شود.<sup>۲</sup> فایده‌های مربوطه در حدود ۹۴ میلیارد تا ۴۴۹ میلیارد دلار برآورد می‌شود (OMB, 2006b). به‌علاوه، از آنجا که اغلب مقررات برای سال‌های زیادی وضع می‌شوند، آثار تجمعی حیرت‌انگیز است. برآورد می‌شود که هزینه سالیانه رعایت مقررات حفاظت محیط زیست در ایالات متحده به تنهایی بیش از ۱۷۰ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۹۰) است (Environmental Protection Agency, 1990).

تمام این مقرراتگذاری‌ها دور از چشم سیاستمداران نبوده است. برخی از مقامات منتخب، از مقرراتگذاری به‌خاطر کند کردن سرعت پیشرفت اقتصادی انتقاد می‌کنند، درحالی که سایرین به فایده‌های حاصل از مقررات هدفگذاری شده برای بهبود ایمنی محل کار و محیط زیست اشاره می‌کنند.

1. Office of Management and Budget (OMB)

۲. تمام ارقام دلاری، با استفاده از شاخص قیمت مصرف‌کننده دفتر آمارهای نیروی کار به دلار سال ۲۰۰۵ تبدیل می‌شوند، تا عامل تورم در نظر گرفته شود مگر آنکه خلاف آن ذکر شود.

شاید آنچه در بسیاری موارد کمتر تشخیص داده می‌شود این است که علم اقتصاد نقش مهمی در چگونگی درک و اجرای مقررات توسط دولت‌ها ایفا کرده و در آینده ایفا خواهد کرد. در سال ۱۹۸۱، رئیس‌جمهور ریگان دفتری را در OMB راه‌اندازی کرد که هدف اولیه آن بهبود کیفیت مقررات با استفاده از تحلیل اقتصادی بود. همچنین نخست‌وزیر انگلستان تونی بلر در سال ۲۰۰۵ سخنرانی ایراد کرد که در آن استدلال می‌کرد ریسک را نمی‌توان از بین برد، بلکه باید عاقلانه مدیریت شود و نیاز به ارزیابی‌های تأثیرات است تا به تعیین اولویت‌ها کمک کند.

علاقه به مدیریت کردن مقررات‌گذاری با استفاده از تحلیل اقتصادی به‌مراتب فراتر از واشنگتن و لندن گسترش یافته است. تحلیل‌های اقتصادی، از جمله تحلیل هزینه - فایده، به‌طور گسترده به‌عنوان ابزاری برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌های مقررات‌گذاری در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه استفاده می‌شود. در واقع، اتحادیه اروپا و مکزیک همانند بسیاری از ایالت‌های آمریکا از این ایده استقبال کرده‌اند.

معمولاً ارزیابی رسمی مقررات‌گذاری الزام می‌کند که نهادهای مقررات‌گذار باید پیش از انتشار مقررات، برخی انواع تحلیل‌های اقتصادی (معمولاً تحلیل هزینه - فایده) را انجام دهند. دلیل عمده چنین ارزیابی مقررات‌گذاری، راهنمایی سازمان‌ها برای تصمیم‌های کارآمدتر در جریان مقررات‌گذاری است.

گاه ارزیابی مقررات‌گذاری توسط نهادی انجام می‌شود که مقررات‌گذاری را اجرا می‌کند، اما همچنین می‌تواند توسط نهاد دولتی یا سازمانی انجام شود که وظیفه اولیه آن کمک به بهبود مقررات با استفاده از تحلیل‌های اقتصادی است. معمولاً سازمان‌های مقررات‌گذاری در ایالات متحده، تحلیل هزینه - فایده مقررات پیشنهادی و بدیل‌های آن را انجام می‌دهند. سپس این تحلیل به همراه مقررات پیشنهاد شده، جهت بررسی به تحلیلگران در دفتر مدیریت و بودجه رئیس‌جمهور فرستاده می‌شود. OMB یا پیشنهاداتی برای بهبود مقررات‌گذاری ارائه می‌دهد یا پیشنهاد مقررات‌گذاری را همان‌گونه که هست می‌پذیرد. چنین نظارت متمرکزی می‌تواند با تعیین اولویت‌ها و اجرای مقررات‌گذاری با اثربخشی بیشتر هزینه و از لحاظ اقتصادی کارآتر، به هماهنگی بین‌سازمانی کمک کند.

استفاده از تحلیل‌های اقتصادی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات مقررات‌گذاری، حداقل به دو دلیل جالب و مهم است: نخست از آنجا که مقررات‌گذاری منابع زیادی را مورد استفاده قرار می‌دهد، منطقی است که پرسیم آیا فایده مقررات‌گذاری ارزش این هزینه‌ها را دارد یا خیر. همان‌طور که بعداً نشان خواهیم داد، شواهد حاکی از این است که مقررات موجود توجهی به بهبود موقعیت‌های اساسی ندارند. در مورد بسیاری از مقررات، آزمون هزینه - فایده انجام نمی‌شود؛ سایر مقررات می‌توانند با تغییرات مناسبی، فایده خالص بسیار بالاتری ایجاد کنند.



دوم کارآیی روند ارزیابی مقرراتگذاری خود یک عامل تعیین‌کننده کلیدی در این مورد است که آیا سیاستگذاران، مقرراتی کارآ را اجرا می‌کنند یا خیر. ضروری است که تحلیل‌های اقتصادی مقررات پیشنهادی، فایده‌ها و هزینه‌های این پیشنهادها را به‌درستی شناسایی، کمی و برآورد مالی کند تا دولت‌ها انتخاب‌های آگاهانه‌ای انجام دهند. در عین حال، محدودیت‌های تحلیل هزینه - فایده، مانند مشکلات برآورد کردن فایده‌ها و هزینه‌های مهم، باید مشخص شود. فرآیند مقرراتگذاری کارآمد به‌طور کلی از تحلیل هزینه - فایده به‌عنوان نهاده‌ای در تصمیمات مهم مقرراتگذاری استفاده خواهد کرد، اما اجازه نخواهد داد چنین تحلیل‌هایی خود را بر تصمیمات تحمیل کنند.

این مقاله با توضیح اینکه چگونه چنین تحلیل‌های هزینه-فایده‌ای انجام می‌شود آغاز می‌گردد. سپس مطالبی دارد که ممکن است برای اقتصاددانانی که به‌دنبال موضوعات پژوهشی هستند خوشایند باشد، اما برای اقتصاددانان در نقش شهروند، ناخوشایند باشد. با وجود هزینه‌های قابل توجه و فایده‌های بالقوه مقرراتگذاری، کیفیت تحلیل‌های دولتی مقرراتگذاری به‌مراتب پایین‌تر از استانداردهای اولیه پژوهش‌های اقتصادی است و به‌نظر نمی‌رسد با گذشت زمان هیچ بهبودی حاصل شده باشد. بنابراین، اگرچه شواهدی وجود دارد که تحلیل اقتصادی می‌تواند نسبت هزینه - فایده مقررات را بهبود بخشد، شواهد کافی وجود ندارد که تحلیل‌های اقتصادی تصمیمات مقرراتگذاری، واقعاً تأثیرات قابل توجهی تا به حال داشته است. در واقع، ما حتی پاسخ پرسش‌های اساسی مانند اینکه آیا تحلیل‌های هزینه - فایده، شاید به‌خاطر شور و شعف برای مقرراتگذاری، تمایل به بزرگ‌نمایی کردن فایده‌ها دارد، یا اینکه آیا چون آنها نمی‌توانند تشخیص دهند چگونه پس از اعمال مقررات، نوآوری هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، در مورد هزینه‌ها بزرگ‌نمایی می‌کنند.

### ۱. ارتباط مقرراتگذاری، تحلیل اقتصادی و کارآیی

در تعریف دقیق مقرراتگذاری اختلاف‌نظر وجود دارد. در گسترده‌ترین سطح، مقرراتگذاری می‌تواند شامل هرگونه تلاش دولت جهت تحت تأثیر قرار دادن رفتار انسانی باشد. اقتصاددانان معمولاً سیاست‌های مقرراتگذاری طراحی شده برای مقابله با شکست‌های مختلف بازار، از جمله پیامدهای بیرونی، اطلاعات نامتقارن و قدرت بازار را تحلیل می‌کنند (Bator, 1958; Joskow and Noll, 1981; Lave, 1981). مثال‌ها شامل کنترل قیمت یا محدودیت ورود، مقرراتگذاری آلودگی و ایمنی در محل کار و الزامات به افشای اطلاعات است.

تحلیل هزینه - فایده ابزاری است که اغلب مورد استفاده اقتصاددانانی قرار می‌گیرد که به تحلیل مقرراتگذاری می‌پردازند. نمونه‌ای از تحلیل هزینه - فایده که نقش مهم و محوری در بهبود

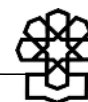
کارآیی مقرراتگذاری ایفا کرده است، تحلیل اقتصادی مقرراتگذاری حذف تدریجی سرب از بنزین بوده است. دولت ریگان به محض روی کار آمدن در سال ۱۹۸۱ برای حذف سرب، آن مقررات را هدفگذاری کرده بود. در این مقرراتگذاری، پالایشگاه‌ها باید سرب بنزین را به دلیل خطرات سلامتی که هنگام انتشار در هوا ایجاد می‌کرد، به سرعت کاهش می‌دادند. به گفته کریستوفر دموت، مقام مسئول بررسی مقرراتگذاری OMB: «بخش بسیار خوب تحلیل، هر کسی را متقاعد کرد که آسیب‌های سلامتی بنزین سرب‌دار، به مراتب بیشتر از آن است که فکر می‌کنیم و ما بالاخره برنامه‌ای بسیار سخت‌تر از آن برنامه‌ای که به ارث برده بودیم اتخاذ کردیم. در همان زمان، ارائه مجوزهای قابل خرید و فروش سرب صدها میلیون دلار در هزینه آن مقرراتگذاری صرفه‌جویی کرد» (DeMuth, 1994).

هر دو تحلیل اولیه و تحلیل نهایی در شکل‌گیری این قاعده تأثیر داشتند. تحلیل اولیه فایده‌ها را تا حد زیادی بیش از هزینه‌ها نشان داد که به سرعت تحلیل دقیق‌تری انجام شد. تحلیل نهایی نشان داد که سختگیری در استاندارد سرب بیش از میزان پیشنهاد شده، می‌تواند طی ۴ سال بین ۴ تا ۲۰ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۸۳) فایده خالص ایجاد کند (Nichols, 1997).

در مجموع بیش از ۲۰ میلیارد دلار فایده، از کاهش تعمیر و نگهداری خودرو، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش آسیب‌های سلامتی مربوط به سرب به وجود آمد. سرب باعث فرسایش زود هنگام سیستم‌های اکروز و شمع موتور شده و تعویض روغن مکرر را ضروری می‌ساخت. تحلیلگران دریافتند که فایده کاهش تعمیر و نگهداری لازم در غیر این صورت، بالغ بر ۳ میلیارد دلار می‌شد (Nichols, 1997).

