

ارزیابی تأثیرات قانون در ایران
۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۳۰
آبان‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۳.....	بخش مقدماتی.....
۳-۱.....	۱-۱. طرح مسئله.....
۴.....	۱-۲. اهمیت موضوع.....
۵.....	۱-۳. دامنه پژوهش.....
۶.....	۱-۴. پیشینه پژوهش.....
۹.....	۱-۵. ساختار پژوهش.....
۱۰.....	۲. تعاریف و انواع ارزیابی تأثیرات قانون.....
۱۰.....	۲-۱. ارزیابی تأثیرات قانون.....
۱۲.....	۲-۲. انواع ارزیابی تأثیرات قانون.....
۱۲.....	۲-۲-۱. ارزیابی تأثیرات پیشینی.....
۱۵.....	۲-۲-۲. ارزیابی تأثیرات پسینی.....
۱۶.....	۲-۳. ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون.....
۲۱.....	۳. قوه مجریه به عنوان نهاد مناسب برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون.....
۲۱.....	۳-۱. معرفی نهادهای مسئول ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در برخی از کشورها.....
۲۲.....	۳-۱-۱. انگلستان.....
۲۳.....	۳-۱-۲. استرالیا.....
۲۴.....	۳-۱-۳. آمریکا.....
۲۵.....	۳-۱-۴. مکزیک.....
۲۶.....	۳-۲. برخی از دلایل مناسب بودن قوه مجریه برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون.....
۲۶.....	۳-۲-۱. دسترسی به اطلاعات.....
۲۸.....	۳-۲-۲. برخورداری از ساختار و تشکیلات مقتضی.....

۴. قوه مقننه به‌عنوان نهاد مناسب برای نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون..... ۲۹
- ۴-۱. لوازم و معیارهای نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون..... ۳۰
- ۴-۲. رویه معاونت قوانین مجلس در نظارت بر کیفیت لوایح و طرح‌ها..... ۳۳
۵. ملاحظات مهم برای اجرایی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون در ایران..... ۳۵
- ۵-۱. فرایند ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های بسته اصلاح نظام مقررات‌گذاری..... ۳۵
- ۵-۲. ضرورت احتیاط برای گرفتار نشدن در «دام‌های قابلیت»..... ۳۷
- ۵-۳. ضرورت انجام مرحله‌ای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون..... ۴۰
۶. پیشنهادهایی برای عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها و لوایح..... ۴۱
- ۶-۱. فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها..... ۴۲
- ۶-۱-۱. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس..... ۴۲
- ۶-۱-۲. نقد و ارزیابی پیشنهادها..... ۴۴
- ۶-۲. فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی لوایح..... ۴۶
- ۶-۲-۱. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی دولت..... ۴۶
- ۶-۲-۲. نقد و ارزیابی پیشنهادها..... ۴۸
- ۶-۳. پیشنهاد تأسیس واحدی برای ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در نهاد ریاست‌جمهوری..... ۵۱
- ۶-۴. ارزیابی لوایح براساس الگوی یکی از مصوبات دولت..... ۵۲
- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری..... ۵۵
- منابع و مآخذ..... ۵۷



ارزیابی تأثیرات قانون در ایران

۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی

خلاصه مدیریتی

۱. تصویب قوانین بی کیفیت و به ویژه قوانینی که اجرا نمی شوند یا دست کم به طور ناقص اجرا می شوند، از مهم ترین معضلات نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران شمرده می شود. یکی از تدابیر معمول برای ارتقای کیفیت قانون که در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است، انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون» (RIA) پیش و پس از تصویب هر قانون است. ارزیابی تأثیرات پیشینی (یا ارزیابی معطوف به گذشته)، پیش از تصویب مقرر (قانون، آیین نامه، بخشنامه یا مانند اینها) صورت می گیرد و هدف از آن، به دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است؛ در مقابل آن، ارزیابی تأثیرات پسینی (یا ارزیابی معطوف به آینده) است که کیفیت اجرای مقرر را ارزیابی می کند. موضوع این پژوهش، ارزیابی نوع پیشینی تأثیرات قانون، با تأکید بر تأثیرات اقتصادی است.

۲. ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون را می توان شایع ترین و رایج ترین نوع ارزیابی تأثیرات دانست. به همین دلیل است که پژوهش حاضر، عملیاتی شدن این نوع ارزیابی را به عنوان نقطه شروع فرایند کلان ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات در ایران، پیشنهاد می کند. ویژگی های مهم ارزیابی تأثیرات اقتصادی نسبت به انواع دیگر ارزیابی تأثیرات (سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و ...)، نخست، ملموس بودن آثار اقتصادی قوانین و مقررات برای شهروندان و دوم، قابلیت کمی سازی نتایج ارزیابی است.

۳. مروری بر تجارب دیگر کشورها در اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون نشان می دهد که این امر، توسط دستگاه های اجرایی مسئول در قوه مجریه - که مسئولیت تدوین پیش نویس لایحه را نیز برعهده دارند - صورت می گیرد. در اختیار داشتن اطلاعات به روز و معتبر در خصوص موضوع هر قانون و مقرره، از جمله مهم ترین نیازهای ارزیابی تأثیرات قانون به طور خاص و نظام تدوین قوانین و مقررات به طور کلی است. همچنین انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، نیازمند برخورداری از نهادهای متعدد و طی تشریفات بوروکراتیک است. در مجموع می توان گفت در اغلب کشورها، واحد متمرکزی برای هدایت و انجام ارزیابی تأثیرات وجود ندارد و هر وزارتخانه ای براساس امکانات و قابلیت های خود، ارزیابی را انجام می دهد.

۴. براساس قوانین جاری و رویه فعلی، وضعیت ارزیابی تأثیرات قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران به ترتیب زیر است:

نخست؛ ضرورت قانونی برای انجام ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون وجود ندارد؛ در قانون آیین نامه

داخلی مجلس، صرفاً به درج «لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده» در «مقدمه» لایحه یا طرح اکتفا شده است. البته توضیح مذکور نیز بسیار مهم است و در مقدمه برخی از طرح‌ها و لوایح، به صورتی بسیار مختصر و اجمالی، درج می‌شود.

دوم؛ طبعاً سازوکار نظارتی بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات، ولو به نحو ناقص و اجمالی نیز وجود ندارد. نظارت معاونت قوانین مجلس در التزام به قیود حداقلی و ناقص مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در تنظیم لوایح و طرح‌ها، از ضمانت‌اجرای کافی برخوردار نیست. گرچه هیئت‌رئیس می‌تواند نقش تعیین‌کننده داشته باشد.

۵. سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون در یک نظام قانونگذاری طرح‌محور (مانند آنچه در مجالس نهم و دهم رخ داد^۱ و با شدت بیشتر، در مجلس یازدهم)، به نتایج مورد انتظار منتهی نخواهد شد؛ چراکه برمبنای همان دلایل لزوم پایبندی به لایحه‌محوری در ابتکار قانونگذاری، ارزیابی تأثیرات پیشینی یک پیش‌نویس قانونی، علی‌الاصول باید از طریق دستگاه‌های اجرایی صورت گیرد. به عبارت دیگر، اگر قوه مقننه از ابزارها و امکانات لازم برای ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس قانونی برخوردار بود، ضرورتی برای توصیه به منع آن از ابتکار قانونگذاری وجود نداشت. بدین ترتیب، اگر عزمی بر آغاز فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در ایران وجود داشته باشد، باید معضلات و آسیب‌هایی از قبیل تعلل و کم‌کاری دولت در ارائه به‌موقع لوایح قانون مورد نیاز و تعدد طرح‌های ارائه شده به مجلس توسط نمایندگان، ترمیم شود. به‌طور خلاصه باید در هرگونه پیشنهادی برای عملیاتی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون (در اینجا در مرحله پیشینی)، ابتدا اصل ابتکار قانون از طریق لایحه را احیا کرد و سپس بر سازوکار ارزیابی تأثیرات پیشینی لایحه در وزارتخانه‌ها و دستگاه اجرایی مربوط، تمرکز کرد.

۶. اثربخشی و توفیق هر راهکاری برای اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، مستلزم بررسی دقیق در ارکان حکومت و همچنین نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی است؛ چراکه عملیاتی کردن این فرایند مهم، مستلزم عزم، همکاری، تعامل و ارکان عمومی و خصوصی است. سناریوهایی که برمبنای پیشنهادی پژوهشگران و گزارش‌های نهادهای مربوط قابل ارائه است، هریک واجد الزامات قانونی، مقرراتی، مالی و تشکیلاتی متفاوت هستند.

در دی‌ماه ۱۳۹۶، طرح یا دستورالعملی با عنوان «پایش و ارزیابی فرایند و آثار اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی»، توسط دبیر کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری هیئت دولت به معاون امور دولت دفتر هیئت دولت ارسال شده که به کمیسیون‌های دولت نیز ابلاغ شده است. سند مذکور، با ملاحظات دقیق و واقع‌بینانه در خصوص موانع و دشواری آغاز اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات هر قانون و مقرر شده است. به این ترتیب که:

نخست؛ در آغاز فرایند اجرای ارزیابی تأثیرات، صرفاً اجرای ارزیابی تأثیرات به‌نحو پسینی

۱. از مجلس نهم، ارائه پرتعداد طرح‌های نمایندگان قابل مشاهده است؛ چنانکه در مجلس هشتم، از مجموع ۶۷۷ پیشنهاد تقنینی، ۲۵۲ مورد لایحه و ۲۲۵ طرح بود.



هدف‌گذاری شده است.

دوم؛ فرایند ارزیابی اجرا، به قوانین آزمایشی محدود شده است. این هدف‌گذاری محدود، از این حیث که هرگونه ارزیابی تأثیرات پسینی قوانین آزمایشی، می‌تواند به نوعی ارزیابی پیشینی نیز محسوب شود، بسیار راه‌گشاست؛ چراکه ارزیابی اجرای قانون آزمایشی، می‌تواند در فرایند تمدید مهلت اجرا یا تصویب قانون آزمایشی در قالب قانون دائمی، قابل استفاده و بهره‌برداری باشد.

سوم؛ طبق طرح پیشنهادی، کمیسیون‌ها و معاونت امور دولت، «ضمن پایش و ارزیابی قوانین آزمایشی مربوط به خود، داوطلبانه دو قانون مهم یا مصوبه اثرگذار را که در یک سال گذشته به تصویب مرجع صلاحیت‌دار رسیده و ابلاغ شده است، ارزیابی خواهند کرد».

پیشنهاد می‌شود الگوی توضیح داده شده، برای اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات لایحه در دولت و در آغاز با ارزیابی تأثیرات اقتصادی، عملیاتی شود.

بدین ترتیب، با تأکید مجدد بر این مهم که انتخاب هر سناریو برای اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، منوط به بررسی‌های دقیق‌تر نهادهای مربوط در ارکان حکومتی و خصوصی است، سناریوی طراحی سازوکاری برای ارزیابی تأثیرات پیشینی لوایح در هر وزارتخانه و انجام مرحله‌ای فرایند مذکور با اولویت ارزیابی تأثیرات اقتصادی، سناریوی موجه‌تر و اثربخش‌تری به نظر می‌رسد؛ چراکه اولاً، مستلزم بار مالی از بابت ایجاد تشکیلات جدید نیست؛ ثانیاً، مبتنی بر اصل قانونگذاری از طریق لایحه است؛ و ثالثاً، متضمن انجام فرایند ارزیابی توسط نهادی برخوردار از لوازم مورد نیاز برای ارزیابی تأثیرات، یعنی وزارتخانه‌هاست.

۱. بخش مقدماتی

۱-۱. طرح مسئله

سال‌هاست که تصویب قوانین بی‌کیفیت و به‌ویژه قوانینی که اجرا نمی‌شوند یا دست‌کم به‌طور ناقص اجرا می‌شوند، از مهم‌ترین معضلات نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران شناسایی شده است. به‌طوری‌که قوانین مصوب پس از مدت کوتاهی با اصلاحیه یا الحاقیه‌های مختلف، مواجه می‌شوند و در نتیجه نظام حقوقی، مشحون از قوانین اصلاحی و الحاقی، بدون چینش منطقی در مجموعه قوانین خاص خود شده است. علاوه بر این، در لوایح و طرح‌های مورد بررسی، هیچگونه ارزیابی از حیث تأثیرات قطعی یا احتمالی اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و ... صورت نمی‌گیرد. تنها پس از تصویب مفاد لوایح و طرح‌های پیشنهادی است که دولت یا مجلس نسبت به بازنگری در آن اقدام می‌کند؛ گرچه این بازنگری نیز مجدداً بدون انجام فرایند ارزیابی تأثیرات انجام می‌گیرد.

یکی از این تدابیر معمول برای ارتقای کیفیت قانون که در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است،

انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون» (RIA) پیش و پس از تصویب هر قانون است. ابزار ارزیابی تأثیرات قانون، در واقع می‌تواند در خصوص هر مقرره‌ای از سوی هر مرجع ذی‌صلاحی به کار گرفته شود و به همین دلیل است که عنوان دقیق آن، «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری» است. از این حیث، قانون به‌عنوان محصول پارلمان، تابع اصول و ضوابطی خواهد بود که برای هر یک از مقررات نیز صدق می‌کند.

نکته مهم در پژوهش راجع به لوازم اجرایی ارزیابی تأثیرات قانون در ایران، تبیین پیش‌نیازهای نهادی بررسی موانع موجود برای اعمال این سازوکار در نظام قانونگذاری است. به بیان روشن‌تر، پاسخ به این سؤال‌ها بسیار حائز اهمیت است که آیا با فرض مفید و ضروری بودن انجام ارزیابی تأثیرات هر لایحه و طرح، امکان عملیاتی کردن آن در نظام قانونگذاری ایران وجود دارد و اگر پاسخ مثبت است، این فرایند باید به چه نحوی آغاز شود و توسعه یابد.

۲-۱. اهمیت موضوع

اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، یکی از اجزای مهم اصلاح نظام مقررات‌گذاری در هر کشور است. چنانکه پارکر و کرکپاتریک تأکید کرده‌اند: «نخستین گام در یک کشور در حال توسعه، ایجاد یک نظام مدیریت مقررات‌گذاری است».^۱ اجزای نظام مقررات‌گذاری عبارتند از:

۱. آگاهی و اراده مقامات عالی حکومت در خصوص ضرورت اعمال ارزیابی تأثیرات قانون و همچنین آگاهی و اراده نمایندگان مجلس به ضرورت ارزیابی اجرای قانون به‌طور خاص؛
۲. تأسیس نهادی برای انجام این کارکرد در قوه مجریه یا قوه مقننه یا هر دو؛
۳. وجهه قانونی دادن به اعمال انواع ارزیابی مقررات‌گذاری با تصویب قانون توسط پارلمان یا آیین‌نامه توسط هیئت‌وزیران؛

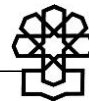
۴. برخورداری نهاد مسئول ارزیابی تأثیرات قانون از متصدیان، متخصصان، امکانات و منابع لازم.^۲

با وجود تلاش‌های صورت گرفته در نهادهای پژوهشی قوای مقننه و مجریه، تاکنون سازوکاری برای عملیاتی شدن ارزیابی تأثیرات قانون (و همچنین مقررات) در ایران طراحی نشده است. با این حال، ضرورت انجام این فرایند به‌عنوان یکی از اجزای اصلاح نظام قانونگذاری باعث شد اخیراً در «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری»، مصوب مقام رهبری که مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ ابلاغ شد، موضوع ارزیابی قوانین مورد توجه قرار گرفته است؛ بدین ترتیب که در بند «۹» سیاست‌های مذکور مقرر شده است:

«رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: - قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن،

۱. دیوید پارکر و کالین کرکپاتریک، «ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، اطلاعات‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۷ و ۱۸، سال هشتم، بهار و تابستان ۱۳۸۸، ص ۱۱۶.

۲. همان، صص ۱۱۸-۱۱۶.



- معطوف بودن به نیازهای واقعی،
- شفافیت و عدم ابهام،
- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی،
- بیان شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن،
- ابتناء بر نظرات نظرهای کارشناسی و ارزیابی 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 صنفی در فرایند قانونگذاری،
- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی».

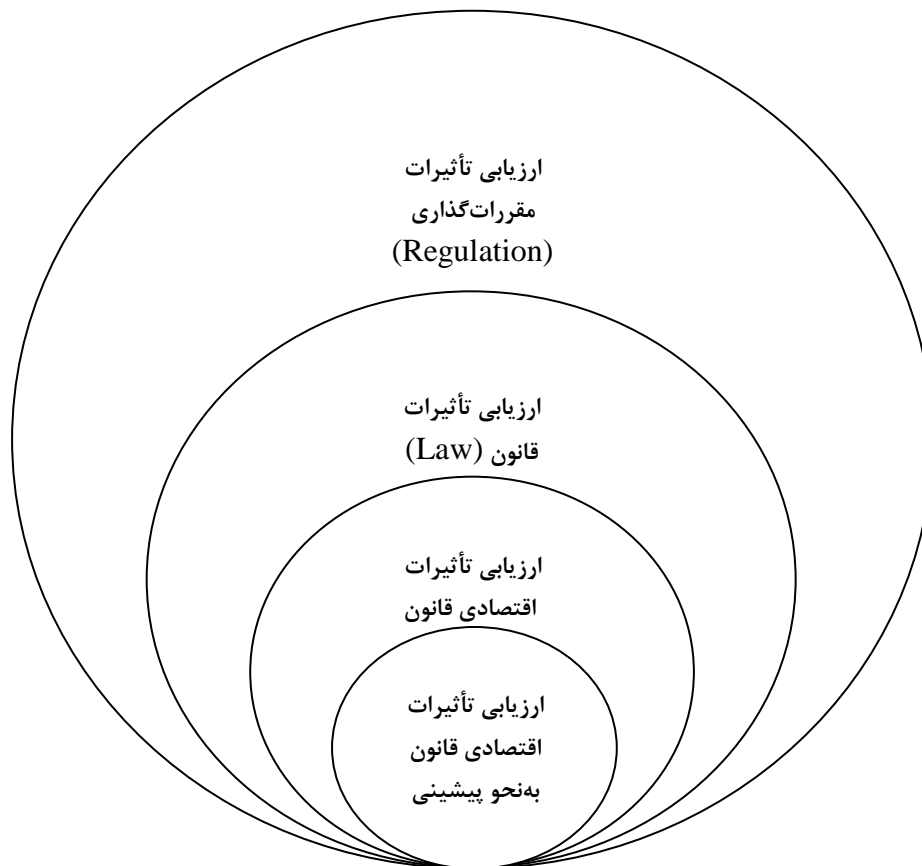
گرچه صرفاً یکی از اجزای بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به‌طور مستقیم به موضوع مورد بحث اشاره دارد («ابتنا بر نظرات نظرهای کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون»)، اما دقت در مفاد دیگر بند «۹»، نشان می‌دهد اجرای بسیاری از سیاست‌های تصریح شده، منوط به اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون است؛ از جمله «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن»، «معطوف بودن به نیازهای واقعی»، «ثبات، نگاه بلندمدت و ملی»، «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» و «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا».