این تحلیل همچنین فراوانی «سوخت ناقص» یا استفاده از بنزین سرب‌دار در خودروهای ساخته شده برای استفاده از بنزین بدون سرب را در نظر گرفت. سوخت ناقص موجب آسیب به کاتالیزور می‌شود که با انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از هیدروکربن‌ها، مونوکسیدکربن و اکسیدهای نیتروژن، آلودگی هوا را افزایش می‌دهد. فایده کاهش تولید گازهای گلخانه‌ای مضر حاصل از سوخت ناقص حدود ۶۰۰ میلیون دلار برآورد شد. به علاوه این تحلیل نشان داد که کاهش سرب موجود در بنزین منجر به تقریباً ۲ میلیارد دلار فایده برای کودکان می‌شود. این رقم براساس مجموع هزینه‌های اجتناب از درمان پزشکی و آموزش درمانی حاصل از کاهش تعداد کودکان با سطوح خطرناک سرب در خون آنها بود (Nichols, 1997).

یکی دیگر از فایده‌های قابل توجه در این تحلیل، کاهش مشکلات مربوط به فشار خون بالا به دلیل کاهش سطح سرب خون در بزرگسالان است. میزان برآورده شده کاهش هزینه‌های پزشکی،



حقوق و دستمزد پرداخت شده و ارزش کاهش خطر مرگومیر، بیش از ۱۸ میلیارد دلار بود (Nichols, 1997).

تحلیلگران با استفاده از مدل برنامه‌ریزی خطی پیچیده‌ای در بخش پالایشگاهی، هزینه‌ها را برآورد مالی کردند که کل هزینه برآورد شده کمتر از ۲ میلیارد دلار به‌دست آمد. به‌علاوه، آنها تخمین زدند که مفاد قانونی درخصوص سامانه مجوزدهی سرب قابل خریدوفروش در بازار که معامله اعتبارات کاهش سرب اولیه برای استفاده در آینده را مجاز کرد، ۲۰۰ میلیون دلار بیشتر در هزینه‌ها صرفه‌جویی می‌کند (Nichols, 1997).

مثال قبل نشان می‌دهد که چگونه تحلیل اقتصادی می‌تواند موجب بهبود مقررات شود. متأسفانه، دولت‌ها مقررات بسیاری را اعمال می‌کنند که احتمالاً هزینه‌های آن بیش از فایده‌های آن است. به‌عنوان مثال، موریسون، وینستون و واتسون (۱۹۹۹) تحلیلی درباره «قانون ظرفیت و سروصدای فرودگاه‌ها»<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۹۹۰ انجام دادند که سقف و محدودیت بر میزان سروصدای اطراف فرودگاه را مشخص کرد. آنها دریافتند که احتمالاً هزینه‌ها تا ۵ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۹۵) بیش از فایده‌ها بودند. این قانون مستلزم حذف تعداد زیادی هواپیما از فرودگاه‌های ایالات متحده بود که با شرایط و محدودیت‌های وضع شده جدید بر سطح سروصدا مطابقت نداشتند. این بدان معنی بود که در حدود ۲۷ درصد از ارزش دلاری ناوگان صنعت هوایی باید زودتر از آنچه برنامه‌ریزی شده جایگزین می‌شد. نویسندگان نشان دادند که هزینه‌های این جایگزینی پیش از موعد حدود ۱۰ میلیارد دلار می‌شد.

فایده مقررات راجع به سروصدا - محیط‌های مسکونی آرام‌تر در اطراف فرودگاه‌ها - حدود ۵ میلیارد دلار محاسبه شد. موریسون، وینستون و واتسون (۱۹۹۹) کاهش سروصدا را برحسب دسی‌بل تعیین کرده و ارزش آن را براساس برآوردهای تمایل به پرداخت مالکان، با فرض اینکه یک دسی‌بل کاهش در سطح سروصدا ارزش فعلی خانه‌ها را تا یک درصد افزایش می‌دهد محاسبه کردند. آنها دریافتند که هزینه‌ها حدود ۵ میلیارد دلار بیش از فایده‌ها بوده است. سپس نویسندگان با استفاده از نتایج حاصل از تحلیل خود یک راه‌حل جایگزین برای مشکل سروصدا پیشنهاد کردند که می‌توانست ۲۰۰ میلیون دلار فایده خالص ایجاد کند.

این نمونه‌ها نشان می‌دهد که برآورد فایده‌ها و هزینه‌های مقررات اختصاصی همیشه ساده نیست. برآورد فایده می‌تواند شامل زنجیره‌ای طولانی از استدلال‌هایی باشد که علوم پایه را به آثار سلامتی و به برآورد مالی این آثار مرتبط می‌کند. برآورد هزینه‌ها نیز مشکل است زیرا سنجش اینکه بنگاه‌ها چگونه پاسخ خواهند داد و فناوری چگونه گسترش خواهد یافت، دشوار است. علاوه بر

این، تخمین اینکه چگونه یک سیاست مقرراتگذاری بخش‌های مختلف جمعیت را تحت تأثیر قرار خواهد داد، کاملاً دشوار است. درحالی که چنین ارتباط‌های توزیعی مهم هستند، نقطه تمرکز اصلی در تحلیل هزینه - فایده نبوده‌اند.

با این حال، پژوهشگران - به عنوان نمونه، مورال (۱۹۸۶)، تنگز و گراهام (۱۹۹۶) و وینستون (۲۰۰۶) - از تحلیل هزینه - فایده استفاده کرده و ابزارهایی ارائه دادند تا نشان دهند چگونه ممکن است مقررات بهبود یابد. آنچه در بسیاری موارد کمتر ملاحظه شده این است که پژوهش‌ها نشان می‌دهد تعداد قابل توجهی از مقررات احتمالاً در آزمون هزینه - فایده براساس فایده‌ها و هزینه‌هایی که واقعاً برآورد مالی شدند، رد می‌شوند. برای مثال، با استفاده از ارقام OMB (۲۰۰۶b) در مورد ۹۵ مقرر مهم از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۵ که فایده‌ها و هزینه‌های اصلی آنها برآورد مالی شده، درمی‌یابیم که ۱۴ مقرر از ۹۵ مقرر به احتمال زیاد در آزمون هزینه - فایده رد می‌شوند.<sup>۱</sup> این تحلیل‌ها نشان می‌دهد که طراحی مجدد برخی مقررات مفید بوده است درحالی که سایر مقررات، اساساً نباید اجرا می‌شدند. در مورد این دسته از مقررات، هزینه‌های سالیانه تا حدود ۲/۸ میلیارد دلار بالغ بر فایده سالیانه بوده است.

علاوه بر این، پژوهش‌ها براساس تحلیل‌های دولتی حاکی از آن است که برخی از مقررات بهداشتی، ایمنی و زیست‌محیطی که عمدتاً به مقابله با سرطان می‌پردازند ممکن است در نهایت برای تعداد زندگی‌های بیشتری نسبت به زندگی‌هایی که نجات می‌دهند هزینه داشته باشند. یک مثال فرضی و افراطی کمک می‌کند تا نشان دهیم چگونه این امر می‌تواند رخ دهد. فرض کنید یک مقرراتگذاری با هدف بهبود ایمنی در محیط کار واقعاً هیچ کاری انجام ندهد، اما بنگاه‌ها را وادار به تحمل یک میلیارد دلار هزینه رعایت این قانون کند. با فرض اینکه مقداری از این هزینه از محل مخارج مراقبت‌های بهداشتی صرف می‌شود، این مقرراتگذاری تأثیر خالصی به شکل آسیب رساندن به سلامت کارگران و مصرف‌کنندگان و کوتاه شدن امید به زندگی خواهد داشت. هان، لوتر و ویسکوزی (۲۰۰۰) نشان دادند که بیش از نیمی از ۲۴ مقرراتی که آنها بررسی کردند به احتمال زیاد سبب افزایش ناخواسته ریسک مرگ‌ومیر می‌شود. در همان زمان، آنها ملاحظه کردند از آنجا که اصولاً تعداد اندکی از مقررات در نمونه آنها موجب کاهش‌های بزرگ در ریسک می‌شود، مجموع ریسک مرگ‌ومیر برای مجموعه کل مقررات کمتر از آنچه تصور می‌شود است.

۱. زمانی که هر سازمان بهترین برآورد را ارائه نداد، از نقطه میانی دامنه آن به عنوان برآورد نقطه مورد نظر خود استفاده کردیم.



## ۲. تأثیر تحلیل اقتصادی در فرآیند مقرراتگذاری

بسیاری از کشورها و دولت‌ها ملزم به انجام برخی از انواع تحلیل اقتصادی قبل از اجرای مقرراتگذاری هستند. رئیس‌جمهور ریگان یک فرمان اجرایی در سال ۱۹۸۱ امضا کرد که تحلیل هزینه-فایده را برای هر مقرراتگذاری عمده جدید مربوط به نهادهای قوه مجریه، لازم می‌دانست. از آن زمان همه رؤسای‌جمهور این عمل را ادامه داده‌اند. طرح‌های مشابهی در بسیاری از کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و اتحادیه اروپا وجود دارد، اما احتمالاً ایالات متحده در اجرای برخی اشکال تحلیل هزینه-فایده تحت حمایت دولت برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات مهم مقرراتگذاری، در جهان پیشتاز است.

این بخش به بررسی تلاش‌هایی می‌پردازد که تأثیرات تحلیل اقتصادی مقررات را بر نتایج، اندازه‌گیری می‌کنند و همچنین به‌طور مختصر اطلاعاتی در مورد کیفیت تحلیل‌های تأثیرات مقررات (RIAs)<sup>۱</sup> بیان می‌کند که باید شامل ارزیابی هزینه‌ها و فایده‌های مقررات باشد. مسئله مهم این که آیا استفاده از تحلیل اقتصادی در فرآیند مقرراتگذاری تفاوت قابل توجهی ایجاد کرده است. تا به امروز پژوهش‌ها دو یافته را نشان می‌دهد: احتمالاً تحلیل اقتصادی در موارد خاصی تأثیر داشته است و شواهد اندکی وجود دارد که چنین تحلیلی تأثیر کلی زیادی داشته است، هرچند ما نمی‌توانیم این امکان را رد کنیم.

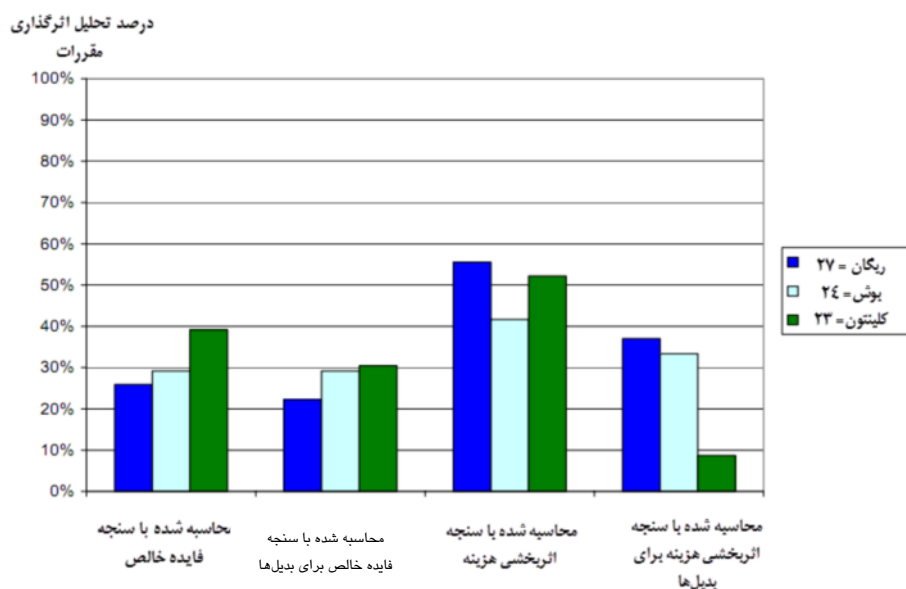
مشاهده ۱. به‌نظر می‌رسد کیفیت تحلیل اقتصادی تحت حمایت دولت از مقررات با توجه به رهنمودهای اقتصادی بسیار ناموفق است.

پژوهشگران مقرراتگذاری و دفتر مدیریت و بودجه ایالات متحده برای استفاده از تحلیل هزینه-فایده در مسائل مقرراتگذاری، رهنمودهایی ارائه داده‌اند. این رهنمودها شامل کمی کردن هزینه‌ها، فایده و فایده خالص تا حد امکان و در نظر گرفتن بدیل‌هاست. OMB در مورد چگونگی لحاظ کردن تورم، نرخ‌های تنزیل و نااطمینانی نیز توصیه‌هایی دارد (Arrow et al., 1996; OMB, 1992). هان و همکاران (۲۰۰۰) براساس شواهدی از ۴۸ ارزیابی تأثیرات مقررات انجام شده در دولت کلینتون، استدلال می‌کنند که نهادهای دولتی اغلب نمی‌توانند الزامات تحلیلی در رهنمودهای OMB را رعایت کنند.

مطالعه جامع‌تر هان و دادلی (۲۰۰۴) نشان می‌دهد که تحلیل‌های اقتصادی تهیه شده برای مقررات زیست‌محیطی معمولاً برای تصمیم‌هایی که اثربخشی و کارآیی یک قانون را حداکثر خواهد کرد، اطلاعات کافی فراهم نمی‌کند. خلاصه‌ای از نتایج آنها براساس نمونه‌ای از ۷۴ مقرر در طول سه دولت، در نمودار ۱ نشان داده شده است. آنها درمی‌یابند که درصد قابل توجهی از تحلیل‌ها در

هر سه دولت، برخی اطلاعات اقتصادی بسیار اساسی از قبیل اطلاعات در مورد فایده خالص و جایگزین‌های سیاستی را فراهم نمی‌کند. به‌عنوان مثال، ۶۹ درصد از تحلیل‌ها در نمونه، موفق به ارائه هرگونه اطلاعات کمی در مورد خالص فایده‌ها نشدند. اندکی بیش از نیمی از تحلیل‌ها حداقل برخی از فایده‌های جایگزین‌های سیاستی را کمی کردند. ارزیابی تأثیرات مقررات تمایل به محاسبه اثربخشی هزینه یا فایده خالص دارد، اما به‌ندرت هر دوی آنها را محاسبه می‌کند. فقدان این مؤلفه ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری نشان می‌دهد که برای یک تصمیم‌گیرنده، استفاده از اطلاعات کمی اصلی در مورد فایده خالص یا کارآمدی هزینه چقدر دشوار است.

نمودار ۱. تحلیل اثربخشی خالص فایده‌ها و هزینه‌های تأثیر مقررات‌گذاری (تعداد مشاهده = ۷۴)



Source: Hahn and Dudley, 2004.

ارزیابی تأثیرات<sup>۱</sup> (IA) همتای اروپایی RIA ایالات متحده است. ارزیابی تأثیرات برای همه طرح‌های مهم کمیسیون اروپا لازم است و باید شامل ارزیابی آثار اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی گزینه‌های سیاستی مختلف مربوط به یک پیشنهاد<sup>۱</sup> باشد. این کمیسیون تشویق می‌کند تا برآوردها به‌صورت کیفی، کمی و در صورت لزوم، با تقویم مالی بیان شوند (Commission of the European Communities, 2002).

این پژوهشگران درحال بررسی یک سامانه اروپایی هستند و به‌نظر می‌رسد نتایج آن شباهت‌هایی با ایالات متحده دارد. آنها با استفاده از رویکرد «برگه امتیاز» که ارزیابی می‌کند یک



تحلیل شامل چه موارد خاصی بوده است، نشان می‌دهند که ارزیابی تأثیرات (IAS) نتوانسته است بسیاری از دسته‌بندی‌های مهم اطلاعاتی را مطرح کند.

رندا (۲۰۰۶) جامع‌ترین مطالعه اروپایی تا به امروز را ارائه می‌دهد. تمامی ۷۰ ارزیابی تأثیرات طرح‌های مهم پیشنهادی که توسط کمیسیون اروپا تا ژوئن ۲۰۰۵ تکمیل شده، با استفاده از برگه امتیازی مشابه آنچه توسط هان و دادلی (۲۰۰۴) استفاده شد، ارزیابی می‌شود. رندا نشان می‌دهد که غالباً بسیاری از مؤلفه‌های مهم ارزیابی تأثیرات (IA) وجود ندارند. برای مثال، در ارزیابی تأثیرات به‌ندرت هزینه‌ها برآورد می‌شوند، تقریباً هیچ‌گاه هزینه‌ها برای کسب‌وکارها کمی نشدند، فایده‌های خالص را مشخص نکردند و در عمل هیچ‌گاه به مقایسه هزینه‌ها و فایده‌ها نپرداختند. به‌علاوه، جایگزین‌ها به‌ندرت مورد مقایسه قرار گرفتند و نرخ‌های تنزیل تقریباً هرگز مشخص نشدند.

مقایسه نتایج رندا با نتایج هان و دادلی امکان‌پذیر است. با این حال، مهم است در نظر داشته باشیم این مطالعات شامل امتیازات متفاوت، نمونه‌های مختلف و دوره‌های زمانی متفاوت هستند. برای مثال، رندا بر ۹۵ ارزیابی تأثیرات اخیر تمرکز می‌کند، در حالی که هان و دادلی بر ۷۴ ارزیابی تأثیرات مقررات زیست‌محیطی از دوره ریاست‌جمهوری ریگان تا ریاست‌جمهوری کلینتون تمرکز دارند.

جدول ۶ دسته‌بندی را نشان می‌دهد که آیا در یک تحلیل خاص، برآورد نقطه‌ای یا دامنه‌ای از هزینه‌ها، فایده‌ها و فایده خالص اندازه‌گیری شده است یا خیر. برگه‌های امتیاز آمریکا در ۵ دسته‌بندی از ۶ تا، بهتر بودند. تنها استثنا در مورد ارائه بهترین تخمین خالص فایده بود، جایی که هر دوی آنها (مطالعه آمریکا و اروپا) ضعیف بودند. در این مورد، درصد کل، حدود یک درصد متفاوت بود.

جدول ۱. خلاصه‌ای از ارزیابی‌های تأثیرات مقررات ایالات متحده و ارزیابی‌های تأثیرات اتحادیه اروپا

(درصد)

درصد ارزیابی‌ها در مطالعه اروپایی شامل اقلام برگه امتیاز (n = ۷۰)	درصد ارزیابی در مطالعه آمریکا شامل اقلام برگه امتیاز (n = ۷۴)	
<b>برآورد هزینه کل</b>		
۱۹	۶۵	ارائه بهترین برآورد هزینه کل
۱۳	۳۴	ارائه دامنه هزینه کل
<b>برآورد فایده کل</b>		
۱۳	۲۲	ارائه بهترین برآورد فایده کل
۳	۲۶	ارائه دامنه فایده کل
<b>برآورد خالص فایده</b>		
۱۳	۱۲	ارائه بهترین برآورد خالص فایده
۴	۲۰	ارائه دامنه خالص فایده

توضیح: ارقام مطالعه ایالات متحده برگرفته از هان و دادلی (۲۰۰۴) بر مبنای تحلیل‌های تأثیرات مقررات است. ارقام مطالعه اروپایی برگرفته از رندا (۲۰۰۶) بر اساس ارزیابی‌های تأثیرات است. برای جزئیات بیشتر متن را ببینید. اعداد به نزدیک‌ترین درصد گرد شده است.

شکست مکرر تحلیل‌ها برای تعیین کمی کردن و برآورد هزینه - فایده‌ها لزوماً بازتاب ضعف در نظارت یا عملکرد سازمان نیست. مثلاً ممکن است برای تشخیص میزان کمیت و برآورد هزینه، دانشی وجود نداشته باشد. علاوه بر این، درجه برآورد مالی فایده‌ها و هزینه‌ها در میان مقررات متفاوت خواهد بود. با این حال، حداقل شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد در هر دو جنبه ارزیابی و عملکرد سازمانی، در ایالات متحده و اروپا ضعف وجود دارد. هرچند آزمون کردن اینکه آیا سازمان حفاظت محیط زیست (EPA) هر کاری که می‌توانست انجام داده است، تقریباً غیرممکن است، هان و دادلی (۲۰۰۴) بررسی می‌کنند که آیا سازمان از اطلاعات موجود که در تحلیل هزینه - فایده خود تولید کرده استفاده نموده است؟ از ۶۰ ارزیابی تأثیرات مقررات که حداقل برخی هزینه‌ها را برآورد کرده و حداقل یکی از بدیل‌ها را در نظر گرفته، ۱۱ ارزیابی دستکم برخی هزینه‌های بدیل‌ها را ارزیابی مالی نکردند. علاوه بر این، دو ارزیابی تأثیرات مقررات، زندگی‌های نجات‌یافته را کمی کرده اما هیچ‌گونه فایده‌ای برآورد مالی نشده است، حتی اگر ارزش زندگی آماری به‌طور گسترده مورد مطالعه قرار گرفته باشد.

مشاهده ۲. به‌نظر نمی‌رسد کیفیت تحلیل مقررات‌گذاری در آمریکا در طول زمان تغییر زیادی کرده باشد.

اگر یک سازمان نظارت مقررات‌گذاری برای دوره‌ای از زمان استقرار یابد، ممکن است تصور شود کیفیت تحلیل بهبود می‌یابد. متأسفانه، هان و دادلی (۲۰۰۴) هیچ روند مشخصی در کیفیت تحلیل هزینه - فایده در تمامی دولت‌ها یا در طول زمان نیافتند. برای مثال آنها بر این نکته تأکید می‌کنند که محاسبه فایده خالص و اثربخشی هزینه‌ها قدری بهبود یافته اما در ملاحظه و بررسی بدیل‌ها نیز مقداری کاهش وجود داشته است. علاوه بر این، با استفاده از داده‌های آنها که با تعداد کل اقلام موجود در برگه امتیاز آنها اندازه‌گیری شده است دریافتیم که کیفیت تحلیل مقررات‌گذاری در طول دوره‌های زمانی به‌طور قابل توجهی متفاوت نبوده است. مقررات قبل از پایان سال ۱۹۹۰، از ۷۶ گزینه بله یا خیر در برگه امتیاز آنها، به‌طور میانگین شامل ۳۰ گزینه بود، درحالی که مقررات بعد از سال ۱۹۹۰ شامل ۳۰/۵ گزینه است.