۳-۱. دامنه پژوهش

در ادبیات مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات، سه گونه از تأثیرات بیش از انواع دیگر مورد توجه قرار گرفته است: تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی.^۱ پژوهش حاضر، با تأکید بر تحلیل انواع و راهکارهای فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون به‌نحو پیشینی تنظیم شده است (ر.ک.: شکل ۱).

۱. درخصوص انواع دیگر ارزیابی تأثیرات غیراقتصادی مقررات‌گذاری، به‌طورکلی، برای نمونه، ر. ک.: بهمین جباریان‌امیری، ارزیابی اثرات محیط زیستی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۸؛ و محمد فاضلی، ارزیابی تأثیرات اجتماعی سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها، تهران: تپسا، ۱۳۹۶.

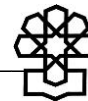
شکل ۱. دامنه پژوهش



۱-۴. پیشینه پژوهش

در بندهای پیشین گفته شد که طی سالیان گذشته، ادبیات مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون را برخی نهادهای پژوهشی وابسته به قوا، به‌ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی (معاونت حقوقی ریاست جمهوری)، توسعه داده و به‌ویژه گزارش‌های نهادهای بین‌المللی و همچنین آثار صاحب‌نظران مرجع در این خصوص، ترجمه شده است. اما کمتر کاری راجع به تدوین قوانین یا مقرراتی برای عملیاتی شدن سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون در ایران انجام شده است. گرچه گزارش‌هایی نیز در برخی نهادهای مسئول تدوین قوانین و مقررات در بخش‌هایی از دولت تولید شده که برخلاف انتظار، صرفاً تکرار کارهای انجام شده پیشین در قالبی جدید است و کوچک‌ترین نکته و پیشنهادی در خصوص عملیاتی شدن ارزیابی تأثیرات قانون در ایران در آن به چشم نمی‌خورد.^۱ در ادامه، محتوای سه مورد از آثار تدوین شده راجع به ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات که فراتر از چارچوب نظری و مطالعات تطبیقی، به برخی نکات در خصوص عملیاتی کردن سازوکار مورد بحث و موانع و الزامات آن

۱. یکی از نمونه این گزارش‌ها، گزارشی است که دفتر هیئت دولت (معاونت مطالعات کاربردی) با این مشخصات منتشر کرده است: محمد آزادانی، «چکیده چارچوب ارزیابی تأثیرات در تدوین و تنظیم سیاست‌ها، لوایح و مقررات»، تهران: انتشارات اداره چاپ و انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، بهمن ۱۳۹۵.



پرداخته‌اند، به‌طور مختصر توضیح داده می‌شود:

اول، در کتابی با عنوان «سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران»^۱ ادبیات نظری مربوط به ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و همچنین تجربه برخی کشورهای موفق و ناموفق در اجرای فرایند مذکور، به‌خوبی تألیف و تشریح شده است. بخش اول کتاب مذکور، به کلیات ارزیابی آثار اختصاص داده شده است و متشکل از گفتارهایی درخصوص مفهوم، مراحل و لوازم ارزیابی موفق تأثیرات مقررات‌گذاری است. بخش دوم، درواقع توضیح اعمال هر یک از نکات مطرح شده در سطح کشوری است. بنابراین، کتاب مورد بحث، فاقد چارچوب نظری است.

در کتاب مذکور، تفکیکی بین ارزیابی تأثیرات قانون از مقررات صورت نگرفته است. دلیل عمده این امر آن است که مباحث عنوان شده، در قالب «مقررات‌گذاری» (Regulation) طرح شده و تلاشی برای تفکیک مهم مذکور صورت نگرفته است. با توجه به گردآوری و تألیف شایسته‌ای که از سازوکارهای ارزیابی تأثیرات و روش‌های آن (برای نمونه، روش هزینه - فایده) در اثر مذکور صورت گرفته است، در این پژوهش، به‌کرات از مطالب آن استفاده خواهد شد.

بخش سوم اثر مذکور، به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در ایران اختصاص دارد؛ اما برخلاف آنچه از عنوان کتاب برمی‌آید، بخش مربوط به ایران، بسیار کوتاه و ناقص به‌نظر می‌رسد. این بخش متشکل از گفتارهایی به این شرح است: ضرورت ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، فقدان الزام قانونی درخصوص ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، ضرورت تأسیس یک مرکز تخصصی برای انجام این فرایند، و راهکار پیشنهادی. در پایان پژوهش حاضر، پیشنهاد مطرح شده در اثر مذکور مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

دوم، در مقاله «پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات»^۲ نقایص قانون بر مبنای نظرات «سوین انگ»^۳ به سه دسته «ماهوی»، «فنی» و معطوف به «هدف - ابزار» دسته‌بندی شده و تلاش شده است قوانین و مقررات مربوط به مناقصات از این حیث مورد ارزیابی قرار گیرد. به این منظور، از روشی با عنوان «تجزیه و تحلیل عوامل شکست و آثار آن»^۴ بهره برده شده است. این روش، به‌عنوان یکی از فنون مدیریت کیفی تولیدات صنعتی، برای ارزیابی مشکلات یا مخاطرات محصول یا فرایند تولید قانون به‌کار گرفته شده است. با استفاده از این روش، نقایص قوانین و مقررات حوزه مورد بحث در گروه‌های اصلی و فرعی دسته‌بندی شده است و پس از وزن‌دهی و تعیین نمره اولویت مخاطره‌سازی در هر یک از نقایص، نقایص اصلی قانون تحلیل شده است. مقاله مذکور، از حیث روشی که برای ارزیابی قوانین و مقررات یک حوزه خاص به‌کار گرفته است،

۱. مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹.

۲. شهرام حلاج، «پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، شماره هشتادویک، بهار ۱۳۹۴، صص ۱۲۷-۱۶۹.

3. Svein Eng

4. Failure Mode Effective Analysis (FMEA)

اثری ارزشمند و قابل استفاده است؛ اما اولاً، متمرکز بر ارزیابی کیفیت قانون و مقررات است، نه ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات، ثانیاً، «بار قوانین و مقررات برگزاری مناقصات بخش عمومی کشور» - در معنایی که در ارزیابی تأثیرات قانون مراد می‌شود - ارزیابی نشده است. توضیح اینکه در مقاله مورد بحث چنین فرض شده که بار متون مقرراتی، ناشی از نقص مقررات است. مفروض روش "FMEA" آن است که هر خطر یا آسیب هر شکست، به سه عامل بزرگی آسیب، بسامد رخ دادن آن آسیب و بازیابی (امکان شناسایی) شکست و امکان این بازیابی پیش از بروز آثار آن، بستگی دارد. در پژوهش مذکور، یافته اصلی این است که بزرگ‌ترین چالش یا مانع در محیط حقوقی معاملات بخش عمومی، ناشی از ناسازگاری قانونی است و این نقص، به‌عنوان بار اصلی مقررات در نظر گرفته شده است. درحالی‌که منظور از «بار مقررات» در ادبیات ارزیابی تأثیرات قانون، هزینه‌های اداری و هزینه‌های کلی پیش‌بینی شده یا پیش‌بینی نشده تبعیت از هر مقررره برای تابعان است. این برآورد هزینه و همچنین انواع و اقسام موانعی که ممکن است در مسیر اجرا یا تبعیت از هر حکم قانونی - مقرراتی برای کسب و کارها ایجاد شود، نیازمند نهادسازی و رویه‌های دقیقی است که به‌ویژه باید از طریق نظرخواهی و نظرسنجی از مخاطبان قانون صورت گیرد. بر همین اساس است که در تحقیق حاضر، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (اتاق‌ها)، برای انجام کارویژه مذکور پیشنهاد شده‌اند. در ادامه تلاش خواهد شد اصول، روش‌ها و موانع ارزیابی بار مقررات، با استفاده از راهنماهای تدوین‌شده توسط سازمان‌های بین‌المللی و نیز رویه‌های جاری در برخی کشورها، تبیین شود.

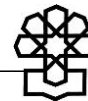
سوم، طیف دیگری از پژوهش‌های انجام شده درخصوص موضوع مورد بحث در دهه گذشته، مربوط به ادبیات راجع به «ارزیابی سیاست» از حیث تطبیقی با تأکید بر مورد ایران است. پایش و ارزیابی در این ادبیات، فعالیت‌هایی تحقیقی - تحلیلی تعریف شده «که برای آگاهی از عملکرد یک سیاست، قانون یا مقررره براساس اصول و روش‌های علمی انجام می‌شوند»^۱ برای نمونه، در مقاله‌ای با استفاده از «مدل نهادی»، چهار مؤلفه هدف ارزیابی، وظایف قانونی، ماهیت سیاست و ویژگی‌های سازمانی برای گزینش مدل ارزیابی مورد توجه قرار گرفته است و وظایف نهادهای مختلف حکومتی براساس مدل ارائه شده، برشمرده شده است.^۲ تمرکز ادبیات مورد بحث، «نظام ارزیابی سیاست» است که چنین تعریف شده است: «نظام ارزیابی سیاست، یکی از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری براساس شواهد و مستندات است و در ارتقای فنی تصمیم‌گیری نقش بسزایی دارد».^۳

در مقاله‌ای با عنوان «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند

۱. راضیه امامی‌میبدی، «راهنمای پایش و ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات»، معاونت مطالعات کاربردی دفتر هیئت دولت، اسفند ۱۳۹۴، ص ۴.

۲. ر.ک.: راضیه امامی‌میبدی و کیومرث اشتریان، «طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال هفتم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۱، صص ۴۷-۷.

۳. راضیه امامی‌میبدی، «اصول عام ارزیابی نظام‌های ارزیابی سیاست»، دانش سیاسی، سال یازدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۴، پیاپی ۲۱، صص ۴۵-۶۸.



تصمیم‌گیری»^۱ - برخلاف دیگر گزارش‌ها و مقالات مربوط به موضوع مورد بحث که از منظر سیاست‌گذاری بر ارزیابی تأثیرات پسینی «سیاست‌ها» یا ارزیابی اجرای سیاست‌ها متمرکز بودند - اولاً، ارزیابی تأثیرات پیشینی مورد توجه قرار گرفته،^۲ و ثانیاً، بر ارزیابی تأثیرات طرح‌ها، لوایح و پیش‌نویس تصویب‌نامه‌های دولتی تمرکز شده است. از این حیث، وجه تمایز مقاله مورد بحث با آثار پیشین آن است که نویسندگان با تکیه در دانش نظری و تجربه عملی آموخته از فعالیت‌های در قوای حکومتی، از حوزه نظری فراتر رفته و پیشنهاد‌های مشخصی برای قوانین و مقررات مربوط به ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری (قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی هیئت دولت) ارائه داده‌اند. این پیشنهادها که با هدف اجرایی فرایند ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات در طرح‌ها، لوایح و تصویب‌نامه‌های دولتی صورت‌بندی شده است - چنانکه گفته شد - علاوه بر ابتدای بر مطالعات نظری تطبیقی این حوزه، مبتنی بر مشاهدات مستقیم نویسندگان در کمیسیون‌های مجلس طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸،^۳ دفتر هیئت دولت طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ و کمیسیون‌های دولت در سال ۱۳۹۵^۴ بوده و از این حیث، یگانه و ارزشمند است.

در بخش پایانی پژوهش حاضر، با نقل پیشنهادی قانونی - مقرراتی مقاله مذکور، به نقد و ارزیابی پیشنهاد‌های مطرح شده خواهیم پرداخت و البته با بهره‌گیری از آنها و همچنین دیگر تلاش‌های صورت گرفته در این حوزه، پیشنهاد‌هایی را برای تدوین قانون یا مقرر‌های برای آغاز فرایند ارزیابی تأثیرات قانون با تمرکز بر ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی، مطرح خواهیم کرد.

۵-۱. ساختار پژوهش

با توجه به مباحث مطرح شده در بخش مقدماتی، در بخش دوم پژوهش حاضر، به تعاریف و انواع ارزیابی تأثیرات قانون (پیشینی یا پیش از تصویب/ معطوف به آینده، پسینی یا پس از تصویب/ معطوف به گذشته) پرداخته شده و ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون به‌طور خاص توضیح داده شده است. بخش سوم، به معرفی نهاد‌های مسئول ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در کشورهای انگلستان، استرالیا، آمریکا و مکزیک اختصاص داده شده و تأکید شده است که فرایند مورد بحث با ابتدای بر اصل ابتکار قانونگذاری از

۱. راضیه امامی‌میبدی و محمد آزادانی، «پیشنهاد‌هایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صص ۲۵۰-۲۲۷.

۲. در مقاله مورد بحث، به‌جای عبارت «ارزیابی تأثیرات پیشینی مقررات‌گذاری»، از عبارت «ارزیابی تأثیرات بالقوه تنظیم‌گری» استفاده شده است. استفاده از معادل «تنظیم‌گری» برای واژه "Regulation" مرسوم است؛ چرا این نگرانی وجود دارد که واژه «مقررات‌گذاری» صرفاً «قوانین» و «مقررات» (مصوبات قوه مجریه) را دربرگیرد و دیگر ابزارهای تنظیم امور اقتصادی و به‌طورکلی مداخلاتی که با ابزارهایی غیر از قوانین و مقررات صورت می‌گیرد را شامل نشود. این در حالی است که با دقت در انواع مداخلات دولت در امور اقتصادی و همچنین دیگر حوزه‌ها، در خواهیم یافت که این مداخلات عمدتاً از طریق تصویب اسنادی لازم‌الاجرا (در قالب قانون، یا انواع مقررات مانند آیین‌نامه، تعهدنامه، بخشنامه، دستورالعمل و ... یا اسناد سیاستی مانند سند چشم‌انداز، سیاست‌کلی و ...) صورت می‌گیرد. همچنین برنامه‌های سالیانه یا بلندمدت‌تر نیز در قالب سندی مدون به تصویب می‌رسند و از این حیث، نباید نگران عدم شمول واژه «مقررات‌گذاری» بود. نکته دیگر اینکه سال‌هاست که در ادبیات موضوع، از عبارت «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری» استفاده شده و این عبارت به تدریج تا حدی فراگیر شده است و ادبیات قابل اعتنایی در خصوص آن ترجمه و تألیف شده است؛ به نظر، مناسب باشد به استفاده از عبارت مذکور با هدف فراگیر شدن بیشتر آن، ادامه داد. در چنین مواردی، به‌کارگیری عبارات بدیل برای نهاد‌های جدید، گرچه مبتنی بر توجهات و ایده‌های خلاقانه است، اما در سطوح دانشگاهی، دولتی و ... سبب اغتشاش ذهنی بیشتر خواهد شد.

۳. امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین، ص ۲۳۸.

۴. همان، ص ۲۴۳.

طریق لایحه، توسط قوه مجریه صورت می‌گیرد. در بخش چهارم، توضیحاتی درباره نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون به‌عنوان کارکرد قوه مقننه، ارائه شده است. ارزیابی بار مقررات به‌مثابه پیش‌نیاز ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون، موضوع بخش پنجم پژوهش حاضر است. در بخش ششم، ملاحظات مهم برای اجرایی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون در ایران به‌اختصار تبیین شده‌اند. پیشنهادهایی برای عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها و لوایح، موضوع بخش هفتم این نوشتار است. در پایان، نکاتی به‌عنوان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری قید شده است.

۲. تعاریف و انواع ارزیابی تأثیرات قانون

ارزیابی تأثیرات قانون/مقررات/مقررات‌گذاری، یکی از مؤلفه‌های جریانی است که با عنوان سیاست‌های «مقررات‌گذاری بهتر» از آن یاد می‌شود. این سیاست‌ها را با وجود ابهام و گستردگی، می‌توان مشتمل بر رویه‌ها و فرایندهای ناظر بر ارتقای کیفیت مقررات تعریف کرد و در میان آنها، ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری (RIA) ابزار و فرایندی فوق‌العاده مهم و راه‌گشاست.^۱ برای نمونه، در یکی از گزارش‌ها، پنج ابزار به‌عنوان مهم‌ترین ابزارهای «قابلیت مقررات‌گذاری» در ۲۸ کشور عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، به این شرح اعلام شده است: ۱. ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری؛ ۲. بدیل‌های ارزیابی مقررات‌گذاری؛ ۳. رایزنی و مشاوره با طرف‌های تأثیرپذیر و ذی‌نفع؛ ۴. الزامات زبان ساده پیش‌نویس؛ ۵. ارزیابی نتایج برنامه‌های مقرراتی.^۲ در ادامه، به انواع ارزیابی تأثیرات و آنچه این پژوهش بر آن متمرکز است، خواهیم پرداخت.

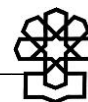
۲-۱. ارزیابی تأثیرات قانون

آنچه در این نوشتار مورد بحث است، ارزیابی تأثیرات «قانون» به‌معنای مصوبات پارلمان است. اما در ادبیات نهادهای پژوهشی و سازمان‌های بین‌المللی درخصوص ارزیابی تأثیرات، از «مقررات» یا «مقررات‌گذاری» سخن گفته می‌شود. در متن‌های مربوط، مراد از «مقررات» و «مقررات‌گذاری»، هرگونه سند یا مصوبه مراجع ذی‌صلاح، اعم از پارلمان، دولت و دیگر نهادهای مقررات‌گذار است. بدین ترتیب، در منابع مورد استفاده این پژوهش، قانون و قانونگذاری، به‌مثابه یکی از انواع مقررات و مقررات‌گذاری شمرده می‌شود. البته بدیهی است که مباحث مطرح شده، باید با در نظر گرفتن مصداق قانون، تطبیق داده شود.

تصویب و اجرای هر قانون جدید، از یک‌سو برای حکومت هزینه‌بر است و از سوی دیگر اجرای آن

1. See Ciara Brain and Colin Scott, "Regulation, Public Law, and Better Regulation", *European Public Law*, 17, No. 3, 2011, p. 471.