جالب توجه است، رندا (۲۰۰۶) اشاره می‌کند که ممکن است نظارت بر مقررات‌گذاری در اتحادیه اروپا بدتر شده باشد. مطالعه او نشان می‌دهد که تقریباً همه اقلام برگه امتیاز طی سه سالی که او داده در اختیار دارد، کاهش می‌یابند. به‌عنوان مثال، درصد کمی یا ارزیابی مالی ارزیابی‌های تأثیرات حداقل برخی هزینه‌ها، کمی یا برآورد مالی حداقل برخی از فایده‌ها و درصد کمی کردن هزینه‌ها و فایده‌های بدیل‌ها، همگی هر سال از ۲۰۰۳ - ۲۰۰۵ کاهش یافته‌اند.



گراهام، نو و برنچ (۲۰۰۶) ادعا می‌کنند که ممکن است همه چیز در دولت جورج دبلیو بوش بهبود یافته باشد. آنها استدلال می‌کنند که نرخ کلی فایده‌های خالص بزرگ‌تر است و میانگین نسبت فایده به هزینه برای قوانین عمده در نخستین چهل و چهار ماه دولت بوش در مقایسه با نه سال قبلی که حدود پنج بود، حدود سیزده شد.

چنین محاسبه‌ای به دو دلیل ممکن است گمراه‌کننده باشد. نخست مقایسه نسبت هزینه-فایده، بسیاری از مقررات هزینه‌بر بدون فایده‌هایی که برآورد مالی شده‌اند را حذف می‌کند؛ به‌عنوان نمونه، مقررات زیست‌محیطی و امنیتی که برآورد مالی فایده آنها دشوار است (OMB, 2005). تنها در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ هزینه‌هایی که در مجموع بیش از ۳ میلیارد دلار بود، هیچ‌گونه فایده‌ای که برآورد مالی شده‌اند را دربر نداشت. دوم حتی اگر میانگین نسبت‌های فایده به هزینه، به‌درستی نشان‌دهنده میانگین واقعی نسبت‌های هزینه - فایده در این دو دوره باشد، لزوماً به این منتج نمی‌شود که بهبود حاصله به دلیل نظارت کارآمدتر بوده است.

*مشاهده ۳. تحلیل اقتصادی توان بهبود مقررات‌گذاری را دارد، اما روشن نیست که تحلیل*

*اقتصادی استفاده شده در تصمیمات مقررات‌گذاری تا به حال، تأثیرات قابل توجهی داشته است.*

تعدادی موردکاوی درباره تحلیل مقررات‌گذاری و مقررات وجود داشته است. مورگنسترن (۱۹۹۷) از تحلیلگران اقتصادی خواست تا تجربه خود را در مورد تحلیل هزینه - فایده یک مقرره زیست‌محیطی خاص در طول دوره بررسی در سازمان حفاظت محیط زیست شرح دهند. یافته اصلی او این بود که همه نویسندگان موافق بودند که تحلیل اقتصادی، کیفیت مقرره مورد بررسی را بهبود داده است. اگرچه تمام نویسندگان گزارش، اقتصاددانان درگیر با این قانون و نه ناظران بی‌طرف بودند، ما فکر می‌کنیم که اتفاق نظر آنها آموزنده است. آنها کاهش هزینه در تمام دوازده مورد و افزایش فایده در پنج مورد از دوازده مورد را مشخص کردند که حداقل مقداری افزایش فایده خالص در هر مورد را نشان می‌دهد.

مسئله اصلی، نوع بهبودی است که در واقع از یک تحلیل خاص منتج شده است. احساس بیان شده برخی نویسندگان که استدلال می‌کنند تحلیل اقتصادی تفاوت بزرگی در این قانون ایجاد کرده، این بود که چنین تحلیلی نوعاً چگونگی چارچوب‌بندی مسئله را به شیوه‌ای شگرف تغییر نمی‌دهد. به‌عبارت دیگر، تحلیل هزینه - فایده در مطرح نمودن جزئیات یک قانون مانند انتخاب میزان سختگیری مالی، مفید بود اما اغلب توجهی نمی‌کرد که احتمال دارد یک راه‌حل کاملاً متفاوت برای این مشکل وجود داشته باشد.

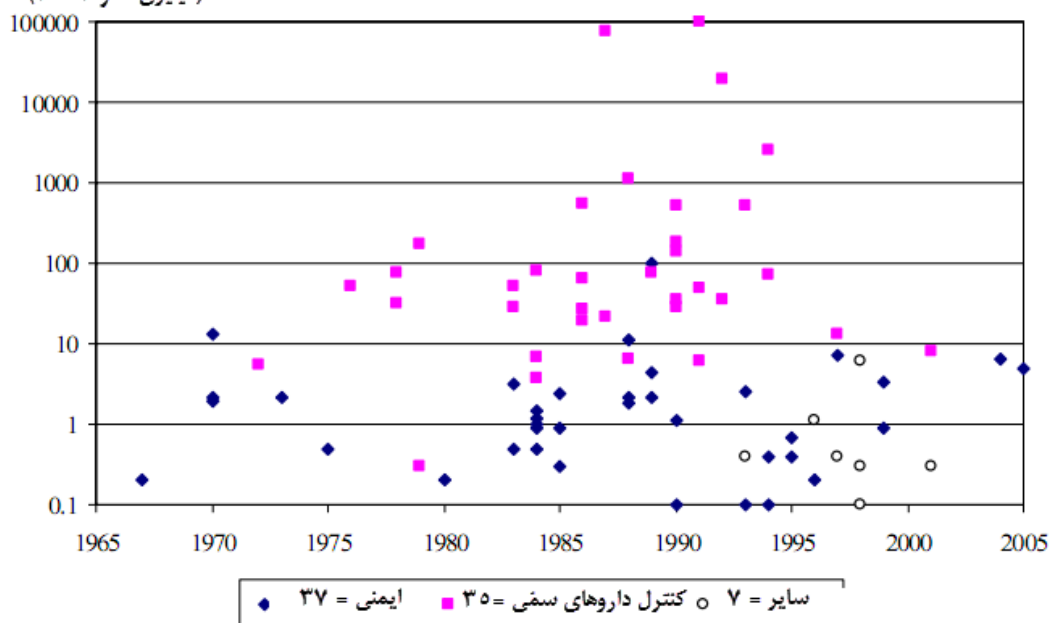
سایر پژوهش‌ها درباره تحلیل مقررات‌گذاری، مشکلات اقتصادی عمیق‌تری را در رابطه با مقررات محیط زیست، بهداشت و ایمنی آشکار می‌سازد. نمودار ۲ داده‌ها در مورد هزینه هر زندگی

آماري نجات‌يافته را ترسيم مي‌کند؛ يک سنجه دربارۀ ميزان کارآمدی يک مقررۀ، افزايش طول عمر جمعيت تحت تأثير قرار گرفته است (Morrall, 2003).<sup>۱</sup> در اين نمودار، ۷۹ مقررۀ نهايي آمده است که به سه دسته تقسيم شده‌اند: مقررات با هدف بهبود ايمني («ايمني»); مقررات با هدف اصلي کاهش سرطان («کنترل داروی سمی») و يک دسته‌بندي متفرقه با برچسب «سایر».

## نمودار ۲. اثربخشی هزینه مقررات ايمني، کنترل داروهای سمی و سایر مقررات (۷۹ مورد)

هزینه زندگی آماری نجات‌يافته

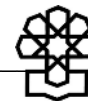
(میلیون دلار ۲۰۰۲)



توضیح: براساس مطالعه مورال (۲۰۰۲)، صص ۲۳۰-۲۳۱.

با افزودن ۳ مقررۀ برای به‌روزرسانی مجموعه داده‌ها تا ۲۰۰۶. «ايمني» مشخص می‌کند که هدف يک مقرراتگذاري کاهش ريسک ايمني بوده است. «کنترل داروی سمی» مشخص می‌کند که هدف مقرراتگذاري کنترل داروی سمی مربوط به سرطان بوده است. «سایر» مشخص می‌کند که مقرراتگذاري در دسته‌ای بجز ايمني یا سرطان قرار می‌گیرد. درحالی که مورال (۲۰۰۳) اصطلاح «هزینه فرصت زندگی آماری نجات یافته» را استفاده می‌کند، ما از اصطلاح «هزینه هر زندگی آماری نجات یافته» استفاده می‌کنیم.

۱. مورال (۲۰۰۳)، از اصطلاح «هزینه‌های فرصت زندگی‌های آماری نجات یافته» (OCSLS) استفاده می‌کند، اما ما به‌خاطر سادگی، از هزینه هر زندگی آماری نجات یافته استفاده می‌کنیم. اگرچه داده‌ها به‌صورت تخمین‌های نقطه‌ای ارائه شده است، توجه داریم که اين تخمین‌ها دچار نااطمينانی زیادی هستند. برای به‌روزرسانی داده‌ها تا سال ۲۰۰۵، سه نقطه داده اخير را به نمودار ۲ اضافه کرده‌ایم که در پژوهش مورال (۲۰۰۳) نبود.



دو روند اصلی در داده‌ها دیده می‌شود. نخست به نظر می‌رسد مقررات کنترل داروی سمی نسبت به مقررات ایمنی، برای هر زندگی آماری نجات یافته هزینه حاشیه‌ای بیشتری داشته باشد (Tengs et al., 1995). دوم تغییرات معنادار در داخل و در بین هر دو دسته کنترل داروی سمی و ایمنی وجود دارد (Morrall, 2003; Tengs et al., 1995). هزینه هر زندگی آماری نجات یافته در دامنه ۱۰۰,۰۰۰ تا ۱۰۰ میلیارد دلار (دلار ۲۰۰۲) است. به علاوه، تغییر در هزینه هر زندگی آماری نجات یافته در ۱۹ سال پس از سال ۱۹۸۶ نسبت به ۱۹ سال قبل از سال ۱۹۸۶ به طور قابل توجهی افزایش یافته است که نشان می‌دهد در حال حاضر ممکن است فایده بالقوه بیشتری در تخصیص مجدد منابع در تمامی سرمایه‌گذاری‌های نجات زندگی وجود داشته باشد. این پژوهش درباره کارآمدی هزینه نشان می‌دهد که با هدف نجات زندگی، احتمالاً منابع را به طور ناکارآمد تخصیص می‌دهیم. برای مثال، به نظر می‌رسد فرصت‌های زیادی برای افزایش تعداد زندگی‌های آماری نجات یافته و کاهش هزینه‌های مقررات کنترل داروی سمی وجود دارد. حداقل اینکه، داده‌ها قویاً نشانگر آن است که جامعه می‌تواند زندگی‌های آماری بیشتری را نجات دهد و هزینه مقررات نجات زندگی را کاهش دهد.

تلاش‌های بسیار اندکی برای برآورد نظام‌مند تأثیرات تحلیل اقتصادی مقرراتگذاری بر تصمیم‌های واقعی وجود دارد. مطالعه فارو (۲۰۰۰) با استفاده از داده‌های ایالات متحده، تحلیل آماری از نظارت مقرراتگذاری ارائه می‌کند. فارو از تصمیم به رد یا قبول یک مقرراتگذاری پیشنهادی به عنوان متغیر وابسته خود استفاده می‌کند. سپس بررسی می‌کند آیا قوانینی که رد می‌شوند پس از کنترل متغیرهای دیگر، هزینه بیشتری به ازای هر زندگی آماری نجات یافته دارند. او ۶۹ مقررات پیشنهادی را در دوره ۱۹۶۷ - ۱۹۹۱ در نظر می‌گیرد. یافته‌های اصلی فارو این است که در بهترین حالت، مقرراتگذاری تأثیر کمی بر هزینه هر زندگی آماری نجات یافته دارد. قوانین رد شده تنها اندکی نسبت به قوانین تصویب شده، هزینه بیشتری داشتند. به علاوه، هزینه مقررات نهایی هر زندگی آماری نجات یافته، بهتر از آن هزینه برای مقررات پیشنهادی نبود و هیچ شواهدی وجود ندارد که هزینه هر زندگی آماری نجات یافته در طول زمان کاهش یافته باشد (Farrow, 2000).

مشاهده ۴. تاکنون، مقایسه برآوردهای پیشینی و پسینی تأثیرات مقررات چیز زیادی به ما در

مورد اریبی‌های نظام‌مند نمی‌گوید.

اگر سیاستگذاران یک جام جهان‌نما در مورد تأثیرات سیاست داشتند، طراحی مقررات کارآتر بسیار ساده‌تر می‌شد. هرچند، آنها نوعاً فقط به برخی برآوردهای پیش‌بینی شده خام درباره تأثیرات اقتصادی، قبل از اینکه یک سیاست اجرا شود، دسترسی دارند. در سال‌های اخیر علاقمندی قابل ملاحظه‌ای در تعیین این امر وجود داشته است که آیا اریب‌های نظام‌مند در این تخمین‌های پیشینی هنگام مقایسه با برآوردهای پسینی پس از اجرای یک سیاست، وجود دارد.

تعدادی از پژوهشگران امکان چنین ارزیابی را برجسته کرده‌اند. برخی نشان می‌دهند که ممکن است هزینه‌ها به دلیل خطاهای حذف، مانند زمان صرف شده توسط مدیریت سطح بالا در مسائل مقرراتگذاری و پیامدهای احتمالی ناسازگار برای نوآوری، کمتر در نظر گرفته شوند. سایرین ادعا می‌کنند که گاهی اوقات به دلیل اینکه بنگاه‌ها به‌طور طبیعی راه‌های ارزان‌تری برای رسیدن به اهداف مقرراتگذاری در زمان اجرای واقعی مقررات پیدا می‌کنند، هزینه‌ها مرتباً توسط صنعت، تحلیلگران دانشگاهی و دولتی به‌طور یکسان، زیاد برآورد می‌شود. هارینگتون، مورگنسترن و نلسون (۲۰۰۰) با مقایسه برآوردهای پیشینی و پسینی هزینه‌ها و فایده‌های ۲۸ مقرر، مسئله اعتبار برآوردها را بررسی می‌کنند. آنها نتیجه‌گیری کردند که هزینه‌ها اغلب پیش از اجرای قانون زیاد برآورد می‌شود و همچنین نشان می‌دهند که فایده‌ها نیز بیش از حد برآورد می‌شوند. سنونگ و مندلف (۲۰۰۴) نشان می‌دهند که وقتی نهادها فرض می‌کنند بنگاه‌ها به‌طور کامل مقررات را رعایت می‌کنند، فایده می‌تواند زیاد برآورد شود.

دفتر مدیریت و بودجه (۲۰۰۵) تحلیل جامع‌تری از ۴۷ مقرر که مقایسه‌های پیشینی و پسینی آنها موجود بود، انجام داد. تحلیل OMB نشان می‌دهد احتمال اینکه فایده زیاد برآورد شود تا اینکه کمتر از حد تخمین بخورد، بیشتر است و احتمال برآورد زیاد از حد هزینه‌ها نسبت به برآورد کم آنها اندکی بیشتر است، بنابراین نسبت فایده-هزینه به احتمال زیاد بیش از حد برآورد می‌شود تا کمتر از حد. OMB اشاره می‌کند که این نمونه، تصادفی نیست. در واقع، هارینگتون (۲۰۰۶) نشان می‌دهد که حتی تغییرات کوچک در قوانین مورد مطالعه OMB می‌تواند شدیداً نتایج آن را تغییر دهد.

ارزیابی تأثیرات واقعی مقررات، زمانی که تصویب شده و با پیش‌بینی‌های قبلی مقایسه می‌شوند، جذابیت نظری دارد. با این حال، در عمل، درباره این نوع مقایسه‌ها، به‌ویژه با توجه به سودمندی آنها در بهبود مقررات آینده، سه محدودیت عمده وجود دارد.

محدودیت اول، نادر بودن تعداد مطالعات دقیق، جامع و عملی انجام شده به‌خاطر محدودیت‌های مالی و داده‌ای و علاقمندی اندک از جانب بیشتر سازمان‌های دولتی است. مشکل دوم این است که دانشگاهیان ممکن است نمونه‌های ارزیاب‌دار از مقررات را انتخاب کنند؛ به‌عنوان نمونه، مقررات ناکارآمدی که احتمالاً در آن، یافته قابل انتشاری وجود دارد یا کاربردهایی که یک عنصر بدیع از قبیل عملکرد رویکردهای مبتنی بر بازار برای کنترل محیط زیست دارند. مسئله سوم این است که نتایج حاصل از تحلیل مقرراتگذاری می‌تواند به دلایل مختلف از جمله نویسنده، داده‌ها، الگو، فرضیات اساسی و منابع بودجه، متفاوت باشد (Thompson, Segui-Gomez, and )



(Graham, 2002). تا زمانی که برخی از نااطمینانی‌های محسوس در مقایسه تحلیل‌های مقرراتگذاری را حل نکنیم، زود است که فرض کنیم اربیبی‌ها در یک جهت خاص هستند. با وجود این محدودیت‌ها، فکر می‌کنیم که مقایسه‌های پیشینی و پسینی مقررات توسط پژوهشگران و اهل فن می‌تواند برای افزایش درک ما از اربیبی‌ها در تحلیل اقتصادی مفید باشد.

### ۳. یادگیری از تجربیات

تحلیل پیشین نشان می‌دهد که استفاده از تحلیل اقتصادی در بهبود مقررات به‌ندرت موفقیت قاطعی در بر داشته است. هیچ شواهدی نداریم که تأثیرات کلی مهمی وجود داشته است، تحلیل اقتصادی پشتیبان آن (با فرض وجود) اغلب ضعیف عمل کرده است و تنها شواهد نامعتبر وجود دارد که نشان می‌دهد تفاوتی ایجاد شده است.

تبیین‌های متعددی برای این وضعیت نسبتاً بد ارائه می‌شود. یکی از این تبیین‌ها، سیاسی است: برخی گروه‌های ذینفع، استفاده از تحلیل‌های اقتصادی را برای تأثیرگذاری بر تصمیمات مقرراتگذاری با ارزش می‌بینند در حالی که سایرین آن را ارزشمند نمی‌بینند. رؤسای‌جمهور به وضوح استفاده از چنین تحلیلی را ارزشمند می‌دانند، اما کنگره شاید بر این باور باشد که ارزیابی مقرراتگذاری که در شاخه اجرایی انجام می‌شود، اقتدار قوه مقننه را بیش از حد محدود می‌کند. به همین ترتیب، زمانی که این ارزیابی با دستور کارهای محدود یک سازمان مقرراتگذار در تعارض است، تمایلی به انجام آن ندارد. تبیین دیگری که برای کیفیت ضعیف تحلیل اقتصادی آورده می‌شود این است که انجام آن حقیقتاً دشوار است. به‌عنوان مثال تهیه برآوردی معقول از فایده مقررات ویژه امنیت کشور یا قانونی که خواستار افزایش افشای دارایی‌هاست، ممکن است بسیار دشوار باشد. تبیین سوم اینکه ممکن است کارمندان دولت برای انجام آن نوع تحلیل‌هایی ملزم شده باشند، که آمادگی انجامش را نداشته باشند. این تبیین ما را متقاعد نکرد چرا که اقتصاددانان خوب زیادی در دولت فدرال وجود دارند و دولت نیز می‌تواند مشاورانی برای کمک به انجام چنین تحلیلی استخدام کند. تبیین چهارم این است که برای پذیرش این ابزارهای اقتصادی، زمان لازم است. ما باور داریم حقیقتی در این گفته وجود دارد هنگامی که ایده‌هایی مانند تحلیل هزینه - فایده از کلاس درس به جهان واقعی انتقال می‌یابند.

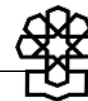
شکست پژوهشگران در نشان دادن تأثیرات روشنی از تحلیل اقتصادی بر سیاست، این پرسش را مطرح می‌سازد که آیا برخی از شکل‌های ارزیابی مقرراتگذاری هنوز هم ارزش حمایت کردن دارند. برای پاسخ به این پرسش، لازم است فایده‌ها و هزینه‌های بررسی مقررات در شرایط ایستا و

پویا مرور شود. در یک محیط ایستا، ارزش فعلی انتظاری فایده‌ خالص آن سیاستی که با فرآیند ارزیابی مقرراتگذاری خالص شده است، با سیاست وضع موجود مقایسه می‌شود. عوامل مؤثر بر این فایده خالص عبارتند از: تغییر در هدف سیاست، تاریخی که در آن مقررات اعلام شده است، برنامه پیاده‌سازی و سازوکار اجرایی. همچنین تأثیر تأخیر احتمالی - که برخی منتقدان به‌عنوان هزینه عمده ارزیابی مقرراتگذاری به آن اشاره می‌کنند - در چنین محاسباتی در نظر گرفته می‌شود. تأثیرات تأخیر می‌تواند با توجه به فایده خالص سیاست انتخاب شده، منفی یا مثبت باشد.

درحالی که ما برخی از هزینه‌ها و فایده‌های ایستای بازبینی مقررات را در زیر ارزیابی خواهیم کرد، تلاش نمی‌کنیم هزینه‌ها و فایده‌های پویا را کمی کنیم؛ زیرا داده‌های لازم وجود ندارد. در یک بستر پویا، قانونگذاران می‌توانند قوانین را تغییر داده و دیوان‌سالارها می‌توانند مقررات و تحلیل‌ها را در واکنش به ارزیابی مقرراتگذاری تغییر دهند. به‌عنوان مثال، ممکن است که قانونگذاران تلاش کنند فرآیند ارزیابی مقرراتگذاری را دور بزنند.