2. See OECD, "Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest", Paris: OECD Publishing, 2011, p. 7.



هزینه‌ها و منافعی را برای جامعه به‌دنبال دارد. زمانی می‌توان گفت قانونگذاری «به حد بهینه» خود رسیده است که «خالص منافع حاصل از آن به حداکثر خود برسد».^۱ حال سؤال این است که چه معیار عملی و در دسترسی برای محاسبه همه هزینه‌ها و منافع یک قانون وجود دارد تا قانونگذار با توجه به وزن بیشتر منافع بر هزینه‌ها، اقدام قانونگذارانه خود را قابل توجیه و ضروری بداند. در فرایند ارزیابی تأثیر مقررات‌گذاری، با در نظر داشتن معیارها و شاخص‌هایی که طی سال‌ها صاحب‌نظران و سازمان‌های بین‌المللی تدوین کرده‌اند، تلاش می‌شود هزینه‌ها و فواید یک مقرر، پیش و پس از تصویب، ارزیابی شده و برای مقررات‌گذاران این امکان فراهم شود تا اولاً با آگاهی از جوانب موضوع و محیط واقعی، به تصویب مقررات بپردازند و ثانیاً، از کیفیت اجرای مصوبه خود مطلع شوند تا در صورت نیاز، به بازنگری در آن اقدام کنند.

از «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری»^۲ تعاریف مختلفی از منظرهای متفاوت ارائه شده است. در مواردی، به‌جای عبارت مذکور، از عبارت «تحلیل تأثیرات مقررات‌گذاری»^۳ یا «ارزیابی تأثیرات»^۴ نیز استفاده می‌شود. در ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، چارچوبی روش‌شناختی برای انجام ارزیابی نظام‌مند از منافع و هزینه‌های مقررات و همچنین آگاه‌سازی تصمیم‌گیران از نتایج اقدام‌های مقررات‌گذاری آنها ارائه می‌شود.^۵ برای نمونه، دولت انگلستان، ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را ابزاری تعریف کرده که به سیاست‌گذاری شکل می‌دهد. این ارزیابی را «به‌واسطه بررسی هزینه‌ها، منافع و ریسک‌های مربوط به مقررات پیشنهاد شده، می‌توان یک نوع ارزیابی آثار گزینه‌های پیش‌رو در اتخاذ [سیاست‌های] مختلف به‌شمار آورد».^۶ «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (OECD) نیز «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری» را چنین تعریف کرده است: «رویکرد تحلیلی مبتنی بر مدارک و اطلاعات نسبت به ارزیابی هزینه‌ها، پیامدها و تأثیرات جانبی احتمالی مصوبات ... در هر ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، نتایج حاصله برای بهبود کیفیت مصوبات مانند قوانین، مقررات، برنامه‌های سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری اساساً ابزاری برای تشریح گزینه‌های پیش‌روی مقام تصمیم‌گیر است: گزینه‌های ممکن در اتخاذ تصمیم‌ها، تهیه یک مصوبه خاص، یا نیاز به تغییر یا لغو مصوبه جاری».^۷

۱. محسن رنایی، «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۷۲، ص ۱۳.

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

3. Regulatory Impact Analysis

4. Impact Assessment

۵. کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: نگاهی اجمالی»، ترجمه مسلم آقایی‌طوق، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲، صص ۱۶-۱۷.

6. Cabinet Office, "Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment", London: Regulatory Impact Unit, 2003, p. 5;

به نقل از: همان، صص ۱۵-۱۶.

۷. کالین کرکپاتریک، «اصول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن»، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۳۴۰۱، خرداد ۱۳۹۱، صص ۳-۴.

۲-۲. انواع ارزیابی تأثیرات قانون

ارزیابی تأثیرات هر مصوبه (اعم از قانون یا مقررات) در قالب دو نوع ارزیابی معطوف به آینده (یا پیشینی)^۱ و ارزیابی معطوف به گذشته (یا پسینی)^۲ صورت می‌گیرد.

۲-۲-۱. ارزیابی تأثیرات پیشینی

ارزیابی تأثیرات پیشینی (یا ارزیابی معطوف به آینده)، پیش از تصویب مقرر (قانون، آیین‌نامه، بخشنامه یا مانند اینها) صورت می‌گیرد و هدف از آن، به‌دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است. ادبیات راجع به ارزیابی مقررات، به‌طور عمده به ارزیابی پیشینی تأثیرات معطوف است. مقررات‌گذاری در هر قالب (وضع قانون، تصویب آیین‌نامه و سایر روش‌ها)، هزینه‌هایی برای بخش مختلف جامعه و حوزه‌های متعدد به بار خواهد آورد. اولین پیش‌شرط اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، به‌رسمیت شناختن هزینه‌ها بودن هرگونه مقررات‌گذاری و جدی گرفتن آنها در مناسبات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. در جدول ۱، انواع هزینه‌های یک پیشنهاد سیاستی (یا قانونی) که کمیسیون اروپا تنظیم کرده، درج شده است:

جدول ۱. هزینه‌های یک پیشنهاد سیاستی یا قانونی / مقرراتی

انواع هزینه‌ها	برای مسئولان اجرا	برای تابعان
هزینه بودجه‌ای	هزینه‌های مالی مستقیم از بودجه هزینه‌های اداری برای مقامات دولتی منابع انسانی مورد نیاز، برای مداخله	-
هزینه بررسی و مطالعه	هزینه‌های نظارت و اجرای سیاست	هزینه‌های به‌بار آمده در شناسایی و انتخاب مناسب‌ترین روش متابعت
هزینه متابعت	-	هزینه‌های مستقیم برای مخاطبان، برای متابعت از سیاست/قانون، شامل هزینه‌های اداری و هزینه‌های فرصت‌ها
هزینه انطباق (با قانون)	-	هزینه‌ها یا تخصیص دوباره منابع مالی به‌دلیل تغییرات پدید آمده ناشی از سیاست در رفتار (در رابطه با تولید یا مصرف)

Source: European Commission, Impact Assessment Guidelines, June 2005, pp. 26-27.

به نقل از: زهرا زرشن‌عابد، *ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانونگذاری بهتر)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۲۸ (با ویرایش).

ملاحظه و اندازه‌گیری هزینه‌های احتمالی پس از هر مقررات‌گذاری، برای برنامه‌ریزی درخصوص مواجهه با تبعات و پیامدهای هر اقدام مقررات‌گذاری ضروری است. این هزینه‌ها اعم از هزینه‌های مالی

1. Prospective (*ex ante*)
2. Retrospective (*ex post*)



و غیرمالی با ماهیت‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، زیست‌محیطی و غیره است. در ادبیات اقتصادی، این هزینه‌ها با عنوان «هزینه مبادله»^۱ مورد توجه قرار می‌گیرند. نظام ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، ابزاری کارآمد برای ارزیابی هزینه‌ها و منافع هر نوع مقررات‌گذاری شمرده می‌شود.^۲ یکی از تعاریفی که با استفاده از تعریف ارائه شده در یکی از گزارش‌های دیوان محاسبات هلند در سال ۲۰۰۰ درباره سازمان ارزیابی‌های سیاستی صورت‌بندی شده، به این شرح است: ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، «تحقیقی آینده‌محور در خصوص تأثیرات [مستقیم] و تأثیرات جانبی بالقوه قانون جدید است. تحقیق مذکور، نتیجه رویه‌های ساختارمند و رسمی است و منتج به یک گزارش مدون خواهد شد. چنین گزارشی دربرگیرنده مطالعه درباره تأثیرات [مستقیم] و تأثیرات جانبی بدیل‌هاست؛ حتی بدیل‌هایی که اساساً مورد مقررات‌گذاری قرار نگرفته‌اند».^۳

در یکی از مطالعات راجع به ارزیابی پیشینی در کشورهای اروپایی، چهار دلیل برای این نوع ارزیابی ذکر شده است:

۱. پیچیدگی رو به تزاید نظام‌های حقوقی اروپایی که طی آن پارلمان‌های ملی و نهادهای اروپایی، تبدیل به بازیگران همکار در یک شبکه چندسطحی شده‌اند و مطالبات مربوط به کاهش ناطمینانی (عدم قطعیت) را در فرایندهای تقنینی برآورده می‌کنند.

۲. تأکید بر عوامل خروجی و پایش نتایج سیاستی که اغلب «مدیریت عمومی جدید» خوانده می‌شود. اگر قانون به‌مثابه ابزاری مهم برای تحریک رشد اقتصادی، ایجاد شغل و تضمین توسعه پایدار در نظر گرفته شود، روشن است که جامعه (مردم) همچنین با قانونگذارانی مواجه خواهند شد که منافع رو به تزایدی در کارآمدی و اثربخشی قانون دارند. این امر، توجه روزافزون به اصول پاسخگویی و حکمرانی خوب را توضیح می‌دهد.

۳. نگرانی فزاینده از افزایش مقررات^۴ - خطر تولید قواعد بیش از حد - که می‌تواند به طفره رفتن از قانون منجر شود، بر اهمیت ایجاد آستانه‌هایی در فرایندهای قانونگذاری برای جلوگیری از تصویب قوانین و مقررات زاید، تأکید می‌کند.

۴. ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری می‌تواند معیارهایی را برای فرایندهای سیاست‌گذاری، با نشان دادن

1. Transaction Cost

برای نمونه، هزینه مبادله به این شرح تعریف شده است: «عوامل بازار برای آنکه قادر به انجام دادن مبادله‌ای با امنیت شوند، مجبور به تقبل هزینه‌هایی هستند تا بفهمند فرصت‌های مبادله چگونه و کجا رخ می‌دهد و مخاطرات و ناطمینانی‌های احتمالی کدام است. این هزینه‌ها اصطلاحاً هزینه‌های مبادله نام دارند»؛ ر. ک. جان گروینوگن، آنتون اسپیتنهوون و آنت ون دن برگ، مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه اصلاان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۴۱.

۲. برای مطالعه نمونه‌ای از جداول ارزیابی هزینه‌های مقررات؛ ر. ک.:

VECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)", Version 1. October 2008, Available online at: www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf.

3. Jonathan Verschuuren and Rob van Gestel, "Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction", in Jonathan Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 5.

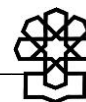
4. Regulatory Accretion

چگونگی رایزنی و مشاوره، هزینه‌ها، فواید و بده‌بستان‌های میان انتخاب‌های عمومی را که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد، تأمین کند. این امر می‌تواند فرایندهای قانونگذاری را شفاف‌تر سازد.^۱ بر این اساس است که فرایند اجرای ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون و مقررات، در دستور کار کشورهای مختلف قرار گرفت. در جدول ۲، اطلاعاتی درباره زمان شروع ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و همچنین دامنه شمول آن به انواع مقررات درج شده است.

جدول ۲. اتخاذ ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

کشور	سال اتخاذ ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری	دامنه شمول
آلمان	۱۹۸۴- در سال ۲۰۰۰ تقویت شد	- قوانین ^۲ و مقررات ^۳ - ارزیابی تأثیرات در مورد مقررات‌گذاری جاری نیز اعمال می‌شود.
استرالیا	۱۹۸۵- در سال ۱۹۹۷ تقویت شد	- قوانین، مقررات، معاهدات بین‌المللی و شبه‌مقرراتی ^۴ که بر بخش تجاری یا رقابت اثر می‌گذارند (۱۵۰ مقرر از میان بیش از ۲۰۰۰ مقرر) - تأثیرات عمده اقتصادی بر بخش تجاری - در بازنگری مقررات جاری، باید از تأثیرات مقررات استفاده کرد.
انگلستان	۱۹۸۵- در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸ تقویت شد	- هر طرح یا لایحه‌ای که قابلیت تصویب داشته باشد و بتواند تأثیراتی چشمگیر بر بخش تجاری، امور خیریه یا بخش داوطلبانه به‌جای بگذارد، باید مورد ارزیابی تأثیرات قرار گیرد. - مقرراتی که صرفاً بر بخش عمومی اثر می‌گذارند، به‌تازگی مشروط به اعلام تأثیرات مقررات شده‌اند. این دسته از مقررات از سال ۲۰۰۴ وارد برنامه ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری شده‌اند. - ارزیابی تأثیرات مقررات در بازنگری مقررات جاری به‌کار می‌رود.
ایالات متحده آمریکا	۱۹۷۴- در سال ۱۹۸۱ تقویت شد	- قوانین در برخی موارد و مقررات
ایتالیا	۱۹۹۹	- قوانین و مقررات
جمهوری چک	از سال ۲۰۰۰ توسعه یافته است	- کلیه قوانین و نیز مقررات‌گذاری دولتی. تحلیل بخشی از تأثیرات در مورد برخی از مقررات‌گذاری در موارد خاصی انجام می‌شود، اما نه به‌صورت نظام‌مند
کانادا	۱۹۷۸- در سال ۱۹۸۶ تقویت شد	- صرفاً مقررات - گزارش تقنینی در مورد قوانین برای ارسال به کابینه باید تهیه شود.
کمیسیون اروپا	۲۰۰۲	- پیشنهادهای تقنینی و غیر تقنینی با تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی مهم - پیشنهادهای دارای تأثیرات مهم بر گروه‌های عمده ذی‌نفع - پیشنهادهایی که سیاست جدیدی ارائه می‌دهند یا سیاست‌های موجود را تغییر می‌دهند یا اساساً اصلاح می‌کنند. - پیشنهادهایی که حاوی مسائل تقنینی مهمی (از لحاظ ماهوی، تناسب، انتخاب ابزار مقررات‌گذاری) هستند. - ارزیابی تأثیرات مقررات در مورد آن دسته از تصمیمات جامعه اروپا که براساس اختیارات اجرایی کمیسیون اروپا اتخاذ می‌شود، اعمال نمی‌شود؛ مانند پذیرش پروژه‌هایی که اتحادیه اروپا تأمین مالی می‌کند، تصمیمات درباره اجرای مقررات کمیسیون اروپا و رقابت و غیره.
لهستان	۲۰۰۲	- کلیه لوایح به‌استثنای لایحه بودجه - ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در بازنگری مقررات جاری اعمال نمی‌شود.

1. Ibid., pp. 3-4.
2. Primary Laws
3. Subordinate Regulations
4. Quasi-regulations



کشور	سال اتخاذ ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری	دامنه شمول
مجارستان	۱۹۸۷- در سال ۱۹۹۶ تقویت شد	- قوانین و مقررات (کلیه قوانین و احکام) - مقررات جاری
مکزیک	۱۹۹۶- در سال ۲۰۰۰ گسترش یافت	- قوانین و مقررات - ارزیابی تأثیرات مقررات در بازنگری مقررات جاری اعمال نمی‌شود.
هلند	۱۹۸۵- در سال ۱۹۹۴ - ۱۹۹۵ تقویت شد	- قوانین در موارد مهم، مقررات در موارد مهم، بازنگری در مقررات جاری.
یونان	از سال ۲۰۰۱ توسعه یافت	- قوانین و مقررات

Source: OECD 'Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions', Working Party on Regulatory Management and Reform, Draft Report by the Secretariat, Paris: OECD, 2004.

به نقل از: کرکپاتریک، پیشین، صص ۵-۶ (با ویرایش).

۲-۲-۲. ارزیابی تأثیرات پسینی

ارزیابی تأثیرات پسینی (یا ارزیابی معطوف به گذشته) زمانی انجام می‌شود که قانون به مرحله اجرا درآمده است. در واقع هدف از این نوع ارزیابی، ارزشیابی ارزیابی انجام شده و همچنین، آگاهی از آنچه پس از اجرای قانون رخ می‌دهد و بررسی اثر واقعی قانونگذاری است.^۱

روش‌های به کار گرفته شده در ارزیابی تأثیرات مقررات به‌نحو پسینی، مشابه روش‌های به کار گرفته شده از ارزیابی پیشینی مقررات است. مهم‌ترین تفاوت دو نوع ارزیابی آن است که مقررات‌گذار می‌تواند تأثیرات واقعی مصوبه خود را اندازه‌گیری، سنجش یا ارزیابی کند. در فاصله بین انجام ارزیابی پیشینی و ارزیابی پسینی تأثیرات مقرر، تصویب و اجرای مقرر روی می‌دهد و در صورتی که مقررات‌گذاری به‌نحو روشمند و نظام‌مند صورت گرفته باشد، می‌توان ارزیابی قابل اتکایی نیز از تأثیرات مقرر انتظار داشت. در این نوع ارزیابی، اثرگذاری،^۲ نتیجه‌بخشی^۳ و کارایی مقررات مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.^۴ علاوه بر این، ارزیابی اجرای قانون نیز جزء مهمی از این نوع ارزیابی است. هر قانون پس از اجرا، تأثیراتی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌جا خواهد گذاشت که ارزیابی و تحلیل آنها، لازمه اصلاح مفاد قانون مورد ارزیابی و همچنین تصویب مفاد جدید قانونی - در صورت لزوم - است؛ اما قطعاً لازمه ارزیابی تأثیرات هر قانون، اطمینان از اجرای آن توسط قوه مجریه است.^۵ آنچه در نوشتار حاضر مدنظر است، بررسی و تحلیل چگونگی انجام فرایند ارزیابی تأثیرات «پسینی» قانون است.

۱. در: لوئیس مدر، «ارزیابی تأثیرات: به‌سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۳۱۱-۳۱۲.

2. Effectiveness

3. Efficacy

۴. Efficiency برای مطالعه درباره تعاریف و تفاوت‌های اثرگذاری، نتیجه‌بخشی و کارایی، ر. ک.: مدر، پیشین، صص ۲۱۴-۲۱۵.
۵. احمد مرکزالمیری، «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون بررسی موردی ارزیابی‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۳۴۵۰، تیر ۱۳۹۱.

۳-۲. ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون

ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون را می‌توان شایع‌ترین و رایج‌ترین نوع ارزیابی تأثیرات دانست. به همین دلیل است که پژوهش حاضر، ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون را به‌عنوان نقطه شروع فرایند کلان ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات در ایران، پیشنهاد می‌کند.

در مطالب پیشین توضیح داده شد که ادبیات ارزیابی تأثیرات، معطوف به مقررات‌گذاری^۱ است. از آنجاکه شایع‌ترین، مهم‌ترین و تأثیرگذارترین نوع مقررات‌گذاری، اقتصادی است، در این پژوهش نیز موضوع ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون در اولویت قرار گرفته است. برای در اولویت قرار دادن ارزیابی تأثیرات اقتصادی، می‌توان دلایل قانع‌کننده‌ای ارائه کرد؛ از جمله اینکه اساساً در آغاز شکل‌گیری ادبیات ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، تمرکز صاحب‌نظران بر ارزیابی تأثیرات اقتصادی بوده است؛ تا آنجاکه حتی می‌توان گفت ادبیات ارزیابی تأثیرات، در متن الگوهای عقلانیت در قانونگذاری شکل گرفته است. به بیان یکی از صاحب‌نظران، «ارتقای کیفیت عقلانیت به‌طور نزدیکی با تعدادی از مؤلفه‌های علم اقتصاد، مرتبط است. این مؤلفه‌ها به‌طور مستقیم در چارچوب ارزیابی تأثیرات پیشینی وجود دارند».^۲ در مقاله دیگری تصریح شده «ارزیابی، بخشی از الگوی تصمیم‌گیری عقلانی است که در نظریه‌های قانونگذاری، توسعه و ارتقا داده شده است. بر همین سیاق، ارزیابی در نظریه‌های اقتصادی و مدیریتی، بر مدیریت (اداره) و مقررات‌گذاری اعمال می‌شود و «مدیریت عمومی جدید»^۳ خوانده شده است».^۴ در واقع، آنچه به‌عنوان ادبیات ارزیابی تأثیرات شکل گرفته است، تلفیقی است از نظریه‌های مدیریتی و اقتصادی در چارچوب کلی نظریه‌های مربوط به حکمرانی. چنانکه پاپلیر و ورلیدن تصریح می‌کنند: «نظریه‌های حکمرانی تصدیق می‌کنند که نهادهای دولتی و حکومتی باید از سرمشق‌های الگوهای سازمانی خصوصی و بازار مبتنی بر نظریه‌های مدیریتی، درس بگیرند».^۵ از نظر آنها، این سرمشق‌ها، همگی بر ارزیابی تأثیرات پیشینی هر مقرر استوار هستند.

شفر - یکی از صاحب‌نظران حقوق عمومی - نیز ارزیابی تأثیرات از این منظر را «ارزیابی به‌معنای مضیق»^۶ وصف کرده و بر این باور است که «مواجهه با بسیاری از چالش‌های دولت مدرن و ملاحظات الزامات فوری برای استفاده از منابع کمیاب به‌لحاظ اقتصادی، به فشار برای عقلانیت در قانون، منجر شده است. بنابراین، هر پیشنهاد تقنینی جدید که بخش عمومی را متأثر می‌سازد، باید از حیث ضرورت،

1. Regulation

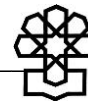
2. Pierre Larouche, "Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Among its Rationales", in Verschuuren and Gestel (eds.), op. cit., p. 44

3. New Public Management

4. Patricia Popelier and Victoria Verlinden, "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation", in Verschuuren and Gestel (eds.), op. cit., p. 14.

5. Ibid., p. 27.

6. Evaluation in the narrower sense



الزامات مالی و قابلیت اجرایی شدن، به نحو دقیقی مورد بررسی قرار گیرد»^۱. بدین ترتیب از نظر وی، انگیزه اصلی از ارزیابی قوانین و مقررات، عقلانیت بیشتر در قانونگذاری است و هدف اصلی این عقلانیت نیز در معنای مورد نظر وی، بیشتر واجد صبغه اقتصادی است. در واقع، تأثیر مستقیم هرگونه مقررات گذاری بر وجوه اقتصادی، سبب شده است ارزیابی اقتصادی نیز به طور چشمگیری مورد توجه صاحب نظران قرار گیرد.

ویژگی‌های مهم ارزیابی تأثیرات اقتصادی نسبت به انواع دیگر ارزیابی تأثیرات (سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و ...) در قالب دو نکته قابل ذکر است:

نخست: ملموس بودن آثار اقتصادی قوانین و مقررات برای شهروندان، به ویژه فعالان اقتصادی؛

دوم: قابلیت کمی سازی نتایج ارزیابی.

برخلاف تأثیرات سیاسی و اجتماعی، کسب و کارها و بنگاه‌ها به طور مستقیم و فوری در معرض تأثیرات اقتصادی قوانین و مقررات قرار می‌گیرند؛ برای مثال، اگر در یک مقرر، مفادی به تصویب برسد که در نرخ مالیات تغییر ایجاد کند یا تأثیرات تورمی داشته باشد، یا برای راه اندازی یک کسب و کار، مراحل جدیدی پیش‌بینی کند یا هزینه‌ها یا مدارک لازم را افزایش دهد، تأثیرات آن بر مجموع هزینه‌های بنگاه‌ها، ملموس خواهد بود. تأثیراتی از جنس سیاسی یا فرهنگی، تأثیراتی بلندمدت و اغلب نامحسوس هستند. به این معنا که چه بسا یک قانون، در مؤلفه‌هایی مانند سطح اخلاق عمومی، مشارکت سیاسی، سرمایه اجتماعی و ... در بازه زمانی بلندمدت و به نحوی نامحسوس، تأثیراتی برجای گذارد. تأثیرات زیست محیطی نیز به همین ترتیب، در موارد بسیاری در بلندمدت رخ می‌دهند و آثار عینی آنها نمایان می‌شود.

مشخصه دیگر ارزیابی تأثیرات اقتصادی نسبت به انواع دیگر تأثیرات آن است که می‌تواند به صورت کمی ارائه شود. برای مثال، تأثیرات یک مقرر بر نرخ تورم، بیکاری یا رشد، با تکیه به روش‌های مرسوم در علم اقتصاد، محاسبه شده و از این حیث کاملاً قابل مقایسه است. برخلاف تأثیرات اقتصادی، تأثیراتی از جنس اجتماعی یا سیاسی، بیشتر با روش‌های کیفی ارزیابی می‌شوند و کمی سازی نتایج به دست آمده، با دشواری‌های روش‌شناسی متعددی مواجه است. به همین دلیل است که نتایج ارزیابی‌های اجتماعی یا سیاسی، نسبت به نتایج ارزیابی‌های اقتصادی، مجادله برانگیزتر و نقدپذیرتر هستند. چراکه نوع رویکرد و روش‌های استفاده شده در ارزیابی، به مراتب، نسبت به ارزیابی تأثیرات اقتصادی اثرگذارتر است. حتی در ارزیابی تأثیرات زیست محیطی نیز روش‌های ارزیابی نسبت به ارزیابی تأثیرات اقتصادی، چالش برانگیزتر است.

بر اساس آنچه گفته شد، نخستین رویه‌های ارزیابی، معمولاً بر ارزیابی تأثیرات مالی متمرکز می‌شوند. برای نمونه، اهمیت ارزیابی پیشینی از یک چشم‌انداز اقتصادی، منجر به مطالعات و توصیه‌های تأثیرگذار

1. Heinz Schäffer, "Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process", *Statute Law Review*, 2001, p. 136.

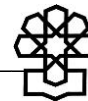
سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) شده است؛ «مقابله با مقررات‌گذاری بیش از حد و بارهای اداری، الگویی منسجم از تصمیم‌گیری عقلانی ایجاد کرد. در حالی که دولت‌های ملی اغلب ارزیابی را به دلایل بودجه‌ای پیشنهاد کردند، در یک چشم‌انداز اقتصادی گسترده‌تر، این ارزیابی جای خود را به‌عنوان ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، باز کرده است؛ چنانکه به‌طور ضمنی می‌توان گفت ایده ارزیابی به‌عنوان کلید تصمیم‌گیری عقلانی، در چشم‌انداز حقوقی از طریق رویه قضایی دادگاه‌های اروپایی و دادگاه‌های قانون اساسی، متجلی شد».^۱ در این میان، آنچه در اولویت توجهات قرار گرفته، ارزیابی پیشینی تأثیرات اقتصادی است. چراکه «ارزیابی پیشینی، بی‌تردید، به‌موجب این انگیزه اقتصادی، ارتقا یافته است: مقررات بهتر، هزینه‌های بنگاه را کاهش می‌دهد و بنابراین به‌عنوان محرکی برای اقتصاد کشور عمل می‌کند».^۲ کرکپاتریک نیز توضیح می‌دهد که مقررات‌گذاری، هم‌تراز با سیاست مالی (وضع مالیات و دخل و خرج دولت)، مهم‌ترین ابزار سیاستی است که دولت می‌تواند با استفاده از آن، بر پیامدهای بازار اثر بگذارد. در حال حاضر نیز اتخاذ سیاست‌های مقررات‌گذاری مؤثر، در کانون توجه سیاستگذاران در همه نقاط جهان قرار دارد. برای نمونه، دولت‌های عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، در پیگیری و پیشبرد برنامه‌های اصلاح نظام مقررات‌گذاری با هدف ارتقای فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری و عموماً ارتقای کیفیت فرایند مدیریت امور عمومی تلاش می‌کنند. اصلاح نظام مقررات‌گذاری، مؤلفه اصلی فرایند ایجاد ساختار نهادی برای نظام اقتصادی بازار آزاد در نظام‌های اقتصادی در حال گذار کشورهای اروپای مرکزی و شرقی بوده است؛ در مجموع می‌توان گفت «اصلاح نظام مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه، مؤلفه اصلی برای چارچوب سیاستی توسعه است».^۳ چنانکه از جملات پیشین برمی‌آید، یکی از مفروضات صریح و ضمنی صاحب‌نظران حوزه نظام مقررات‌گذاری، اولویت و اهمیت مقررات‌گذاری اقتصادی به دلایل متعددی است که به برخی از آنها اشاره شد.

قوانین و مقررات، شئون مختلفی از زندگی ما را تحت تأثیر قرار می‌دهد و با اهداف متفاوتی وضع می‌شوند؛ برخی از آنها با هدف حمایتی به تصویب می‌رسند و برخی با هدف تنظیمی (اعم از تنظیم رفتار شهروندان یا تنظیم بازار). بدین ترتیب، قوانین و مقررات، هم‌زمان کارکرد تضمین حقوق و حمایت از منافع شهروندان از یک‌سو، و تحدید فعالیت‌ها و در مواردی آسیب رساندن به منافع آنها را ایفا می‌کنند. توضیح اینکه وقتی قوانین و مقررات، بیش از حد سختگیرانه، غیرقابل فهم، حجیم و پرتعداد یا غیرمنسجم باشند، می‌توانند به‌عنوان موانعی جدی برای راه‌اندازی کسب‌وکارها محسوب می‌شوند؛ «پیچیدگی بیش از حد چارچوب‌های مقررات‌گذاری، عدم شفافیت در قانونگذاری و اجرای ناکارآمد و نامناسب، می‌تواند حتی وضعیت را بغرنج‌تر کند. قوانین و مقررات نامتعادل یا نامتناسب، می‌تواند منجر به آسیب‌هایی برای

1. Popelier and Verlinden, op. cit., p. 14.

2. Ibid., p. 14.

۳. کرکپاتریک، پیشین، ص ۲.



اجرای سامان‌دهی شده، صلاحیت اختیاری بیش از حد مجریان آنها و بروز رفتار فاسد شود»^۱. سازوکار ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، می‌تواند به پیشگیری از پدید آمدن نابسامانی‌ها و آسیب‌های پیش‌گفته کمک کند. در ادامه توضیح داده خواهد شد که مهم‌ترین و مؤثرترین ابزاری که می‌تواند مبنای ارزیابی تأثیرات قانون بر محیط اقتصادی و به‌ویژه کسب‌وکارها باشد، ارزیابی «بار مقررات» است. سازمان‌های بین‌المللی و برخی کشورهای پیشرو در انجام فرایند تأثیرات قانون، پرسشنامه‌ها و چک‌لیست‌هایی برای ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون طراحی کرده‌اند. نمونه‌ای از سؤال‌های ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات که کمیسیون اروپا تدوین کرده، در جدول ۳ آمده است:

جدول ۳. انواع تأثیرات اقتصادی مقررات‌گذاری

حوزه تأثیرگذاری	پرسش‌های کلیدی در مورد گزینه مورد نظر برای تصویب
رقابت تجاری و جریان سرمایه‌گذاری	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه مورد نظر بر توان رقابتی شرکت‌های داخلی و خارجی تأثیر می‌گذارد؟ - آیا جریان سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی را تشویق می‌کند؟ - آیا گزینه پیشنهادی می‌تواند پیامدهای نامطلوب احتمالی را بر بخش کسب‌وکار ترمیم کند؟
رقابت در بازار داخلی	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی بر خط‌مشی رقابت تجاری و بازار داخلی کشور تأثیر می‌گذارد؟ برای مثال آیا تصویب این گزینه باعث کاهش قدرت انتخاب مصرف‌کننده، افزایش قیمت به‌دلیل کاهش رقابت‌پذیری، کاهش توان تولیدی و خدماتی، افزایش رویه‌های انحصاری و ضدرقابتی و تجزیه بازار می‌شود؟
هزینه‌های اجرایی و فعالیت بخش کسب‌وکار	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی، هزینه‌هایی را برای اجرای مقرر بر کسب‌وکار تحمیل می‌کند؟ - آیا این گزینه بر هزینه‌ها یا میزان دسترسی به درون‌داده‌های اولیه (مواد خام، انرژی، نیروی کار و...) تأثیر می‌گذارد؟ - آیا بر دسترسی به بازارهای مالی و چرخه سرمایه‌گذاری تأثیر دارد؟ - آیا بازاریابی برخی محصولات را محدود کرده و توزیع آنها را ممنوع می‌کند؟ - آیا قواعد سختگیرانه‌ای را بر فعالیت برخی بخش‌های خاص کسب‌وکار عمل می‌کند؟ - آیا اجرای این گزینه منجر به تعطیلی کامل یک فعالیت تجاری خواهد شد؟ - آیا قواعد رفتاری متمایزی را برای برخی فعالیت‌های اقتصادی ایجاد خواهد کرد؟
هزینه‌های اداری بر بخش کسب‌وکار	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی هزینه‌های اضافی اداری بر بخش کسب‌وکار بار می‌کند یا باعث افزایش بوروکراسی (دیوان‌سالاری) اداری در این حوزه می‌شود؟ - آیا این هزینه‌ها بر فعالیت‌های اقتصادی کوچک و متوسط سنگینی می‌کند؟
حقوق مالکیت	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر حقوق مالکیت (اموال منقول و غیرمنقول، اموال فکری و معنوی) دارد؟ - آیا خرید و فروش و استفاده از اموال محدود می‌شود؟
پژوهش و نوآوری	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی به محدودیت یا تسهیل پژوهش و توسعه می‌انجامد؟ - آیا خلق و کاربرد روش‌های نوین فنی و تولیدی را تسهیل می‌کند؟ - آیا بر حقوق مالکیت فکری تأثیر می‌گذارد؟ - آیا تحقیقات دانشگاهی و صنعتی را محدود می‌کند؟ - آیا اثربخشی و بهره‌وری را افزایش می‌دهد؟
مصرف‌کنندگان	<ul style="list-style-type: none"> - آیا گزینه پیشنهادی بر قیمت‌ها اثر می‌گذارد؟ - آیا این گزینه بر توانایی مصرف‌کننده در بهره‌مندی از بازار داخلی کشور اثر دارد؟ - آیا بر کیفیت و کمیت کالاها و خدمات و نیز بر حق انتخاب مصرف‌کننده اثر دارد؟ - آیا بر آگاهی مصرف‌کننده و حمایت از او اثر می‌گذارد؟ - آیا آثار مهمی بر وضعیت مالی افراد در کوتاه و بلندمدت دارد؟ - آیا بر حمایت اقتصادی از خانواده و کودکان اثری دارد؟

1. OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2018", Paris: OECD Publishing, 2018, p. 20.

حوزه تأثیرگذاری	پرسش‌های کلیدی در مورد گزینه مورد نظر برای تصویب
گروه‌ها و بخش‌های ویژه	- آیا گزینه پیشنهادی تأثیر عمده‌ای بر بخش‌های ویژه مانند کارآفرینان یا افراد بیکار دارد و یا در آینده تأثیری خواهد داشت؟ - آیا بر صنایع کوچک و متوسط تأثیری دارد؟
کشورهای خارجی و روابط بین‌المللی	- آیا گزینه پیشنهادی بر خط‌مشی تجاری کشور و تعهدات بین‌المللی آن تأثیر می‌گذارد؟ - آیا بر سیاست خارجی و روابط کشور با دیگر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی اثر می‌گذارد؟
نهادهای عمومی	- آیا گزینه پیشنهادی پیامدهای بودجه‌ای برای نهادهای عمومی در سطوح مختلف دولت در کوتاه و بلندمدت به همراه خواهد داشت؟ - آیا این گزینه مستلزم ایجاد نهادهای عمومی جدید یا بازسازی آنها خواهد بود؟
اقتصاد کلان	- آثار کلی گزینه پیشنهادی بر رشد اقتصادی و کارآفرینی چیست؟ - آیا تأثیری بر بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و کارکرد مطلوب بازارها دارد؟ - آیا آثار مستقیم یا غیرمستقیم تورمی به همراه دارد؟

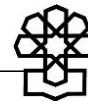
Source: European Commission, "Impact Assessment Guideline", SEC, 92, 15 January, 2009.

به نقل از: مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، صص ۶۵-۷۰.

بی‌تردید، هم حوزه‌های اثرپذیری و هم سؤال‌های مطرح‌شده در جدول ۳، باید با توجه به مقتضیات نظام حقوقی، اقتصادی و ... هر کشور، بازنگری شود. برای نمونه، در جدول ۳، تأثیرات قانون بر درآمدها و هزینه‌های دولت، رقابت، شرکت‌های خصوصی، بازارها و مؤسسه‌های مالی، رفاه محلی، منطقه‌ای و ملی، پروژه‌های عمرانی، برنامه‌های اقتصادی و مالی دولت و کاهش منابع طبیعی کشور، مورد توجه قرار نگرفته است. علاوه بر این، حتی صرف درج پاسخ بلی یا خیر به هریک از سؤال‌های مطرح شده در جدول ۳، نیازمند الزامات ساختاری و فنی لازم است.