با وجود محدودیت‌هایی که داده‌ها در مورد فایده‌ها و هزینه‌های ارزیابی مقرراتگذاری دارند، سه استدلال می‌آوریم که چرا چندین اقتصاددان، از جمله نگارنده و به‌عنوان مثال آرو و همکاران (۱۹۹۶)، هنوز هم از معرفی ابزارهای اقتصادی و بهبود استفاده از آنها در سراسر جهان حمایت می‌کنند. نخست، اندازه‌گیری تأثیرات انجام تحلیل اقتصادی بر نتایج سیاستی بسیار دشوار است. بنابراین، این حقیقت که ما شواهد زیادی نیافتیم، نباید دلیلی برای بیم و هراس باشد. علاوه بر این، اصولاً ممکن است شواهد، ناشی از موارد خاصی باشد که در آن، تحلیل اقتصادی بر تأثیرگذاری روی تصمیمات سیاستی، مفید بوده است. برای مثال، شولتز (۱۹۹۶) اشاره می‌کند که شورای مشاوران اقتصادی نقش مهمی در توقف حمل‌ونقل مافوق صوت در طول دوره نیکسون ایفا کرد.

دوم مشاهدات شخصی ما با دیدگاه صاحب‌نظران و اهل فنی مانند شولتز (۱۹۹۶) سازگار است. یکی از نویسندگان این مقاله، از نزدیک درگیر تهیه پیش‌نویس نسخه اصلاحات قانون هوای پاک سال ۱۹۹۰ در کاخ سفید بود و به‌طور مستقیم مشاهده کرد که چگونه تحلیل اقتصادی به تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات در مورد شکل دادن به جنبه‌های مختلف آن لایحه کمک کرد. به‌عنوان مثال، طرح پیش‌نویس اولیه برای مقرراتگذاری انتشار گازهای گلخانه‌ای مستلزم کنترل آلودگی است که یا نشدنی بوده و یا نسبت به فایده آن بسیار پرهزینه بوده است. قانون نهایی تا حدی در نتیجه تحلیل اقتصادی، اقدامات سختگیرانه کمتری را در خود داشت. درست است که عرصه سیاست مهم بوده است، اما فکر می‌کنیم تحلیل مربوطه به حاشیه سودها کمک کرده است. به‌علاوه، اغلب این حاشیه سودها، میلیاردها دلار از جنبه کارآیی ارزش داشتند.



سوم به نظر می‌رسد احتمالاً در آمریکا هزینه‌های مستقیم ارزیابی مقرراتگذاری در مقایسه با فایده‌های احتمالی آن اندک باشد، هرچند نمی‌توانیم آن را اثبات کنیم. بهترین تخمین مسلماً خام ما، این است که هزینه‌های بررسی مقررات حدود ۱۰۰ میلیون دلار در سال است. برآورد هزینه شامل دو بخش است: هزینه انجام تحلیل و هزینه انجام فرآیند بررسی که از تحلیل استفاده می‌کند. یک تحلیل اقتصادی معمولی از یک مقرراتگذاری مهم در حدود ۷۰۰,۰۰۰ دلار هزینه دربر دارد (Congressional Budget Office, 1997). این رقم شامل منابعی است که مستقیماً توسط نهاد مقرراتگذار صرف شده و هزینه‌های مشاوره‌ای که برای تهیه تحلیل اقتصادی استفاده شده است. هزینه منابع کارکنان دفتر اطلاعات و امور مقرراتگذاری<sup>۱</sup> که برای بازبینی یک مقررات مهم استفاده می‌شود حدود ۲۰,۰۰۰ دلار است، که در مقایسه با منابع صرف شده روی خود تحلیل محدودتر است.<sup>۲</sup> این منجر به حدود ۷۲۰,۰۰۰ دلار هزینه کل تحلیل برای یک مقرراتگذاری عمده می‌شود. همچنین منجر به این اظهار نظر می‌شود که هزینه‌های بازبینی نسبت به هزینه‌های تحلیل اولیه برای مقررات عمده فدرال که مشمول بازبینی OMB هستند، نوعاً اندک می‌باشند.

تحلیل قبلی این پرسش را مطرح می‌سازد که آیا فایده‌های بازبینی مقرراتگذاری احتمالاً بیش از هزینه‌های آن است. هر سال حدود ۱۰۰ مقررات اصلی بازبینی می‌شود که منجر به هزینه کل بازبینی مقرراتگذاری در حدود ۷۲ میلیون دلار در سال می‌شود (حدود ۱۰۰ برابر ۷۲۰,۰۰۰ دلار).<sup>۳</sup> ما نمی‌توانیم به‌طور قطع نشان دهیم، اما فکر می‌کنیم که پیشنهادهای مقرراتی بسیاری وجود دارد که فایده خالص آنها به دلیل تحلیل و ارزیابی سالیانه حداقل یک میلیارد دلار افزایش می‌یابد؛ یک مثال، حذف سرب از بنزین و مثال دیگر رویکرد مبتنی بر بازار برای کاهش انتشار دی‌اکسید گوگرد است.<sup>۴</sup> بنابراین، اگر دو فرض اصلی وجود داشته باشد که ۱. تمام سیاست‌های پیشنهادی بدون بازبینی مقرراتگذاری اجرا شده‌اند؛ و ۲. هزینه‌های تأخیر سیاستی حاصل از بازبینی مقررات، اندک

#### 1. Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)

۲. به شرح زیر محاسبه می‌کنیم: ۰/۵X (درصد کارکنان تمام‌وقت (FTEs) که روی بررسی‌ها کار می‌کنند) (بودجه OIRA) / (بررسی‌های قاعده مهم اقتصادی)، یا ۰/۵X (۰/۴۰) (۷ میلیون دلار) / (۸۲) = ۱۷,۰۰۰ دلار. برای درصد کارکنان OIRA که روی بررسی‌ها کار می‌کنند، GAO, 2003 را ببینید که تعداد کارکنان تمام‌وقت درجه اول مسئول بررسی‌ها در سال ۲۰۰۳ را به دست می‌دهد. فرض می‌کنیم این نسبت هنوز وجود دارد. برای بودجه فعلی رک: OIRA ، OMB (2006a). برای تعدادی از مقررات اقتصادی عمده، از تعداد بررسی شده در سال ۲۰۰۵ استفاده می‌کنیم (RegInfo.gov). از آنجا که کارکنان تمام‌وقت مسئول بررسی‌های مقرراتگذاری عمده اقتصادی، صدها تشریفات اداری و مقررات غیرمهم در قانون کاهش تشریفات اداری را نیز بررسی می‌کنند، برآورد را در ۰/۵ ضرب کردیم تا زمان واقعی صرف شده روی بررسی مقرراتگذاری عمده اقتصادی را تقریب بزنیم. در طول دوره ۲۰۰۰-۲۰۰۵، دامنه این برآورد از ۲۰,۰۰۰ دلار (۲۰۰۴) تا ۱۲,۰۰۰ (۲۰۰۱) با میانگین ۱۶,۰۰۰ دلار به دلیل تفاوت در بودجه OIRA و تعداد قوانین عمده اقتصادی در سال است.

۳. از سال ۲۰۰۱ - ۲۰۰۵، تعداد بررسی‌های سالیانه قوانین اقتصادی مهم بین ۸۲ و ۱۱۱ بوده است، با توجه به RegInfo.gov.

۴. برای مثال این بحث را در مورگنسترن و لندی (۱۹۹۷)، صص. ۴۵۷-۴۵۹، ۴۶۳ ببینید.

است،<sup>۱</sup> ما فکر می‌کنیم احتمال می‌رود فایده‌های سامانه فعلی بیش از هزینه‌ها باشد. همچنین، اگر فرض شود که تحلیل اقتصادی یک مقرراتگذاری اصلی، به دلایل دیگری انجام می‌گیرد (مثلاً هزینه انجام تحلیل را می‌توان از دست رفته تلقی کرد)، پس هزینه اضافی ۲۰,۰۰۰ دلاری برای هر مقرراتگذاری اصلی احتمالاً در مقایسه با فایده‌های بالقوه بازبینی مقررات، ناچیز است.

فایده بالقوه ارزیابی مقرراتگذاری کارآمد به آسانی می‌تواند بیش از فایده به دست آمده سامانه فعلی باشد. اگر بازبینی‌های مقرراتگذاری کارآمدتر فقط مقررات عمده با فایده خالص منفی برآورد شده از سال ۱۹۹۵ - ۲۰۰۵ را حذف کند، فایده خالص فزاینده حاصل از بازبینی بهبود یافته بیش از ۲۵۰ میلیون دلار در سال می‌شود.<sup>۲</sup>

در نهایت، با فرض اینکه یکی از اهداف بازبینی مقررات، افزایش کارایی اقتصادی است، هیچ جایگزین واضح و جذابی در انجام برخی انواع تحلیل برای تصمیم‌های مهم مقرراتگذاری وجود ندارد. چنان‌که استیگر (۱۹۸۲b) استدلال می‌کند، «برای اینکه نظریه‌ای را مغلوب کنید نیاز به یک نظریه دارید».

تحلیل دولتی می‌تواند در بسترهای گوناگون باعث تفاوت‌هایی مثبت شود. برای شناسایی مشکلات بالقوه در فرآیند مقرراتگذاری، انجام دادن برخی تحلیل‌ها بهتر از این است که هیچ تحلیلی انجام نشود. برای مثال ویسکوزی (۱۹۹۶) استدلال کرده است «اصلاحات مقرراتگذاری که ارزیابی مقرراتگذاری را بهبود می‌بخشد و روش‌های ارزیابی ریسک نارویب<sup>۳</sup> را وارد بحث می‌کند، می‌تواند عملکرد سیاست‌های مقرراتگذاری را به‌طور بالقوه افزایش دهد». تحت شرایط مناسب، تحلیل مقرراتگذاری خوب حتی می‌تواند رفاه اجتماعی را گسترش دهد، به شرطی که تصمیم‌گیرندگان انگیزه‌ای برای شنیدن داشته باشند. با این حال، همان‌طور که استیگر (۱۹۸۲a) اشاره می‌کند، درک این موضوع نیز مهم است که چرا بروندهای سیاسی از آن بروندهایی که اقتصاددانان ترجیح می‌دهند منحرف می‌شود. چنین درکی می‌تواند منجر به ارزیابی واقع‌بینانه‌تری در مورد آثار تغییر در مقررات، روش‌ها و نهادها شود (به‌عنوان مثال، ر.ک.: شلیفر، ۲۰۰۵).