نکته پایانی در این قسمت اینکه مبنای بسیاری از آموزه‌های ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات به لحاظ فنی و اجرایی، ریشه در ادبیات «ارزیابی اقتصادی طرح‌های عمرانی» (یا طرح‌های سرمایه‌گذاری به معنای عام) دارد. در نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی، برای چرخه حیات یک طرح، سه مرحله «تهیه»، «اجرا» و «بهره‌برداری» در نظر گرفته می‌شود. در مرحله تهیه طرح در قالب مرحله مطالعه توجیهی، «یک سلسله مطالعات تفصیلی فنی، مالی، اقتصادی درباره طرح انجام می‌گیرد و اطلاعات لازم برای تحلیل هزینه و فایده آن گردآوری می‌شود. در صورتی که تحلیل یاد شده نشان می‌دهد طرح از هر نقطه نظر موجه است، آنگاه تصمیم‌گیران درباره آن اتخاذ تصمیم می‌کنند» و در صورت برخورداری از توجیه اقتصادی، طرح به مرحله اجرا در خواهد آمد.^۱ به عبارت دقیق‌تر، «توجیه اقتصادی طرح» به معنای بررسی هزینه - فایده هر طرح عمرانی و امکان‌پذیری و توجیه آن از لحاظ فنی و اقتصادی است.^۲ ارزیابی

۱. مهندسان مشاور آوند طرح (مجری)، راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح، جلد اول: مروری بر روش‌های تدوین گزارش توجیه طرح (تجربه جهانی)، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مرکز داده‌ورزی و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۱.
۲. همان، ص ۱۶؛ این مطالعات می‌تواند در سه مرحله مطالعات شناسایی، مطالعات مقدماتی و مطالعات تفصیلی (تخصصی) صورت گیرد؛ ر. ک.: مهندسان مشاور آوند طرح (مجری)، راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح، جلد دوم: توجیه فنی، مالی، اقتصادی و اجتماعی، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مرکز داده‌ورزی و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۸، صص ۷-۱۲. کتاب مذکور، در قالب بخشنامه‌ای به دستگاه‌های اجرایی، مهندسان مشاور و واحدهای خدمات مدیریت طرح (با موضوع: راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح)، «به استناد آیین‌نامه استانداردهای اجرایی طرح‌های عمرانی موضوع ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه و در چارچوب نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور (مصوبه شماره ۲۴۵۲۵/ت/۱۴۸۹۸ هـ. مورخ



تأثیرات قانون، به‌ویژه در مرحله پیشینی و از حیث اقتصادی، از گزاره‌ها و آموزه‌های ارزیابی توجیه طرح‌های عمرانی، به شرحی که توضیح داده خواهد شد، بسیار بهره می‌برد. در واقع، اشتراک مبنایی و روشی قابل توجهی میان ارزیابی توجیه اقتصادی طرح‌های عمرانی و توجیه اقتصادی پیش‌نویس قوانین و مقررات وجود دارد؛ به‌این ترتیب که هر قانون یا هر حکم قانونی را می‌توان به‌مثابه پروژه‌های عمرانی در نظر گرفت که باید پیش از آغاز آن، ابعاد فنی، اجرایی، مالی، اقتصادی، اجتماعی و ... مورد ملاحظه و دقت نظر قرار گیرد.

۳. قوه مجریه به‌عنوان نهاد مناسب برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون

هم‌زمان با طرح مباحثی راجع به تعاریف، مؤلفه‌ها و رویه‌های ارزیابی تأثیرات قانون، مسئله نهاد یا نهادهای مسئول و نحوه مشارکت یا تقسیم کار میان نهادها برای انجام فرایند مورد بحث نیز توسط صاحب‌نظران و نهادهای تخصصی علاقه‌مند، همواره مطرح بوده است. دغدغه ارتقای کیفیت قانون، بیشتر در پارلمان و نهادهای پژوهشی وابسته به آن مطرح شده است و پارلمان‌ها با در نظر گرفتن مقتضیات انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و مقدمات خود، تلاش کرده‌اند با ملاحظه و حفظ اختیارات تقنینی خود، تکلیف مورد بحث را برای نهادهای اجرایی تعریف کنند.

بر مبنای توضیحات پیشین و همچنین تجربیات کشورهای پیشرو و موفق - که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهد شد - به نظر می‌رسد قوه مجریه، مناسب‌ترین قوه برای انجام تکلیف ارزیابی تأثیرات قانون است. بدین ترتیب، نهادی که مرجع اصلی تهیه پیش‌نویس قانون در قالب لایحه است، موظف است در ضمن تهیه پیش‌نویس، تأثیرات هر مقرر را نیز ارزیابی کند. در ادامه توضیح داده خواهد شد که نهاد محوری برای انجام ارزیابی تأثیرات هر لایحه، باید وزارتخانه مربوط مدنظر گرفته شود. وزارتخانه‌ها، از امکانات لازم برای انجام ارزیابی تأثیرات هر لایحه برخوردارند؛ امکاناتی از جمله دفاتر حقوقی، نهادهای پژوهشی و منابع اطلاعاتی و بانک‌های آماری لازم و از همه مهم‌تر، نیروی کارشناسی مرتبط.

شایان ذکر است طبق پیش‌فرض این پژوهش، ابتکار قانونگذاری از طریق نمایندگان مجلس (طرح) باید محدود به موارد خاص و استثنایی باشد. بدین ترتیب، این بخش به ارزیابی تأثیرات پیشینی لایحه اختصاص دارد. در بخش بعد، در خصوص ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح نکاتی مطرح خواهد شد که باید پارلمان از طریق نهادهای پژوهشی وابسته و همچنین با مشارکت بخش خصوصی انجام دهد.

۳-۱. معرفی نهادهای مسئول ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در برخی از کشورها

در این گفتار، به‌طور خلاصه به نهادهای مسئول ارزیابی تأثیرات قانون در چهار کشور انگلستان، استرالیا،

آمریکا و مکزیک، پرداخته شده است. مروری بر تجارب کشورها نشان می‌دهد فرایند ارزیابی تأثیرات، عمدتاً دستگاه‌های اجرایی مسئول در قوه مجریه - که مسئولیت تدوین پیش‌نویس لایحه را نیز برعهده دارند - انجام می‌دهند.

۱-۱-۳. انگلستان

نهاد‌های متعددی در انگلستان، مسئولیت ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را برعهده دارند و هر یک در حدود اختیارات و تکالیف خود، در این فرایند مشارکت می‌کنند؛ این نهادها عبارتند از: واحدهای وزارتی ارزیابی تأثیرات؛ بخش بنگاه‌های کوچک؛ ستاد مقررات‌گذاری بهتر؛ اتاق‌های بازرگانی؛ فدراسیون بنگاه‌های تجاری؛ وزارت بازرگانی و صنایع؛ وزرای دولت؛ دیوان ملی محاسبات؛ اداره نخست‌وزیری؛ دفتر هیئت وزیران؛ مؤسسه مدیران و کنفدراسیون صنعت انگلستان.^۱

در انگلستان سال ۱۹۹۲، مسئولیت هماهنگ کردن مقررات‌گذاری از سازمان تجارت و صنایع که به‌طور عمده بر ارزیابی تأثیرات تجاری متمرکز بود، به هیئت وزیران محول شد که تأثیرات مقررات‌گذاری را بر خدمات عمومی و بخش‌های خصوصی ارزیابی می‌کرد. انجام ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در سال ۱۹۹۸ رسمیت یافت. هدف عمده این ارزیابی‌ها، حذف تشریفات زائد و بوروکراسی (دیوان‌سالاری) در کسب‌وکارها و بنگاه‌های کوچک بود. واگذاری امور مربوط به ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری به کابینه، جایگاه آن را ارتقا داده بود و حمایت سیاسی از آن را تضمین کرده بود. در سال ۱۹۹۷ با تغییر دولت در انگلستان، شیوه اعمال ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری نیز تغییر کرد و در قالب طرحی با عنوان «ارزیابی مقررات‌گذاری»^۲ پیگیری شد. همچنین، «واحد تأثیرات مقررات‌گذاری»^۳ در هیئت وزیران تشکیل شد. علاوه بر این، هر وزارتخانه یا اداره، از یک واحد وزارتی ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری^۴ برخوردار شد که دستورالعمل‌های لازم را خطاب به مسئولان ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری صادر می‌کند.^۵

«هیئت اجرایی مقررات‌گذاری بهتر»^۶ یکی دیگر از نهادهای داخلی هیئت وزیران بود که در سال ۲۰۰۵ تشکیل شد و هدف آن، پیشبرد «برنامه مقررات‌گذاری بهتر» دولت بود. این هیئت وظایفی را که پیش‌تر «واحد آثار مقررات‌گذاری» انجام می‌داد، برعهده داشت. وظایف این نهاد عبارت بود از: همکاری با نهادهای مقررات‌گذار در خصوص بررسی دقیق رویکردهای سیاست‌گذاری، ارتقا و بهبود برنامه مقررات‌گذاری بهتر دولت، تدوین مقررات جدید کارآمد، بررسی نحوه اصلاح یا نسخ مقررات قدیمی،

۱. برگرفته از: کولین ژاکوبز، «توسعه و تحول ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در انگلستان»، ترجمه فائزه عامری، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، پیشین، ص ۱۶۱.

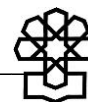
2. Regulatory Appraisal

3. Regulatory Impact Unit (RIU)

4. Departmental Regulatory Impact Unit (DRIU)

۵. ژاکوبز، پیشین، صص ۱۶۰-۱۵۹.

6. Better Regulation Executive (BRE)



کاهش فشار مالی و اداری مقررات بر بخش خصوصی، ارتقای شفافیت و پاسخگویی در مقررات و اطلاع‌رسانی دقیق در خصوص اصلاحات مقررات، تقویت هماهنگی برای دریافت و بررسی پیشنهادهای اصلاحی در قوانین و مقررات، نظارت بر سازمان‌ها برای پیشرفت آنها در اصلاح فرایند مقررات‌گذاری و همکاری با سازمان‌ها برای تغییر فرهنگ مقررات‌گذاری.^۱

همچنین از ابتدای سال ۲۰۰۶، «کمیسون مقررات‌گذاری بهتر»^۲ جایگزین «ستاد مقررات‌گذاری بهتر»^۳ شد که در سال ۱۹۹۷ برای مشاوره به دولت در زمینه مقررات‌گذاری تشکیل شده بود.^۴ این نهاد دائمی، مسئولیت‌های تکمیلی برای نظارت بر سازمان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر در خصوص تطبیق اقدام‌های آنها با اهداف مقررات‌گذاری بهتر را نیز برعهده گرفت. هدف از تأسیس کمیسیون مذکور، ارائه مشورت‌های مستقل به دولت در خصوص متون پیشنهادی مقررات و همچنین بررسی همه اقدام‌های مقررات‌گذاری دولت است.^۵

۲-۱-۳. استرالیا

ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در استرالیا در سال ۱۹۸۵ با اجرای برنامه مقررات‌زدایی آغاز شد و «ستاد مقررات‌زدایی از کسب‌وکارهای کوچک» در سال ۱۹۹۶ تأسیس شد. ستاد مذکور، به مشاوره با دولت در خصوص کاهش تشریفات اداری و هزینه‌های تبعیت از قوانین برای بنگاه‌های کوچک می‌پرداخت. وظیفه اصلاح نظام مقررات‌گذاری در استرالیا در حال حاضر برعهده «اداره بازنگری مقررات» وابسته به وزارت دارایی و مقررات‌زدایی است. ارتباط گسترده و نزدیک این نهاد با بخش‌های مختلف دولتی، کمک می‌کند تا گزارش‌های بهتر و دقیق‌تری از ارزیابی‌های تأثیرات مقررات تهیه شود. همچنین «ستاد کاهش هزینه‌های مقررات‌گذاری بر کسب‌وکارها» نیز در سال ۲۰۰۵ نخست‌وزیر ایجاد کرد که هدف آن عبارت است از شناسایی راه‌حل‌های عملی برای کاهش هزینه‌های رعایت مقررات از سوی کسب‌وکارها و ارائه گزارش نتایج به نخست‌وزیر است.^۶

مشاوره‌های صورت گرفته در فرایند تدوین پیش‌نویس مقررات، باید در گزارش‌های ارزیابی تأثیرات مقررات مندرج و مستند شود. هدف از تدوین گزارش‌های مورد بحث، تضمین این است که همه اطلاعات مربوط در اختیار مقامات تصمیم‌گیر در هیئت دولت برای تهیه پیش‌نویس لایحه قرار داده شود. صحت گزارش، پیش از تقدیم به مقامات تصمیم‌گیر، در «اداره بازنگری مقررات»^۷ به‌عنوان رکنی مستقل، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. براساس گزارش اداره مذکور، در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۵، ۷۱ مورد گزارش ارزیابی

۱. فریادی، پیشین، صص ۱۲۷-۱۲۵.

2. Better Regulation Commission

3. Better Regulation Task Force (BRTF)

۴. زاکوبز، پیشین، ص ۱۶۲.

۵. فریادی، پیشین، ص ۱۲۷.

۶. همان، صص ۱۲۸-۱۲۷.

7. Office of Regulation Review

تأثیرات تهیه شد که ۱۷ مورد به ارزیابی تأثیرات قوانین و ۵۴ مورد به ارزیابی تأثیرات آیین‌نامه‌ها و دیگر مقررات اجرایی مربوط بوده است.^۱

ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در ۶ ایالت و منطقه دیگر استرالیا نیز الزامی است.^۲ قواعد و الزامات ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در سطح ایالات اساساً ناظر بر مقررات اجرایی است، اما تنها سه ایالت این قواعد را در مورد مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، و چهار ایالت دیگر آنها را در مورد قوانین اعمال می‌کنند. تنها ایالت ویکتوریا این شیوه ارزیابی را در مورد هر دو دسته قوانین و مقررات اجرایی انجام می‌دهد.^۳

۳-۱-۳. آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، از سال ۱۹۷۸، «ارزیابی‌های تأثیرات تورم»^۴ در نظام اداری اجرا شد. این شیوه ارزیابی با استفاده از تحلیل‌های هزینه - فایده گسترش یافت. به موجب فرمان اجرایی شماره ۱۲۰۴۴ ریاست جمهوری، همه نهادهای قوه مجریه موظف بودند تا آثار مقررات مهم خود را مورد ارزیابی قرار دهند و به راه‌حل‌های جایگزین مناسب نیز توجه داشته باشند. در سال ۱۹۸۰، به موجب «قانون کاهش کاغذبازی»^۵ «اداره اطلاع‌رسانی و امور مقررات‌گذاری»، وابسته به نهاد ریاست جمهوری، زیر نظر «اداره مدیریت و بودجه»^۶ برای انجام ارزیابی‌های اقتصادی لوایح قانونی و بررسی تأثیر سیاست‌های دولت در حوزه فناوری اطلاعاتی، سیاست‌های اطلاعاتی و حوزه خصوصی شهروندان، تدوین سیاست‌های آماری و ارائه مشورت به دیگر نهادهای قوه مجریه در خصوص تدوین پیش‌نویس مقررات، تشکیل شد. اداره مذکور با انجام ارزیابی‌های کارشناسی در پیش‌نویس لوایح قانونی، نقش اصلی در فرایند تدوین پیش‌نویس لوایح را برعهده دارد؛ به طوری که نظام مقررات‌گذاری فدرال را اداره اطلاعات و امور مقررات‌گذاری فدرال اداره می‌کند.^۷

رویه ارزیابی هزینه - فایده در نظام مقررات‌گذاری ایالات متحده آمریکا، به رویه‌ای فراگیر و معمول تبدیل شده است و همچنان در حال تکامل است. برای نمونه، تعدادی لایحه در یکصد و سی‌دهمین اجلاسیه (در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴) کنگره در خصوص تنقیح، بسط یا اصلاحات دیگر بر مقررات موجود برای هزینه - فایده یا دیگر انواع تحلیل ارزیابی تأثیرات، ارائه شد. برخی از لوایح مذکور، اصول و مفاد فرمان اجرایی رئیس‌جمهور (شماره ۱۲۸۶۶) را بر همه نهادها یا قواعد، بسط و گسترش می‌دهند؛ برخی از آنها تحلیل هزینه - فایده را صرفاً برای برخی نهادها مقرر کرده‌اند و برخی از لوایح، تغییر الزامات

۱. رکس دیتون اسمیت، «بررسی تجربه اجرای نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در استرالیا»، ترجمه جعفر شفیعی‌سردشت، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، پیشین، صص ۱۹۶-۱۹۵.

۲. به جز ایالات عربی و منطقه شمالی استرالیا.

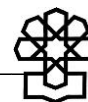
۳. براساس گزارش اداره بازنگری مقررات (۲۰۰۵)؛ به نقل از: همان، ص ۱۹۹.

4. Inflation Impact Assessments

5. Paperwork Reduction Act

6. Office of Management and Budget (OMB)

۷. فریادی، پیشین، ص ۱۲۸.



تحلیلی موجود در قوانین پیشین را اصلاح کرده‌اند.^۱

«اداره مدیریت و بودجه» نیز یکی دیگر از گسترده‌ترین نهادهای هیئت دولت در این کشور است که به‌منظور کمک به رئیس‌جمهور در نظارت بر تهیه بودجه فدرال و نظارت بر مدیریت آن در نهادهای قوه مجریه تأسیس شده و وظیفه هماهنگ‌سازی مقررات‌گذاری، کمک به رئیس‌جمهور در خصوص تهیه و تدوین مقررات، آشنا ساختن ادارات با رویکرد مقررات‌گذاری هیئت دولت و تضمین اینکه همه نظرهای افراد ذی‌نفع و کارشناسان مربوطه در مقررات‌گذاری لحاظ شده است را برعهده دارد.^۲

۴-۱-۳. مکزیک

دولت مکزیک نیز مانند استرالیا، یکی از محورهای اصلی تلاش‌های خود را در اصلاح قوانین و مقررات با اجرای برنامه‌ای در زمینه مقررات‌زدایی (طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۴) آغاز کرد. به این منظور، دولت نهاد جدیدی به نام «واحد مقررات‌زدایی اقتصادی»^۳ تأسیس کرد که زیرمجموعه کوچک و قدرتمندی از «وزارت تجارت و توسعه صنعتی» مکزیک محسوب می‌شد. این واحد، نقشی محوری در پیشبرد مقررات‌زدایی در زمینه تعدادی از صنایع کلیدی، از جمله صنایع حمل‌ونقل، بنادر و مخابرات ایفا کرد.^۴ پس از تلاش‌های پیش‌گفته با محوریت مقررات‌زدایی، توجه دولت به اصلاح نظام مقررات‌گذاری به‌طور جامع‌تر معطوف شد. در این راستا، ابتدا قانونی با عنوان «قانون مقیاس‌ها و استانداردهای فدرال»^۵ در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید. پس از آن، در «قانون رویه‌های اداری فدرال»^۶ (مصوب سال ۱۹۹۴)، «اصول سیاست مقررات‌گذاری» مقرر شد.^۷ به‌طور خاص برای ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، در سال ۱۹۹۶، رئیس‌جمهور مکزیک با جلب حمایت بخش خصوصی و همکاری دفتر حقوقی ریاست‌جمهوری، اصلاحیه‌ای را برای «قانون رویه‌های اداری فدرال» پیشنهاد داد که برای اولین بار در مکزیک، یک نظام تکامل‌یافته ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را پایه‌گذاری می‌کرد. به‌موجب اصلاحیه مذکور، همه وزارتخانه‌ها

1. Congressional Research Service, "Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process Congressional Research", -name redacted-, Coordinator, Analyst in Government Organization and Management, December 9, 2014, p. 26;

عناوین و مشخصات برخی لوایح مذکور به این شرح است:

- H.R. 899, the Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2014
- H.R. 2122, the Regulatory Accountability Act of 2013
- H.R. 2542, the Regulatory Flexibility Improvements Act of 2013
- H.R. 3863 and S. 2099, the Sound Regulation Act of 2014
- H.R. 5184 and S. 2153, the National Regulatory Budget Act of 2014
- S. 1173, the Independent Agency Regulatory Analysis Act of 2014

۲. همان.

3. Economic Deregulation Unit (UDE)

۴. سزار کردوا نویون، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کرکاتریک و بارکر (ویراستار)، پیشین، ص ۳۰۹.

5. Federal Metrology and Standards Law

6. Federal Administrative Procedures Law

7. Tobias Querbach and Christiane Arndt, "Regulatory Policy in Latin America: An Analysis of the State of Play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, Paris: OECD Publishing, 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>.

و سازمان‌های فدرال باید همه پیش‌نویس‌های مقرراتی را که بالقوه بر فعالیت تجاری تأثیر می‌گذارند، برای بررسی و بازنگری و ارزیابی تأثیرات، به «واحد مقررات‌زدایی اقتصادی» ارسال کنند. یکی از مهم‌ترین اقدام‌های واحد مذکور، تدوین معیارهایی با محوریت ارزیابی تأثیرات مقررات برای وزرا در خصوص تصویب مقررات جدید بود.^۱ گرچه تأسیس و فعالیت واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، به اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری انجامید، ولی الزام به شفاف‌سازی پیش‌نویس‌ها و طرح‌های ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری برای عموم کامل محقق نشد؛ برای انتشار پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی دریافتی، الزامی پیش‌بینی نشده بود. سرانجام واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، کتابچه راهنمای مبسوطی را در زمینه ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری تهیه کرد که قابل دسترس و مقبول برای وزارتخانه‌ها باشد. واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، با ارائه کمک‌های فنی به مقامات مقررات‌گذار، به آنها برای بهبود کیفیت ارزیابی تأثیرات مقررات مصوب خود کمک کرد.^۲

«واحد مقررات‌زدایی اقتصادی» در سال ۲۰۰۰ به «کمیسیون بهبود مقررات‌گذاری فدرال»^۳ تبدیل شد. طی این تحول، اختیارات این نهاد توسعه یافت و پشتیبانی قانونی از بسیاری از اختیارات آن برقرار شد. کمیسیون مذکور، اصول و ضوابط مربوط به کیفیت و شفافیت مقررات‌گذاری را برای نهادهای بخش عمومی تدوین و تصویب کرد. ریاست کمیسیون، برعهده مدیرکلی است که از سوی رئیس‌جمهور مکزیک منصوب می‌شود و از اختیارات سامان‌دهی ساختار و کارکردهای کمیسیون برخوردار است.^۴

۳-۲. برخی از دلایل مناسب بودن قوه مجریه برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون

از آنجاکه قوه مجریه به‌عنوان نهاد ذی‌صلاح و مناسب برای تهیه پیش‌نویس قانون محسوب می‌شود، طبعاً فرایند ارزیابی تأثیرات نیز برعهده قوه مذکور خواهد بود. در ادامه توضیح داده خواهد شد که ارزیابی تأثیرات، نیازمند لوازم و سازوکارهایی است که در اختیار و دسترس دستگاه‌های دولتی است.

۳-۲-۱. دسترسی به اطلاعات

انجام ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در هر موضوع، مستلزم سطحی از دشواری و پیچیدگی است که اغلب آنها، به‌میزان و عمق اطلاعات موجود در آن حوزه بستگی دارد.^۵ بدین ترتیب، در اختیار داشتن

1. World Bank, "Better Regulation for Growth Program: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform; Institution for Regulatory Reform", Washington, 2010, p. 37.

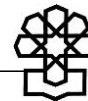
۲. کردوا نیون، پیشین، صص ۲۱۵-۳۱۴.

3. Federal Regulatory Improvement Commission (Cofemer)

4. Ibid.

۵. برای نمونه در یکی از گزارش‌های اخیر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، الزامات ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در بخش حمل‌ونقل تبیین شده است و ابزارها، ساختارها و روش‌های آن مورد بررسی قرار گرفته است؛ ر. ک.:

Lorenzo Casullo and Nathan Zhivov, "Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector: An Introduction", Discussion Paper No. 2017-05, Prepared for the Roundtable on Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector (6-7 October 2016, Stockholm, Sweden) International Transport Forum at the OECD, Paris, April 2017, p. 52.



اطلاعات به‌روز و معتبر در خصوص موضوع هر قانون و مقرر، یکی از مهم‌ترین نیازهای ارزیابی تأثیرات قانون به‌طور خاص، و نظام تدوین قوانین و مقررات به‌طور کلی است. وینتر^۱ در جست‌وجوی آنچه «الگوی بحث و رایزنی فرایند قانونگذاری و ارزیابی نظام‌مند قانون»^۲ می‌نامد، چنین می‌نویسد: «کیفیت یک قانون که طی فرایندی تقنینی تولید می‌شود، وقتی ارتقا می‌یابد که اطلاعات قابل اتکا از شرایطی که یک قانون باید در آن شرایط عمل کند در دسترس باشد ... ارزیابی به ارزش فرایند تقنینی می‌افزاید، چراکه پیش‌فرض‌هایی را که یک قانون براساس آنها استوار است، مورد بررسی و آزمون قرار می‌دهد، و امکان ارزیابی اطلاعات مربوط به کارکرد قانون و شرایطی که بر عملکرد آن تأثیر می‌گذارد را برای قانونگذار فراهم می‌کند. این اطلاعات فرایند قانونگذاری را تشریح کرده و به کیفیت مباحثات درباره قانونگذاری [و همچنین خود قانون] کمک می‌کند»^۳.

اطلاعات به‌روز و معتبر، در مواردی به‌عنوان ابزاری قدرتمند برای اعمال نفوذ و صلاحیدهای شخصی مقامات اداری به‌کار می‌رود. به همین دلیل است که مقامات اداری، با وجود الزام قانونی^۴ چندان تمایلی برای به اشتراک گذاشتن آنها با دیگران ندارند. طبعاً این عدم تمایل، در خصوص اعضای پارلمان که قادرند با استناد به اطلاعات دریافت شده از مقامات قوه مجریه، به پیگیری و نظارت دقیق‌تر بر عملکرد آنها بپردازند، بیشتر خواهد بود. عملی‌ترین و باصرفه‌ترین راه برای ترغیب اعضای قوه مجریه به انتشار و به اشتراک گذاشتن اطلاعات انحصاری، الزام آنان به استفاده از اطلاعات در فرایندهایی مانند ارزیابی تأثیرات پیشینی قوانین و مقررات است. البته در مواردی نیز ضرورت بهره‌گیری و استفاده از اطلاعات، انگیزه‌ای برای دستگاه یا دستگاه‌های ذی‌ربط برای گردآوری، جمع‌آوری و به‌روزرسانی داده‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی فراهم خواهد کرد.

بر همین اساس است که «آمارهای ملی» یک کالای عمومی باارزش تلقی می‌شوند که اختصاص

1. Heinrich Winter

2. Forum Model of the Legislative Process and Systematic Evaluation of Legislation

۲. به نقل از: ایمر بی. فلورز، «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانونگرایی»، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، پیشین، صص ۲۳-۲۴.

۳. برای مثال، در ماده (۱۰) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶) مقرر شده است: «هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف) اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و ساختار.
ب) روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهد.
ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.
د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها.
ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.
و) تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌تواند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند.
تبصره- حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد».

همچنین در ماده (۱۱) قانون مذکور آمده است:
«مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود».

بودجه بابت جمع‌آوری، تدوین و انتشار آنها، توجیه‌پذیر بوده و دسترسی همه کاربران را از داده‌های معتبر، دقیق و به‌موقع، تضمین می‌کند؛^۱ «داشتن اطلاعات باکیفیت از ادارات آمار که بتوان به موضوعات مهمی که طی زمان مطرح می‌شوند توجه کرد، برای مطلع ساختن از تصمیمات عمومی و خصوصی، طراحی، پایش و ارزیابی سیاست‌های عمومی و پشتیبانی از پژوهش که به دانش علمی و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد کمک کند، ضروری است».^۲

۲-۲-۳. برخورداری از ساختار و تشکیلات مقتضی

چنانکه گفته شد، انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، نیازمند برخورداری از نهادهای متعدد و طی تشریفات بوروکراتیک است. در اغلب کشورها، واحد متمرکزی برای هدایت و انجام ارزیابی تأثیرات وجود ندارد و هر وزارتخانه‌ای براساس توانایی خود ارزیابی را انجام می‌دهد. نکته اصلی این است که دولت می‌تواند همواره از منابع مالی و انسانی سرشار و قوی‌تر وزارتخانه‌هایش برای تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات بهره‌مند شود. در مقایسه، پارلمان‌ها اغلب امکانات کمتری در این خصوص دارند. با وجود این، ابتکار عمل سیاسی انجام ارزیابی تأثیرات از کارکرد اصلی پارلمان‌هاست.^۳

با توجه به خصوصیات و کارکردهای قوا، وضعیت کلی در همه کشورها آن است که قوه مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و بوروکرات‌هایی است که در قوه مجریه خدمت می‌کنند؛ چنانکه مزی می‌نویسد: «در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین وضعیت، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که فقط اطلاعاتی کلی در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری دارند. همچنین قوای مقننه، همواره در تحدید قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی عاجز بوده‌اند؛ زیرا در هر دو حوزه فاقد متخصص‌اند و در بیشتر کشورها اولویت و حق تقدم در زمینه چنین موضوع‌هایی با رئیس قوه مجریه است».^۴

از سوی دیگر، یکی از راه‌های ارتقای کارآمدی فرایند قانونگذاری، حصول اطمینان از کیفیت مطلوب تهیه پیش‌نویس لوایح است. تهیه پیش‌نویس قانون، نیازمند مهارت‌ها و آموزش‌های خاص است. تهیه پیش‌نویس بسیاری از لوایح، برعهده وزارتخانه‌های دولتی صلاحیت‌دار در خصوص موضوع یا وزرای کابینه صورت می‌گیرد. البته اعضای قوه مجریه نیز در این کار، بر متخصصان تهیه پیش‌نویس قانون^۵ متکی هستند. در هلند، هر وزارتخانه از یک «بخش قانونگذاری»^۶ برخوردار است که کارمندان اداری متخصص

۱. ر.ک.: آکادمی ملی علوم، «آسیب‌شناسی نظام آماری کشور؛ ۱. اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار»، ترجمه [و تلخیص] جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۲، آذر ۱۳۹۶، ص ۱۰.

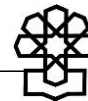
۲. همان، ص ۹.

۳. زرشکن‌عابد، پیشین، صص ۱۵۱-۱۵۰.

۴. مایکل مزی، «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: وکیلیان (تألیف و ترجمه)، پیشین، ص ۱۳۱.

5. Legislative Drafting

6. Legislation Division



تهیه پیش‌نویس قانون،^۱ تحت نظارت کمیسیون بین‌وزارتخانه‌ای در وزارت دادگستری، به این کار اشتغال دارند. در انگلستان، تقریباً پیش‌نویس همه لوایح دولتی را نهادی با عنوان «اداره شورای پارلمانی»^۲ تهیه می‌کنند که شامل کارمندانی از میان حقوقدانان، وکلا و مشاوران حقوقی در اداره شورای مشاوران سلطنتی است. این اداره همچنین در خصوص اصلاحات پیشنهادی در خلال تصویب یک لایحه مشاوره می‌دهد. در ایرلند نیز چنین رویه‌ای برقرار است.^۳ در انگلستان، با توجه به مقتضیات نظام پارلمانی، یک نماینده می‌تواند برای تهیه پیش‌نویس قانون از کمک‌های دولت بهره‌مند شود؛ (به‌ویژه کمک تهیه‌کنندگان پیش‌نویس لوایح در اداره شورای پارلمانی) البته به شرطی که دولت از لایحه حمایت کند. دبیران در اداره لوایح عمومی پارلمان،^۴ به‌طور معمول پیش‌نویس اصلاحات لوایح در دست بررسی را تهیه می‌کنند.^۵

در پایان این قسمت، باید به آسیبی توجه داده شود که وقوع آن در پی واگذاری وظیفه ارزیابی تأثیرات لایحه به یک وزارتخانه، محتمل است. بسیاری از قوانین و مقررات حتی در صورت بخشی بودن موضوع آن، با بخش‌های مختلفی در ارتباط هستند و آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی متعددی دارند. بنابراین سپردن وظیفه ارزیابی تأثیرات قانون به یک وزارتخانه ممکن است این ارزیابی را از ویژگی اساسی آن، یعنی فرابخشی و چند بعدی بودن، خارج کند. همچنین باعث می‌شود تا آن وزارتخانه، فقط مصالح و مسائل خاص خود را در ارزیابی ملاک نظر قرار دهد. برای رفع این آسیب مهم، باید سازوکاری در نهادهای ستادی دولت تعبیه شود تا از بخشی‌نگری و در نظر گرفتن ملاحظات صرفاً سازمانی، تا حد امکان جلوگیری شود. گرچه در نظر گرفتن این تمهیدات و تدابیر هماهنگ‌کننده اجرای آنها، امری بسیار دشوار و نیازمند برخورداری دولت از قابلیت‌های نهادی ویژه است. هماهنگی برآمده از تدابیر یک یا چند ستاد، به‌نحوی که مانع از بخشی‌نگری و در نظر گرفتن منافع شخصی و گروهی شده و سبب هم‌افزایی و بهبود کیفیت قانون شود، مانعی مهم و فراگیر در اجرای سازوکارهایی مانند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون است. آسیب توضیح داده شده را می‌توان با عنوان کلی‌تر تعارض منافع، مورد توجه قرار داد.

۴. قوه مقننه به‌عنوان نهاد مناسب برای نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون

بی‌تردید، حاصل کار قوه مجریه در ارزیابی تأثیرات پیشینی هر لایحه، می‌تواند به‌عنوان معیاری مهم در تصمیمات تقنینی قانونگذار مورد استفاده قرار گیرد؛ اما آنچه در این قسمت مورد بحث است، نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون و مرجع مناسب برای اعمال کارکرد مذکور است. مؤسسه‌ها و نهادهای

1. Wetgevingsambtenaren

2. Parliamentary Counsel Office

۳. کوئن جی. مویل، «ارتقای کارآمدی رویه‌های پارلمان»، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، پیشین، ص ۲۸۴.

4. Public Bill Offices of the House

۵. همان، صص ۲۸۶-۲۸۵.

مختلفی، وظیفه کنترل و نظارت بر کیفیت ارزیابی‌ها را برعهده دارند که به چهار دسته تقسیم می‌شوند:

نخست، نهادهای سیاسی که بر کل برنامه اصلاح مقررات‌گذاری و عملکرد نهاد مرکزی نظارت می‌کنند و عبارتند از: هیئت وزیران (مانند کمیته ویژه هیئت وزیران در کانادا)، کمیسیون‌های عالی (مانند شورای ایجاد رقابت در کمیسیون اروپا)، نهادهای عالی میان‌وزارتخانه‌ای (مانند گروه اجرایی دبیران کل در ایرلند)، کمیته‌ها و نهادهای فعال پارلمان (مانند اداره کل حسابرسی در ایالات متحده آمریکا، کمیته مشترک دائمی سنا و مجلس عوام برای بررسی مقررات در کانادا و کمیته‌های پارلمان اروپایی)؛

دوم، گروه‌های کاری موقتی میان‌وزارتخانه‌ای که در زمینه‌های اصلی مقررات‌گذاری همکاری و مشاوره می‌کنند، مانند گروه‌های راهبری میان‌سازمانی در ایرلند و گروه‌های موقتی هماهنگی میان خدمات در کمیسیون اروپا؛

سوم، واحدهای وزارتخانه‌ای یا سازمانی اصلاح مقررات‌گذاری که مسئولیت اتخاذ خط‌مشی مقررات‌گذاری و نظارت بر کیفیت ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را در وزارتخانه یا نهاد مقررات‌گذار برعهده دارند؛

چهارم، گروه‌های بخش خصوصی، نهادهای مشاور، گروه‌های کارشناسی یا دیگر نهادهای پژوهشی که از برنامه اصلاح مقررات‌گذاری حمایت می‌کنند.^۱

بالین‌همه، انواع نظارت‌های پیش‌گفته نهادهای متفاوت، اغلب نظارت‌های درون‌سازمان (توسط نهادهای دولتی و دستگاه‌های اجرایی) و غیررسمی (تشکل‌ها و نهادهای جامعه مدنی) است. نظارت اصلی و مؤثر در «ارزیابی ارزیابی تأثیرات قانون» را باید قانونگذار انجام دهد. دولت‌ها همواره از ارزیابی تأثیرات لوایح پیشنهادی، به‌عنوان ابزاری برای تأیید لوایح پیشنهادی استفاده می‌کنند. در این وضعیت، وظیفه بررسی و راستی‌آزمایی نتایج ارزیابی‌های تأثیرات قانون، برعهده پارلمان خواهد بود. این امر، نقش دولت در تهیه این قبیل گزارش‌ها را به چالش می‌کشد و توجهات را به سمت فعال‌تر شدن پارلمان‌ها برای انجام ارزیابی تأثیرات یا مشارکت نظارتی با دولت در انجام آن معطوف می‌کند.^۲

۴-۱. لوازم و معیارهای نظارت بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون

به‌طور کلی، سه مؤلفه، اهمیت زیادی در ایفای نقش مؤثرتر پارلمان در فرایند نظارت بر ارزیابی تأثیرات قانون دارند:

نخست، مسئولیت‌های ارزیابی تأثیرات باید روشن باشند و با دقت واگذار شوند. این امر شامل دولت، پارلمان و دستگاه‌های اجرایی است. قانونگذاران موظف به تدوین رهنمودهایی برای ارزیابی تأثیرات قانون

۱. اسکات اچ. زاکوبز، «گرایش‌های کنونی در فرایند و روش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: کاربست ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در فرایند خط‌مشی‌گذاری»، ترجمه مسعود فریادی، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، صص ۴۶-۴۵.

۲. زرشکن‌عابد، پیشین، ص ۱۵۲.



هستند؛ درحالی که برای تضمین انسجام، کنترل کیفیت و آموزش فرایند مورد بحث، به یک بخش نظارتی عالی نیاز است.

دوم، تلاش برای ارزیابی تأثیرات قانون باید در مورد قوانینی صورت گیرد که تأثیرات مهم دارند و پیامدهای ناشی از اجرای آنها، سبب تغییرات زیادی می‌شود. به دلیل محدودیت‌ها و هزینه‌های انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، لوایح باید گزینش شوند و تمرکز بر اعمال ارزیابی بر لوایح مهم و تأثیرگذار باشد. انتخاب این لوایح را پارلمان انجام می‌دهد.