بحث پیشین به‌طور کلی از برخی از انواع تحلیل اقتصادی مورد استفاده در تصمیم‌های مقرراتگذاری حمایت می‌کند. اگرچه بازبینی کنونی مقررات احتمالاً در زمینه‌های اقتصادی

۱. نسبت به دانش ما، مطالعه تجربی نظام‌مندی در این باره وجود ندارد که چگونه معرفی سازوکار مرور مقرراتگذاری می‌تواند ماهیت پیشنهادها و سیاستی مورد بررسی را تغییر دهد.

۲. برای ۱۴ تا از ۹۵ قاعده مهم با فایده خالص منفی، کل فایده خالص منفی سالیانه ۲/۸ میلیارد دلاری را بر ۱۱ سال تقسیم کردیم تا ۲۵۰ میلیون دلار در سال به دست آید. اگر مقررات با فایده خالص منفی بیش از یک سال باقی بماند، مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار در سال نشان‌دهنده برآورد کمتر قابل توجهی از هزینه کل در جامعه است که می‌توان با بررسی «مقرراتگذاری بهتر» از آن اجتناب کرد.

3. Unbiased Risk



توجیه‌پذیر است، این فرآیند می‌تواند بهبود یابد. دو روش اساسی برای بهبود این فرآیند وجود دارد: اولین روش، کشف راه‌های انجام بهتر تحلیل است. روش دوم بررسی تغییرات نهادی و سیاسی است که موجب استفاده بهتر از تحلیل می‌شود. هر دوی این روش‌ها را به‌طور خلاصه بررسی می‌کنیم.

دسته‌ای از سازوکارها از جمله بازبینی توسط همکاران و هم‌قطاران، بهبود کیفیت داده‌ها، جذب تحلیلگران بهتر و دنبال کردن رویه‌های استاندارد برای انجام تحلیل خوب وجود دارد که می‌تواند تحلیل را بهبود بخشد. بررسی همکاران دشواری‌هایی دارد؛ چراکه یافتن بازبینی‌کنندگان خوب برای این نوع کار دشوار است. اگر دولت تمایل به اختصاص منابع داشته باشد و برون‌سپاری بیشتری در مورد تحلیل‌ها انجام دهد، امکان بهبود داده‌ها و جذب تحلیلگران بهتر وجود دارد. صدور رهنمودهایی برای تحلیل خوب مشکل‌ساز است، مگر اینکه سازوکاری برای اطمینان از دنبال کردن این رهنمودها وجود داشته باشد. از آنجا که به این نوع ایده‌ها در جای دیگر پرداخته شده است، در اینجا آنها را به تفصیل مطرح نمی‌کنیم. در عوض، مایل به ارائه یک جایگزین هستیم که می‌تواند بیانگر موفقیتی روش‌شناختی باشد.

به یاد داشته باشید که در بررسی تأثیرات کلی ارزیابی مقررات و نیز احتمالاً تأثیرات مقررات خاص، چالش‌های تحلیلی وجود دارد. یک رویکرد بالقوه سازنده برای پرداختن به هر دو مشکل، معرفی بازارهای پیش‌بینی است. بازارهای پیش‌بینی، بازارهایی برای قراردادهایی هستند که بازپرداخت آنها براساس نتیجه رویدادی غیرقطعی در آینده، از قبیل تولید ناخالص داخلی سال بعد است. این بازارها اغلب هم از کارشناسان و هم از نظرسنجی‌ها بهتر عمل می‌کنند (Berg et al., 2004; Wolfers and Zitzewitz, 2003).

یکی از راه‌های یادگیری در مورد تأثیرات ارزیابی مقررات‌گذاری، راه‌اندازی بازاری برای قراردادها براساس نماگرهای مهم، مانند تولید ناخالص داخلی (GDP) یا شاخص قیمت کلی است (Hanson, 2003). درحالی که این نماگرها سنجه‌های ناقص رفاه اقتصادی هستند، ممکن است نسبت به سنجه‌هایی که در حال حاضر داریم، بهتر باشند. مثلاً، اگر سنجه قانونی خاصی اجرا شد دولت می‌تواند قراردادی منتشر کند که با مبلغی متناسب با GDP آینده بازپرداخت شود و چنانچه سنجه قانونی خاصی اجرا نشد، قرارداد دومی (را منتشر کند) که با مبلغی متناسب با GDP آینده بازپرداخت شود. در اصل، تفاوت بین قیمت دو قرارداد می‌تواند اثر کلی ارزیابی مقررات‌گذاری را بر GDP آینده به‌دست دهد.

همان نوع قراردادهای بازار پیش‌بینی، می‌تواند برای تخمین فایده‌ها و هزینه‌های انتظاری مقررات ویژه نیز مطرح شود. نمونه‌هایی از جانشین‌های هزینه‌ها و فایده‌ها می‌تواند سطح آلودگی،

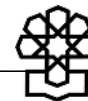
مرگ‌ومیر ناشی از بیماری و شاخص‌های کلیدی قیمت یا کمیت، مانند انرژی یا مسکن باشد. این بازارهای پیش‌بینی همچنین می‌توانند اطلاعاتی در مورد نحوه تغییر خالص فایده مورد انتظار مقررات در طول زمان فراهم کنند. بنابراین، آنها رویکرد کاملاً متفاوتی برای سنجش تأثیرات روند مقررات‌گذاری ارائه می‌دهند.

با این حال بازارهای پیش‌بینی بدون مشکل نیستند. برای مثال، ممکن است تعریف جانشین‌های قابل قبول برای هزینه‌ها و فایده‌ها دشوار باشد. علاوه بر این، چنین بازارهایی همبستگی بین سیاست‌ها و بروندها را اندازه‌گیری می‌کنند، درحالی که یک تصمیم‌گیرنده نوعاً به رابطه علیت علاقمند است.

ما کاربردهای قبلی بازارهای پیش‌بینی را ارائه می‌دهیم تا نشان دهیم که راه‌هایی برای بهبود چشمگیر اطلاعات در دسترس تصمیم‌گیرندگان در آینده وجود دارد. در عین حال، تصدیق می‌کنیم که تحلیل بهتر به خودی خود، کافی نیست. برای اینکه ارزیابی مقررات مؤثرتر باشد، نیاز به تغییرات نهادی و سیاسی است.

یک تغییر نهادی امیدبخش در ایالات متحده برای کنگره، ایجاد دفتر کنگره‌ای تحلیل مقررات‌گذاری است که سازوکار ارزیابی مقررات‌گذاری را درون OMB تکمیل می‌کند. احتمالاً چنین دفتری، یک سرمایه‌گذاری با هزینه اثربخش است، چرا که به بهبود زیاد مقررات‌گذاری برای پرداخت هزینه‌های خود نیاز ندارد. در میان سایر عوامل، این امر می‌تواند رقابت سالم را بین دو نهاد دولتی با مسئولیت تحلیلی برای مقررات‌گذاری برانگیزاند و همان‌گونه که دو سازمان بر روی مسائل مربوط به بودجه کار می‌کنند (OMB و دفتر بودجه کنگره) کمک کند تا یکدیگر را درستکار نگهدارند. علاوه بر این، ممکن است کنگره بخواهد این دفتر نه تنها مقررات، بلکه قوانینی را که موجب تصویب مقررات می‌شوند بررسی کند. اگر این درست باشد که مقررات از قوانین نشئت می‌گیرند، ممکن است انجام تحلیل اقتصادی قوانین پیشنهادی کاملاً مفید باشد. برای مثال، اروپا صرفاً بر مقررات تمرکز نمی‌کند، بلکه تحلیل دامنه گسترده‌ای از ابزارهایی را که به‌طور کلی به خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات مربوط هستند اجازه می‌دهد. این پرسشی باز است که آیا کنگره از چنین دفتری حمایت می‌کند؛ گرچه ممکن است بخواهد برای دستیابی به درک بهتر از تأثیرات احتمالی مقررات‌گذاری بر هواداران سیاسی مختلف، خیلی ساده این کار را انجام دهد.

تغییر دیگری که می‌تواند ارزیابی مقررات‌گذاری را در سایر کشورها و اتحادیه اروپا بهبود دهد، انتشار گزارش سالیانه دولت‌ها، شبیه به گزارش OMB در مورد هزینه‌ها و فایده‌های مقررات فدرال است. این گزارش در میان سایر موارد باید شامل تعداد و درصد مقررات نهایی باشد که



آزمون هزینه - فایده را براساس عواملی که می‌تواند کمی و ارزیابی مالی شود گذرانده باشند، موردی که در حال حاضر در گزارش OMB موجود نیست. ما معتقدیم که چنین گزارشی، پتانسیل افزودن به دانش ما و همچنین ترویج شفافیت و پاسخگویی بیشتر را دارد. در ایالات متحده، حداقل سه روش بالا بردن موازنه هزینه - فایده در تصمیم‌گیری وجود دارد. جملگی احتمالاً دارای درجه بیشتری از تعهد سیاسی نسبت به آنچه که اکنون به نظر می‌رسد هستند. یکی از روش‌ها مربوط به رئیس‌جمهور است تا تحلیل هزینه - فایده برای همه تصمیمات مقرراتگذاری عمده را که توسط دولت فدرال گرفته می‌شوند تا حدی که در قانون مجاز است، الزامی بداند. روش دوم مربوط به کنگره است تا قوانینی تصویب کند که اجازه یا دستور به انجام تحلیل هزینه - فایده می‌دهد. در نهایت، کنگره می‌تواند به دادگاه‌ها اجازه لغو مقرراتی را بدهد که به وضوح در آزمون هزینه - فایده رد می‌شوند.

### نتیجه‌گیری و پژوهش‌های آینده

این مقاله نقش تحلیل اقتصادی در کیفیت تصمیمات مقرراتگذاری را ارزیابی می‌کند. در موارد خاص، پژوهشگران پیشنهاد کرده‌اند که تحلیل حاشیه‌ای<sup>۱</sup> نیز اهمیت دارد. با این حال، حمایت قوی به نفع این دیدگاه وجود ندارد که تحلیل اقتصادی تا به حال تأثیرات کلی قابل توجهی داشته است. علاوه بر این، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد کیفیت تحلیل مقرراتگذاری برای بخش قابل توجهی از مقررات به‌طور گسترده مطابق رهنمودهای پذیرفته شده نیست. این امر هم در آمریکا و هم در اتحادیه اروپا صدق می‌کند.

با توجه به این نتایجی که چشمگیر نیست، باید از اینجا به کجا برویم؟ شاید آنچه که نیاز است تعهد منظم‌تر و رسمی‌تر به موازنه هزینه - فایده است که توسط رئیس‌جمهور و کنگره، به همراه هم‌تایان خارجی آنها رهبری شده است. چنان‌که گفته شد، چنین تعهدی می‌تواند مستلزم اجبار به تحلیل هزینه - فایده مفاد مهم در قوانین موضوعه باشد. کنگره می‌تواند نسخه‌ای از فرمان اجرایی کنونی که تحلیل هزینه - فایده را الزامی می‌سازد نیز تدوین کند. همچنین برخی از قوانین پیشنهادی را با توجه به حداقل یک تحلیل هزینه - فایده خام قبل از رأی دادن به آنها بررسی کند. پیش از آن، کنگره اغلب برآوردهای تأثیرات بودجه‌ای قوانین و لوایح پیشنهادی را درخواست می‌کند.