سوم، به حداکثر رساندن تعهد سیاسی درخصوص انجام ارزیابی تأثیرات قانون ضرورت است؛ به‌ویژه تضمین تعهد به انجام مستمر آن، حتی در صورت فشارهای سیاسی برای عدم ارزیابی تأثیرات برخی لوایح، اهمیت دارد.^۱

در اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ارزیابی تأثیرات قانون ازسوی قوه مجریه و نه پارلمان انجام می‌شود. پیش از ارائه ارزیابی تأثیرات هر لایحه به پارلمان، معمولاً نتیجه آن را دفتری مستقل از وزارتخانه‌ای که تهیه‌کننده لایحه است، بازبینی و کنترل می‌کند.^۲ بدین ترتیب، نوعی خود-نظارتی، البته توسط بخش دیگری از دولت در قوه مجریه راجع به کیفیت ارزیابی تأثیرات صورت می‌گیرد. اما قطعاً این نوع نظارت، نمی‌تواند تضمین‌کننده کیفیت قابل قبول ارزیابی تأثیرات باشد.

نکته مهم در این خصوص، میزان دسترسی پارلمان به نتایج ارزیابی تأثیرات، همراه با ارائه پیش‌نویس قوانین به پارلمان است. در اغلب کشورها، ارزیابی تأثیرات در قالب بخشی از گزارش‌های توجیهی و یادداشت‌های کوتاه در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد. در بسیاری از کشورها نیز یافته‌های ارزیابی تأثیرات به‌صورت شفاهی به پارلمان عرضه می‌شود؛ ولی در برخی پارلمان‌ها نیز در این خصوص، گزارش مکتوب ارائه می‌شود.^۳ در واقع، نوع ارائه ارزیابی تأثیرات هر لایحه ازسوی دولت (در قالب گزارش مستقل، در قالب گزارش توجیهی ضمیمه لایحه، شفاهی، کتبی و ...) می‌تواند در نحوه و کیفیت نظارت پارلمان بر ارزیابی، نقش داشته باشد. چنانکه دولت با توجیهاتی از قبیل محرمانه بودن اطلاعات و داده‌ها، گزارش ارزیابی تأثیرات را به‌صورت مجمل، کلی و نادقیق ارائه کند، امکان ارزیابی کیفیت آن را از پارلمان سلب خواهد کرد. در مقابل، جزئیات مستند و مستدل، می‌تواند زمینه را برای نظارت دقیق بر عملکرد نهادهای ذی‌ربط دولت در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات لایحه، مهیا کند.

ازسوی دیگر، پارلمان از این حیث که مجمع یا صحنی برای تبادل آرای متنوع، به نمایندگی از انتخاب‌کنندگان در قالب کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و به‌ویژه صحن علنی است، نهاد مناسبی برای نظارت بر کیفیت متن تهیه شده به‌عنوان ارزیابی تأثیرات لایحه است. بی‌تردید، انعکاس نظر کمیسیون‌ها و

۱. به نقل از: همان، ص ۱۵۰.

۲. همان، ص ۱۵۵.

۳. همان، ص ۱۵۶.

نمایندگان در حین رسیدگی به هر لایحه در خصوص مفاد گزارش کتبی یا شفاهی ارزیابی تأثیرات لایحه، می‌تواند در معرض نقد و بررسی رسانه‌ها و فعالان سیاسی و همچنین تشکل‌های غیردولتی و متشکل از کسب‌وکارها و صنوف قرار گیرد.

اجرای صحیح هدف ارزشیابی‌های گفته شده، مستلزم تدوین شاخص‌ها و معیارهای مناسب است. در کادر ۱، برای مثال، معیارهای کیفیت ارزشیابی وزارت دارایی نیوزلند در خصوص گزارش ارزیابی آثار مقررات‌گذاری قید شده است.

کادر ۱. معیارهای ارزیابی کیفی گزارش ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در نیوزلند

۱. جامعیت

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

۲. متقاعدکننده بودن

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

۳. مشورت شده

- آیا گزارش ارزیابی، میزان انجام مشورت مؤثر با کلیه اشخاص ذی‌نفع، گروه‌های متأثر، نهادهای حکومتی و کارشناسان مرتبط را به خوبی نشان می‌دهد؟
 - آیا نحوه طرح مسائل در فرایند مشورت و مشارکت افراد حاضر در آن، در گزارش ارزیابی مستند شده است؟
- نظر مقام ارزیابی‌کننده: -----

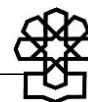
۴. روشن و دقیق بودن

- آیا متن گزارش به صورت ساده، روشن و مفید تهیه شده است؟
- آیا از مفاد کمک آموزشی مانند نمودارها، جداول، آمارهای دقیق و اطلاعات به روز علمی در تهیه متن گزارش استفاده شده است؟

نظر نهایی مقام ارزیابی‌کننده در مورد قابل قبول بودن گزارش: -----

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

به نقل از: مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، صص ۹۹-۱۰۰ (با ویرایش).



راجع به سؤال‌هایی که در خصوص ارزیابی ارزیابی تأثیرات هر قانون در قالب چهار معیار در کادر ۱ صورت‌بندی شده است، می‌توان چک‌لیستی تهیه کرد و امتیازاتی را برای هریک از شاخص‌های اصلی و زیرشاخص‌های آن، در نظر گرفت.^۱ امتیازات هر ارزیابی تأثیرات، می‌تواند برای تصمیم‌گیری نمایندگان پارلمان به تصویب یا رد مفاد لایحه پیشنهادی کمک کند.

۲-۴. رویه معاونت قوانین مجلس در نظارت بر کیفیت لوایح و طرح‌ها

در ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قیودی حداقلی برای لوایح (و همچنین طرح‌ها) مقرر شده است به این شرح: «لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید: ۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد؛ ۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود؛ ۳. دارای مواد مناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد».^۲ سه قید پیش‌گفته، نه الزام‌کننده انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در لوایح و طرح‌ها هستند و نه دربردارنده مفادی در خصوص نظارت بر اجرای فرایند مذکور.

با وجود این، به موجب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵)، وظایفی در خصوص موضوع مورد بحث برعهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نهاده شد. بدین شرح که در ماده (۴) قانون مذکور، مقرر شد:

«نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.
 ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.
 ۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده.
 ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی.
- تبصره «۱»- نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.
- تبصره «۲»- چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیئت‌رئیس نظر معاونت را استعلام می‌نماید».

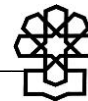
۱. برای مشاهده نمونه‌ای از این چک‌لیست، ر. ک.: فریادی، پیشین، صص ۱۰۱-۱۰۲.
۲. مشخصات منبع استفاده شده در این نوشتار برای ارجاع به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، به این شرح است: معاونت قوانین - اداره کل اسناد و تنقیح قوانین (تهیه و تنظیم)، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران: اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.

به‌این ترتیب، معاونت قوانین موظف است طرح یا لایحه پیشنهادی را از جهات گفته شده کنترل کند؛ به‌ویژه از حیث «لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده»، می‌تواند نوعی نظارت بر گزارش یا مقدمه توجیهی‌ای باشد که در حال حاضر به‌اختصار در صفحات اول لایحه یا طرح درج می‌شود. اما نکته مهم آن است که این نظارت از ضمانت اجرا برخوردار نیست؛ چراکه در ماده (۴) قانون مذکور تصریح شده است که استعلام از معاونت قوانین برای رعایت یا عدم رعایت چهار الزام حداقلی برشمرده شده برای طرح‌ها و لوایح، مانع از طی فرایندهای بعدی طرح‌ها و لوایح نیست.

برای نمونه، اخیراً طرحی با عنوان «طرح جهش تولید دانش‌بنیان»، به‌عنوان یکی از اولین طرح‌های مجلس یازدهم اعلام وصول شد (در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۴/۳). طبق روال جاری، در قسمت پایانی نسخه منتشر شده، نظر معاون قوانین مجلس به هیئت‌رئیس در مورد طرح اعلام شده است. نظر «اداره کل تدوین قوانین» در خصوص طرح مذکور، در قالب ۶ بند، در کادر ۲ آمده است.

**کادر ۲. نظر معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (اداره کل تدوین قوانین)
در خصوص «طرح جهش تولید دانش‌بنیان»**

<p>۱. سابقه تقدیم: نظر: قبلاً تقدیم نشده است.</p> <p>۲. در اجرای بند «۲» ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور: نظر: در طرح تقدیمی، آیین نگارش قانونی و ویرایش ادبی رعایت نشده است؛ دلایل مغایرت تقدیم شده است.</p> <p>۳. از نظر آیین‌نامه داخلی مجلس (شکلی): الف) ماده (۱۲۷) اول: حداقل امضای لازم (۱۵) نفر دارد. دوم: موضوع و عنوان مشخص دارد. سوم: دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد دارد. چهارم: موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان دارد. ب) ماده (۱۳۸) — طرح تقدیمی دارای بیش از یک موضوع است و پیشنهاد آن به‌عنوان مواد متعدد، مواجهه با ایراد نمی‌باشد.</p> <p>۴. در اجرای بند «۴» ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور: اول: از نظر قانون اساسی: طرح تقدیمی با قانون اساسی به‌طور کلی مغایرت ندارد. دوم: از نظر سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز: طرح تقدیمی با سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز مغایرت ندارد. سوم: از نظر قانون برنامه: طرح تقدیمی با قانون برنامه مغایرت دارد. دلایل مغایرت به ضمیمه تقدیم می‌شود.</p>
--



چهارم: از نظر آیین‌نامه داخلی مجلس (ماهوی):
الف) ماده (۱۴۰): رعایت اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نشده است؛ دلایل مغایرت به ضمیمه تقدیم می‌شود.
ب) ماده (۱۸۱): موجب اصلاح یا تغییر برنامه مصوب می‌شود و نیاز به دوسوم رأی نمایندگان دارد.»
مأخذ: اداره قوانین مجلس شورای اسلامی، «طرح چشم تولید دانش‌بنیان»، دوره یازدهم — سال اول، تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۴/۲۱، شماره چاپ: ۵۷، شماره ثبت: ۵۶.

همچنین در ضمیمه نظر اداره کل تدوین قوانین، ایرادهای شکلی و ماهوی متعددی به طرح مورد بررسی وارد شده است. باین‌حال، طرح مذکور اعلام وصول شده و در دستور کار مجلس قرار گرفته است. با توجه به مطالب پیش‌گفته، براساس قوانین جاری و رویه فعلی، وضعیت ارزیابی تأثیرات قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌ترتیب زیر است:

نخست؛ ضرورت قانونی برای انجام ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون وجود ندارد؛ در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، صرفاً به درج «لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده» در «مقدمه» لایحه یا طرح اکتفا شده است. البته توضیح نکته مذکور نیز بسیار مهم است و در مقدمه برخی از طرح‌ها و لوایح، به‌صورتی بسیار مختصر و اجمالی، گنجانده می‌شود.

دوم؛ طبعاً سازوکار نظارتی بر اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات، ولو به‌نحو ناقص و اجمالی، نیز وجود ندارد. چنانکه در نمونه طرح مطرح شده قابل مشاهده است، نظارت معاونت قوانین مجلس در التزام به قیود حداقلی و ناقص مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در تنظیم لوایح و طرح‌ها، از ضمانت‌اجرای کافی برخوردار نیست. گرچه هیئت‌رئیس می‌تواند نقش تعیین‌کننده داشته باشد که در این خصوص نیز باید به قیود و مفاد قانون اساسی توجه داشت.

در گفتار ششم پژوهش حاضر، با طرح پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی دولت به‌منظور اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، به این موضوع بازمی‌گردیم.

۵. ملاحظات مهم برای اجرایی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون در ایران

۵-۱. فرایند ارزیابی تأثیرات قانون به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های بسته اصلاح نظام مقررات‌گذاری چنانکه در پیش‌فرض‌ها نیز تأکید شد، اصلاح نظام مقررات‌گذاری باید به‌عنوان یک بسته یا منظومه در نظر گرفته شود که هرگونه بهبود در آن، مستلزم واکاوی مؤلفه‌های متعدد آن و در نظر گرفتن اصلاحات مقتضی برای هر یک از اجزای منظومه مقررات‌گذاری است. سه مؤلفه مهم مقررات‌گذاری باید برای نیل به هدف عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در ایران مورد توجه قرار گیرند:
اول، لزوم اصلاح رویه جاری تقنینی مبنی بر طرح‌محوری در تقنین و بازگشت به ابتکار قانونگذاری

از طریق لایحه؛

دوم، ارزیابی و آسیب‌شناسی عملکرد دولت در تدوین لایحه؛

سوم، ارزیابی بار مقررات، به‌ویژه از طریق مشارکت بخش خصوصی و فعالان اقتصادی.

در پژوهش حاضر، راجع به مورد سوم توضیحاتی ارائه شد. اخیراً در پژوهشی با عنوان «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»^۱ به تبیین و توضیح موارد اول و دوم پرداخته شده است. در پژوهش مذکور با ذکر شواهد و نمونه‌های متعددی، غلبه چشمگیر تعداد طرح‌های ارائه شده به مجلس بر لوایح در دوره‌های نهم و دهم تقنینی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل نظام قانونگذاری، نقد و بررسی شده و پیامدهای سوء این وضعیت، تبیین شده است. مدعای تبیین شده در پژوهش مذکور آن است که رعایت اصول قانونگذاری، به‌ویژه در مرحله تهیه پیش‌نویس قانون، در ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، بسیار بیشتر از ابتکار قانونگذاری از طریق طرح صورت می‌گیرد؛ چراکه تهیه پیش‌نویس قانون خوب، نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زبده و ساختار مناسب و دسترسی و در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانک‌های اطلاعاتی و ارزیابی‌های قابل اتکا از وضعیت موجود و ایدئال در هر حوزه است و الزامات پیش‌گفته، برای قوه مجریه به‌مراتب بیش از قوه مقننه، فراهم است. ازسوی دیگر، پایبندی و تعهد به قانونگذاری لایحه‌محور، می‌تواند حل نقیصه عدم اجرای قانون، یا اجرای ناقص آن کمک کند؛ چراکه به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل عمده عدم اجرای قانون در بسیاری از موارد، ناشی از عدم مشارکت دولت در تدوین پیش‌نویس و تبدیل طرح‌هایی به قانون است که دولت، نه در تدوین پیش‌نویس آنها نقشی دارد و نه چندان موافقت و همدلی با مفاد مصوب دارد.

نکته بسیار مهم آن است که ارزیابی تأثیرات قانون نیز در کنار اصول مؤلفه‌ها و فرایندهایی مانند اصول مربوط به نگارش متن، کمیسیون‌محوری^۲ و تدوین و تنقیح قوانین (کدیفیکاسیون)، جزئی از منظومه‌ای با عنوان «نظام مقررات‌گذاری»^۳ و یا «سیاست‌های مقررات‌گذاری»^۴ محسوب می‌شود. «سیاست‌های مقررات‌گذاری» به مجموع تدابیر لازم برای ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری، اطلاق شده است. هدف از این سیاست‌ها، «تضمین حمایت مقررات‌گذاری از رشد اقتصادی و توسعه، دستیابی به اهداف گسترده‌تر اجتماعی مانند رفاه اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی و همچنین تقویت حاکمیت

۱. احمد مرکزالمیری، «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.

۲. اصول مؤلفه‌ها و فرایندهای دیگری را نیز می‌توان به فهرست بالا افزود؛ مانند اصول مربوط به نگارش متن، کمیسیون‌محوری و تدوین و تنقیح قوانین (کدیفیکاسیون) که اجزای یک «نظام قانونگذاری» (Legislative System) خوب را تشکیل می‌دهند. برای نمونه، «کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون» یکی از مؤلفه‌های مفید مؤثر برای اصلاح نظام قانونگذاری محسوب می‌شود. اصلاح قانون در صحن علنی دارای معایبی است و تأثیراتی منفی بر کیفیت قانون دارد. یکی از راه‌های کاستن از کارها در صحن علنی - و افزودن به کارها در کمیسیون - این است که نشست‌های آن را کاهش دهیم. ایده دیگر، تسهیل رویه‌ها در صحن علنی و محدود کردن مذاکرات به موضوعاتی کلی است. بدین‌ترتیب، کمیسیون، محور تقنین است نه صحن علنی؛ ر. ک.: مویل، پیشین، صص ۲۹۲-۲۸۸.

3. Regulatory System

4. Regulatory Policies



قانون است. دستیابی به این اهداف مستلزم تضمین آن است که مقررات و چارچوبها مقرراتی از حیث کیفیت بالا و دسترسی به اهداف سیاست، موجه‌سازی شده باشند. این امر کمک می‌کند که سیاستگذاران به تصمیماتی کارشناسانه و درست درباره اینکه چه مقرراتی وضع کنند، برای چه کسانی مقررات‌گذاری کنند و چگونه مقررات‌گذاری کنند، دست یابند. به‌عنوان یک جزء اساسی از حکمرانی عمومی، سیاست مقررات‌گذاری همچنین به شکل‌دهی روابط بین دولت، شهروندان، کسب‌وکارها و جامعه مدنی کمک می‌کند»^۱.

طبعاً اجزای این نظام باید به‌طور هماهنگ و منسجم کار کنند تا دستاورد نهایی (در اینجا قانون)، قابل قبول و اثربخش باشد. بر همین سیاق، هرگونه اصلاح در اجزای نظام مقررات‌گذاری نیز باید با اصلاح دیگر مؤلفه‌های این نظام همراه باشد و الزامات و ملزومات آن در نظر گرفته شود. درخصوص طراحی و پیاده‌سازی سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون نیز ملاحظات پیش‌گفته واجد اهمیت است. بی‌تردید، سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون در یک نظام قانونگذاری طرح‌محور، به نتایج مورد انتظار منتهی نخواهد شد؛ چراکه بر مبنای همان دلایل لزوم پایبندی به لایحه‌محوری در ابتکار قانونگذاری، ارزیابی تأثیرات پیشینی یک پیش‌نویس قانونی، علی‌الاصول باید از طریق دستگاه‌های اجرایی صورت گیرد. به‌عبارت‌دیگر، اگر قوه مقننه از ابزارها و امکانات لازم برای ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس قانونی برخوردار بود، ضرورتی برای توصیه به منع آن از ابتکار قانونگذاری وجود نداشت. بدین ترتیب، اگر عزمی بر آغاز فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در ایران وجود داشته باشد، باید معضلات و آسیب‌هایی از قبیل تعلل و کم‌کاری دولت در ارائه به‌موقع لوایح قانون مورد نیاز و تعدد طرح‌های ارائه شده به مجلس از سوی نمایندگان، ترمیم شود. به‌طور خلاصه باید در هرگونه پیشنهادی برای عملیاتی‌کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون (در اینجا در مرحله پیشینی)، ابتدا اصل ابتکار قانون از طریق لایحه را احیا کرد و سپس بر سازوکار ارزیابی تأثیرات پیشینی لایحه در وزارتخانه‌ها و دستگاه اجرایی مربوط، تمرکز کرد. البته در موارد استثنایی نیز - چنانکه گفته شد و در ادامه نیز خواهد آمد - در مورد طرح‌ها نیز باید ارزیابی تأثیرات پیشینی، با سازوکار نهادی متفاوت - صورت گیرد.