راه‌های مختلفی وجود دارد که دانشمندان علوم اجتماعی می‌توانند به فهم و درک ما درباره نقش تحلیل اقتصادی در تصمیم‌های مقرراتگذاری کمک کنند. نخست پژوهشگران می‌توانند به

شناسایی شرایطی کمک کنند که طبق آن، شکل‌های خاصی از تحلیل و مخارج خاص در تحلیل اقتصادی، منجر به سیاست‌های کمابیش کارآ شود. برای مثال، تحلیل اثربخشی هزینه ممکن است در حذف ناکارآترین پروژه‌ها، از قبیل مقرراتگذاری بسیار بی‌فایده داروی سمی مزمن یا پلی به ناکجاآباد، بسیار مفید باشد. دوم پژوهشگران می‌توانند به توسعه ابزارهای تحلیلی که ارزیابی را بهبود می‌بخشد کمک کنند. امکانات شامل پیش‌بینی و رویکردهای جدیدی برای ارزشگذاری فایده‌های حاصل از مقررات می‌باشد. سوم پژوهشگران می‌توانند به توسعه و بهبود مجموعه داده‌هایی کمک کنند که به‌عنوان ورودی برای مدل‌های آماری استفاده می‌شود که تصمیم‌های مقرراتگذاری مانند فهرست دولتی درباره هزینه‌های خصوصی کنترل آلودگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

همچنین ممکن است اقتصاددانان با انجام به‌موقع تحلیل‌های هزینه - فایده مقررات و برنامه‌های مهم، تأثیرگذاری فرآیند مقرراتگذاری را به‌طور مستقیم‌تری بررسی کنند. در گذشته، مطالعات اقتصادی بخش‌های کلیدی اقتصاد، مانند حمل‌ونقل و انرژی، عوامل مهمی در تصمیم‌گیری برای مقررات‌زدایی یا تا اندازه‌ای مقررات‌زدایی این صنایع بوده‌اند (Noll, 2006). بنابراین، اقتصاددانان دانشگاهی می‌توانند با افزودن به درک ما درباره تأثیرات مقررات، موجب تغییر شوند.

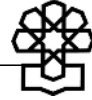
درحالی که ما پیشنهاد کرده‌ایم تحلیل اقتصادی دولت درباره تصمیمات مقرراتگذاری می‌تواند مفید باشد، بحث را با آنچه فکر می‌کنیم تذکری واقع‌بینانه است پایان می‌دهیم. استفاده گسترده‌تر از تحلیل اقتصادی می‌تواند هم عرضه و هم تقاضا برای مقرراتگذاری را تحت تأثیر قرار دهد. در طرف عرضه، چنین تحلیلی دارای پتانسیلی برای تولید بدیل‌هایی است که خالص فایده دستیابی به اهداف مقرراتگذاری را افزایش می‌دهد. در طرف تقاضا، چنین تحلیلی می‌تواند تقاضا برای مقرراتگذاری را با ایجاد آثار مثبت و منفی شناخته‌شده‌تر مقرراتگذاری، تغییر دهد. در برخی موارد، ممکن است انتظار برود سیاستمداران و دیوان‌سالارها، تغییر تقاضا به آن روش را کم‌ارزش تلقی کنند. به‌ویژه سیاستمداران تمایل دارند که بیشتر نگران مسائل توزیعی باشند تا کارایی. بدون حمایت قابل توجه از سوی مقامات مهم منتخب، گمان می‌کنیم که بیشتر تلاش‌ها در معرفی یا تقویت نقش تحلیل اقتصادی، در بهترین حالت تأثیر نسبتاً کمی خواهند داشت. این است که نمی‌توان انتظار داشت تحلیل اقتصادی فرآیند سیاسی را پیش ببرد.

با این‌حال، در جهانی که در آن تعداد اقتصادهای تریلیون دلاری درحال افزایش است و آثار مقرراتگذاری غالباً میلیاردي اندازه‌گیری می‌شود، حاشیه‌ها اهمیت دارند. بنابراین، اقتصاددانان باید توجه بیشتری کنند که چگونه تحلیل اقتصادی تا جای ممکن می‌تواند به بهبود چنین حاشیه‌هایی کمک کند.



1. Arrow, Kenneth J., Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith, and Robert N. Stavins. 1996. "Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?" *Science*. April, 272.
2. Bator, Francis M. 1958. "The Anatomy of Market Failure." *Quarterly Journal of Economics*. August.
3. Berg, Joyce, Forrest Nelson, Robert Forsythe, and Thomas Rietz. 2003. "Results From a Dozen Years of Election Futures Markets Research." Working Paper. University of Iowa .
4. Blair, Tony. 2005. "Risk and the State." Policy Matters 05-15. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies .
5. Commission of the European Communities. 2002. "Communication from the Commission on Impact Assessment ".
6. Congressional Budget Office. 1997. "Regulatory Impact Analysis: Costs at Selected Agencies and Implications for Legislative Process." CBO Papers .
7. DeMuth, Christopher. 1994. "Christopher DeMuth," in *American Economic Policy in the 1980s*. Martin Feldstein, ed. Chicago and London: The University of Chicago Press.
8. Environmental Protection Agency. 1990. "Environmental Investments: The Cost of a Clean Environment." Report of the Administrator of the Environmental Protection Agency to the Congress of the United States.
9. Farrow, Scott. 2000. "Improving Regulatory Performance: Does Executive Office Oversight Matter?" Related Publication 00. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies .
10. General Accounting Office. 2003. "OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews." Report to Congressional Requesters .
11. Graham, John D., Paul R. Noe, and Elizabeth L. Branch. 2006. "Managing the Regulatory State: The Experience of the Bush Administration." *Fordham Urban Law Journal*. 33.
12. Hahn, Robert W., Jason Burnett, Yee-Ho I. Chan, Elizabeth Mader, and Petrea Moyle .2000 *Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply With Executive Order 12,866.* Harvard Journal of Law and Public Policy. 23.
13. Hahn, Robert W. and Patrick Dudley. 2004. "How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis?" Working Paper 04-01. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies .
14. Hahn, Robert W., Randall W. Lutter, and W. Kip Viscusi. 2000. *Do Federal Regulations Reduce Mortality.* Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies .
15. Hanson, Robin. 2003. "Shall We Vote on Values, But Bet on Beliefs?" Working Paper. George Mason University Department of Economics .
16. Harrington, Winston. 2006. "Grading Estimates of the Benefits and Costs of Federal Regulation: A Review of Reviews." Discussion Paper 06-39. Washington, DC : Resources for the Future
17. Harrington, Winston, Richard Morgenstern, and Peter Nelson. 2000. "On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates." *Journal of Policy Analysis and Management*. 19:2.
18. Joskow, Paul L. and Roger G. Noll. 1981. "Regulation in Theory and Practice: An Overview," in *Studies in Public Regulation*. Gary Fromm, ed. Cambridge, MA: MIT

- Press.
19. Lave, Lester B. 1981. *The Strategy of Social Regulation: Decision Frameworks for Policy*. Washington, DC: Brookings Institution .
  20. Morgenstern, Richard D., ed. 1997. *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Washington, DC: Resources for the Future .
  21. Morgenstern, Richard D., and Marc K. Landy. 1997. "Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications," in *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Richard D. Morgenstern, ed. Washington, DC: Resources for the Future.
  22. Morrall, John F. 1986. "A Review of the Record." *Regulation*. 10:2.
  23. \_\_\_\_\_. 2003. "Saving Lives: A Review of the Record." *Journal of Risk and Uncertainty*. 27.
  24. Morrison, Steven A., Clifford Winston, and Tara Watson. 1999. "Fundamental Flaws of Social Regulation: The Case Of Airplane Noise." *Journal of Law and Economics* . 42.
  25. Nichols, Albert L. 1997. "Lead in Gasoline," in *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Richard D. Morgenstern, ed. Washington, DC: Resources for the Future.
  26. Noll, Roger G. 2006. "Still Reforming Regulation." Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center Distinguished Lecture .
  27. Office of Management and Budget. 1992. "Circular A-94: Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs " .
  28. \_\_\_\_\_. 2005. "Validating Regulatory Analysis: Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities." Washington, DC: Office of Information and Regulatory Affairs .
  29. \_\_\_\_\_. 2006a. "Budget of the United States Government Fiscal Year 2007 " .
  30. \_\_\_\_\_. 2006b. "Draft 2006 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations" Washington, DC: Office of Information and Regulatory Affairs .
  31. \_\_\_\_\_. RegInfo.gov. "Where to find Federal Regulatory Information.," through the Office of Management and Budget. Last accessed October 2006 .
  32. Renda, Andrea. 2006. *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Brussels: Center for European Policy Studies \_\_\_\_.
  33. Schultze, Charles L. 1996. "The CEA: An Inside Voice for Mainstream Economics". *Journal of Economic Perspectives*. 10:3.
  34. Seong, Si Kyung and John Mendeloff. 2004. "Assessing the Accuracy of OSHA's Projections of the Benefits of New Safety Standards." *American Journal of Industrial Medicine*. 45.
  35. Shleifer, Andrei. 2005. "Understanding Regulation." *European Financial Management* .11:4.
  36. Stigler, George J. 1982a. "Economists and Public Policy." *Regulation*. 6:3.
  37. \_\_\_\_\_. 1982b. "The Process and Progress of Economics." Nobel Memorial Lecture: Stockholm.
  38. Tengs, Tammy O., Miriam E. Adams, Joseph S. Pliskin, Dana Gelb-Safran, Joanna E. Siegel, Michael C. Weinstein, and John D. Graham. 1995. "Five-Hundred Life-Saving Interventions and Their Cost-Effectiveness." *Risk Analysis*. 15:3.
  39. Tengs, Tammy O. and John D. Graham. 1996. "The Opportunity Costs of Haphazard Social Investments in Life-Saving," in *Risks, Costs, and Lives Saved*. Robert W. Hahn ed. New York: Oxford University Press .
  40. Thompson, Kimberly M., Maria Segui-Gomez, and John D. Graham. 2002. "Validating Benefit and Cost Estimates: The Case of Airbag Regulation." *Risk Analysis*. 22:4.
  41. Viscusi, W. Kip. 1996. "Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts." *Journal of Economic Perspectives*. 10:3.



42. Winston, Clifford. 2006. Government Failure Versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, available at > <http://www.aei-brookings.org/publications/abstract.php?pid=1117> <
43. Wolfers, Justin and Eric Zitzewitz. 2004. "Prediction Markets." *Journal of Economic Perspectives*. 18:2.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۱۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقرراتگذاری شده است؟

نام گروه: مطالعات محیط کسب‌وکار

مترجمان: جعفر خیرخواهان، فاطمه عرفانی

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: مریم احمدیان

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری

۲. مقررات

۳. محیط کسب‌وکار

۴. تحلیل اقتصادی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱/۲۴