۲-۵. ضرورت احتیاط برای گرفتار نشدن در «دام‌های قابلیت»^۲

به‌نظر می‌رسد بسیاری از اصلاحات نهادی که در کشور به نتیجه نرسیده است، گرفتار «دام‌های قابلیت» شده است. دو پدیده، باعث ایجاد «دام‌های قابلیت» می‌شود: اول، «ادای هم‌شکلی»^۳ و دوم، «تحمل بار

1. OECD, "Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance", Paris: OECD, 2002, p. 31.

2. Capability Traps

3. Isomorphic Mimicry

زودهنگام»^۱.

برخلاف سازکارهایی مانند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)، مقررات‌زدایی (یا حذف قوانین دست‌وپاگیر و مخل کسب‌وکار)، اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی که به‌انحای مختلف آغاز شده، اما همچنان در فرایند اجرا ناکام مانده است، اجرای سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون اساساً در ایران آغاز نشده است. از این مهم‌تر، برخلاف دیگر موارد اصلاح نهادی، در خصوص فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، حتی مقرره‌ای نیز به تصویب نرسیده است.^۲ این واقعیت البته از یک حیث می‌تواند برای اجرای مؤثر فرایند ارزیابی قانون، امیدبخش و به‌عنوان فرصت تلقی شود. توضیح اینکه در اجرای سازوکارهایی مانند مواردی که ذکر شد، موانع نهادی متعددی وجود دارد که یکی از آنها، با عبارت «ادای هم‌شکلی» توصیف شده است.^۳ در این حالت، کشورها سعی می‌کنند از «بهترین سرمشق» برای حل یک یا چند مسئله، الگوبرداری کنند. اما از آنجاکه فاقد قابلیت‌های نهادی و بوروکراتیک و دیگر الزامات اجرای هر سیاست و برنامه هستند، اجرای سیاست یا برنامه با مانع مواجه شده است. برای مثال سامانه‌های تجارت خارجی یا کنترل فساد یا شفاف‌سازی تدارکات عمومی طبق الگوهای موفق توصیه شده، راه‌اندازی می‌شود؛ اما در عمل، کارکردهای لازم را در جهت شفافیت و سلامت اقتصادی به‌دنبال ندارد. در «ادای هم‌شکلی»، شکل و کارکرد با یکدیگر خلط می‌شوند و «شبیه بودن»، جایگزین «کاری کردن» می‌شود.^۴ در واقع، اسناد سیاستی یا قانونی که تدوین شده، شکل نهادها را تقلید کرده و مقامات را از «اختراع دوباره چرخ» رها نموده است، اما اجرای هر طرح و سیاست، چه بسا نیازمند اختراع دوباره چرخ باشد؛ در مجموع، «هم‌شکل‌گرایی از طریق پیوند زدن بهترین سرمشق، به دولت‌ها و وزارتخانه‌ها امکان می‌دهد تا با تقلید محض از شکل نهادها (به‌جای اینکه سراغ کارکرد یا عملکرد اثبات شده بروند) مشروعیت خود را حفظ کنند. این تلاش‌های اصلاحاتی به آنها امکان می‌دهد تا «شبیه حکومت به‌نظر برسند»، بدون اینکه واقعاً آن حکومت باشند»^۵.

به‌این ترتیب که سیاستگذاران، قانونگذاران و مجریان تصور می‌کنند به صرف تصویب قانون یا مقرره‌ای در خصوص هر مشکل، مسئله حل شده است، در حالی که چنین نیست. در خصوص فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، می‌توان قوانین و مقرراتی برمبنای الگوهای اجرا شده در برخی کشورهای موفق در این حوزه، به تصویب رساند. برای مثال، چک‌لیست‌های متعددی از انواع ارزیابی‌ها در دسترس است که

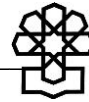
1. Premature Load Bearing

۲. برای مطالعه رگه‌هایی از توجه نظام حقوقی ایران به مؤلفه‌های ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات و وظایفی مشابه با ارزیابی تأثیرات قوانین برای برخی نهادها در کشور، ر. ک.: سیداحمد حبیب‌نژاد و احمد تقی‌زاده، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی، سال هشتم، زمستان ۱۳۹۸، شماره ۲۶، صص ۳۶-۳۳.

۳. این اصطلاح، یکی از مؤلفه‌های نظریه‌ای با عنوان «رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور» (PDIA) است که در این اثر تشریح شده است: مت اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸، صص ۸۵-۱۰۰.

۴. همان، ص ۸۷.

۵. همان، صص ۱۰۲-۱۰۱.



نمونه‌ای از آنها نیز در بخش‌های پیشین آمده است. اما سؤال این است که آیا با صرف تصویب چنین قوانین و مقرراتی و حتی با فرض تکمیل کردن چک‌لیست‌ها - برگزیدن یکی از گزینه‌های بلی یا خیر یا خیلی کم، کم، خوب و خیلی زیاد برای فهرستی از سؤال‌ها راجع به ارزیابی تأثیرات هر لایحه یا طرح - می‌توان گفت فرایند ارزیابی تأثیرات قانون انجام شده است؟ آنچه در این پژوهش برای تبیین آن تلاش شده است، ظرایف و پیچیدگی‌های اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون با در نظر گرفتن فقدان لوازم نهادی این سازوکار در ایران است.

به عبارت دقیق‌تر، نباید تجربه تلخ اجرای فرایند تدوین و تنقیح قوانین که همچنان در کشاکش ناهماهنگی‌های نهادی بین قوا، بر زمین مانده، یا تجربه ناموفق مقررات‌زدایی و سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار^۱ و موارد متعدد دیگر، درخصوص سازوکار ارزیابی تأثیرات قوانین نیز تکرار شود. در موارد مذکور، قوانین و مقررات تصویب شده، همچنان روی کاغذ باقی مانده است و به‌کارگیری بهترین سرمشق‌ها در محیط فاقد قابلیت یا کم‌قابلیت، به فرایندی انجامیده که از آن به «فرایند جدا شدن»^۲ یاد شده است.^۳ در فرایند مذکور، سرمشق خیالی در کتاب‌های قانون و مقررات باقی خواهند ماند (نظام حقوقی / رسمی)، اما به اصلاحاتی کارآمد در عمل منجر نخواهند شد (نظام واقعی / حقیقی). این فرایند جدایی تا به آنجا ادامه خواهد یافت که «مقبولیت هنجاری»^۴ به‌شدت تضعیف می‌شود و قانون، فاقد کارایی و کارآمدی به‌نظر خواهد رسید. در این حالت، «وظایفی که سازمان نمی‌تواند انجام دهد، بر سرش خراب خواهد شد، و اگر دقیق‌تر بگوییم، وسوسه‌ای قوی در سازمان به‌وجود می‌آید که پشت ماسک ادای هم‌شکلی درآوردن پنهان شود تا اقدام‌های خود را توجیه کند و جریان منابع دریافتی برقرار بماند».^۵

بی‌تردید، آنچه گفته شد، به‌معنای نفی استفاده از دستاوردها و تجربیات موفق کشورهای پیشرو در زمینه‌های طراحی و اعمال سازوکارهایی مانند ارزیابی تأثیرات قانون نیست؛ آسیب‌های پیش‌گفته، چالش‌ها و پیچیدگی‌های انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون را توضیح می‌دهد و بر اجرای تدریجی و مرحله‌ای این فرایند تأکید می‌کند. در صورت عدم ملاحظه دقیق و جدی چالش‌ها و آسیب‌های اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات، چه‌بسا آنچه قرار بوده «راه‌حل» باشد، خود تبدیل به بخشی از مسئله شود.^۶ برای نمونه، در حال حاضر، به‌نظر می‌رسد فرایند کاهش یا سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار با موانعی مواجه شده است که راه‌حل‌های درج شده در قوانین و مقررات، یعنی تشکیل «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» («هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» سابق) به‌عنوان نهاد

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸.

2. Decoupling Process

۲. اندروز، پریچت و وولکاک، پیشین، ص ۱۱۶.

4. Normative Traction

۵. همان.

۶. همان، ص ۵۱.

مسئول فرایند مورد بحث، نه تنها قادر به انجام کارکرد مورد نظر سیاستگذار و قانونگذار نبوده، بلکه خود سازوکار ساماندهی مجوزها و ساختار دستگاه‌های مسئول، تبدیل به مسئله شده است. سازوکار ارزیابی تأثیرات قانون از ویژگی‌هایی برخوردار است که مبتلا شدن به آسیب‌های پیش گفته، در آن بسیار محتمل است. در ادامه، بر ضرورت انجام مرحله‌ای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون با توضیح پدیده «تحمل بار زود هنگام» که یکی دیگر از اجزای «دام‌های قابلیت» است، تأکید می‌کنیم.

۳-۵. ضرورت انجام مرحله‌ای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون

در بخش‌های پیشین، لوازم، هزینه‌ها و دیگر سازوکارهای نهادی متعدد برای انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون تبیین شد و توضیح داده شد که به دلیل پیش‌نیازهای متعدد، کشورهای معدودی موفق به انجام این فرایند به نحو کارآمد و اثربخش شده‌اند. هزینه‌ها و دشواری‌های روش‌شناسی این فرایند به حدی است که برخی صاحب‌نظران، اساساً بر آوردی ناامیدکننده از میزان توفیق کشورها در اجرای آن داشته‌اند و بر این باورند که شواهد معدود و نامعتبری وجود دارد که نشان دهد انجام ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، تفاوتی قابل اعتنا در کیفیت مقررات‌گذاری ایجاد کرده است.^۱

تبیین‌های متعددی برای این وضعیت نسبتاً بد ارائه شده است؛ از جمله یکی از تبیین‌های سیاسی برای وضعیت گفته شده آن است که برخی گروه‌های ذی‌نفع، بهره‌گیری از تحلیل‌های اقتصادی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات مقررات‌گذاری مهم را به دلایلی سیاسی نادیده می‌گیرند. برای مثال، چه بسا رؤسای جمهور چنین تحلیلی را با ارزش و مقرون به صرفه بدانند، اما پارلمان چنین تصور کند که انجام تأثیرات مقررات‌گذاری در قوه مجریه، اقتدار و اختیارات قوه مقننه را بیش از حد محدود می‌کند و با این تصور، موافق با انجام چنین فرایندی نباشد. تبیین دیگر برای کیفیت ضعیف تحلیل اقتصادی مقررات، دشوار بودن انجام آن است و تبیین دیگر مبتنی بر تبیین دوم، آمادگی نداشتن کارمندان دولت برای انجام این فرایند است.^۲

با این وصف، هرگونه تدبیر برای عملیاتی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون (و همچنین مقررات) باید با در نظر گرفتن مؤلفه‌هایی همچون قابلیت نیروی انسانی و سازمانی در هر کشور صورت گیرد. چنانکه با توجه به ضرورت انجام ارزیابی تأثیرات قانون، سازوکارهایی حداکثری با برآوردهایی خوش‌بینانه از قابلیت سازمانی در قالب قانون یا هر مصوبه دیگری به تصویب برسد، چه بسا نظام اداری - اجرایی نتواند از عهده برآید و این شکست، بر اجرایی شدن فرایند مورد بحث در آینده نیز تأثیراتی مخرب داشته باشد. آنچه گفته شد، با عنوان پدیده «تحمل بار زود هنگام» یاد شده است. چنانکه اندروز و همکارانش توضیح می‌دهند: «... نیروهای دوگانه «ادای هم‌شکلی در آوردن» و «تحمل بار زود هنگام» اغلب می‌توانند

۱. هان و تولاک، پیشین، ص ۱۷.

۲. همان.



باعث گیر کردن این کشورها در دام‌های قابلیت شوند. وارد کردن «بهترین سرمشق‌ها» و ایجاد انتظارات غیرواقعی - با این پیش‌فرض که سطح عملکرد و سرعت تغییری که در جاهای دیگر حاصل شده، در هر جایی از جمله «اینجا» هم ممکن است - وسوسه‌انگیز هستند ... انتظارات به‌شدت خوشبینانه از نرخ تغییر احتمالی قابلیت حکومت ... باعث شکست مداوم در اجرا می‌شوند»^۱.

با توجه به نکات گفته‌شده، یعنی احتیاط برای گرفتار نشدن در «دام‌های قابلیت» و پیچیدگی و دشواری عملیاتی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، به‌ویژه مطابق با الگوهای کشورهای پیشرو در اصلاح نظام مقررات‌گذاری، آنچه در این پژوهش پیشنهاد می‌شود، انجام مرحله‌ای فرایند مورد بحث است. بر این اساس، در ادامه با الگوگیری از یکی از تجربیات قابل‌اعتنای دولت در اجرایی کردن مرحله‌ای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون (قوانین آزمایشی)، پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

۶. پیشنهادهایی برای عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها و لوایح

با توجه به نکاتی که در گفتار پیشین توضیح داده شد، به‌جز یک مصوبه درخصوص ارزیابی تأثیرات اجرای قوانین آزمایشی که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد، حتی پیش‌نویس قانونی - مقرراتی ازسوی هیچ‌یک از نهادهای مربوط، منتشر نشده است. لازمه عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات در هر نوع، جمع‌بندی پژوهش‌های صورت‌گرفته و انتشار نتایج آن در قالب دست‌کم پیشنهادهایی به نهادهای تصمیم‌گیر است. در پیشینه پژوهش به مقاله‌ای با عنوان «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»^۲ پرداخته شد که حاوی پیشنهادهای مشخص برای اصلاح قانونی - مقرراتی به‌منظور اجرایی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون است. نقل و تحلیل پیشنهادهای مطرح شده، می‌تواند مقدمه بررسی آنها در نهادهای پژوهشی قوه مجریه و مقننه باشد.

در مقاله مذکور - بر اساس تجربه نویسندگان در نهادهای مربوط در قوه مقننه و مجریه - مفادی برای درج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی دولت پیشنهاد شده است. محور پیشنهادهای ارائه شده، ضرورت وجود پیوستی برای لوایح و طرح‌ها با عنوان «ارزیابی تأثیرات» است. چنانکه نویسندگان مقاله مذکور تصریح کرده‌اند: «آنچه اهمیت دارد، منوط کردن رسیدگی به پیشنهاد به داشتن پیوست ارزیابی تأثیرات، در نظر گرفتن نهادی برای بررسی شکلی رعایت تهیه آن و فصل‌الخطاب دانستن گزارش بررسی شکلی برای آغاز رسیدگی به پیشنهاد یا عودت آن به پیشنهاددهنده است. با توجه به اینکه در این مقاله، به‌طور مشخص به فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در مجلس

۱. اندروز، بریجت و وولکاک، پیشین، صص ۱۱۲-۱۱۱.

۲. امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین.

شورای اسلامی و پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌ها در دفتر هیئت دولت پرداخته شد، اصلاحاتی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی هیئت دولت به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود.^۱ علاوه بر این، پیشنهاد دیگری در پایان کتاب «سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران» به‌طور مختصر مطرح شده است و نویسنده، مناسب‌ترین راهکار عملیاتی شدن ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را تأسیس نهادی تخصصی برای انجام این کارویژه در نهاد ریاست‌جمهوری دانسته است که در پایان این بخش به آن پرداخته خواهد شد.

۱-۶. فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها

۱-۱-۶. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس

در قسمت اخیر ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و دارای موادی متناسب با اصل موضوع و برای طرح نیز باشد». بدین ترتیب، در ماده پیش‌گفته، نه جزئیاتی راجع به مؤلفه‌های «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد» طرح و نه ضمانت اجرایی برای عدم ذکر دلایل مذکور در طرح، و از آن مهم‌تر، اساساً لزوم ارزیابی تأثیرات مفاد طرح، مقرر نشده است. پیشنهادهای ارائه شده برای اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص ارزیابی تأثیرات طرح‌ها (اصلاح ماده (۱۲۷) و الحاق یک ماده با شماره ۱۲۷ مکرر) در مقاله مذکور برای رفع نقایص فوق، در کادر ۳ آمده است.^۲

کادر ۳. اصلاحات پیشنهادی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

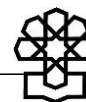
در خصوص فرایند ارزیابی تأثیرات طرح‌ها

۱. ماده (۱۲۷) به شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۱۲۷) - طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود. طرح‌ها باید دارای موضوع و عنوان مشخص بوده، موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح داشته باشند و دارای پیوست ارزیابی تأثیرات طرح مشتمل بر موارد ده‌گانه موضوع ماده (۱۲۷) مکرر باشند. این طرح‌ها و پیوست آنها قبل از اعلام وصول برای بررسی به معاونت قوانین مجلس ارسال می‌شوند. معاونت قوانین مجلس حداکثر سه روز کاری فرصت دارد تا پیوست ارزیابی تأثیرات طرح را از حیث تکمیل بودن موارد ده‌گانه موضوع ماده (۱۲۷) مکرر و احکام طرح را از حیث انشای حقوقی صحیح، نگارش درست، شفافیت، قابل فهم بودن، عدم ابهام و اجمال و تناسب با اصل موضوع و عنوان بررسی کند و گزارش آن را به هیئت‌رئیس دهد. این گزارش در دستور اولین جلسه مجلس قرار می‌گیرد و در همان جلسه درباره اعلام وصول یا عودت آن به

۱. همان، ص ۳۴۴.

۲. علاوه بر اینها، متن اصلاحی مربوط به ماده (۱۲۶) آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص ارزیابی تأثیرات طرح‌های ارائه شده از سوی شورای عالی استان‌ها نیز پیشنهاد شده که در این نوشتار مورد بررسی قرار نگرفته است؛ ر. ک.: امامی‌مبیدی و آزادانی، پیشین، صص ۳۴۸-۳۴۷.



نمایندگان طراح تصمیم‌گیری می‌شود. در صورتی که گزارش معاونت قوانین ناظر به رعایت موارد فوق باشد، طرح با ذکر عنوان آن توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران اعلام وصول شده و در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارسال می‌گردد. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن را رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌کند. در صورتی که گزارش معاونت قوانین حاکی از نقص موارد فوق باشد، رئیس جلسه طرح را به نمایندگان طراح طرح عودت می‌دهد تا نسبت به رفع نواقص اقدام کرده و نسخه تکمیل شده را به معاونت قوانین مجلس ارائه دهند. مجدداً معاونت قوانین سه روز کاری برای بررسی طرح و پیوست ارزیابی تأثیرات آن فرصت دارد و گزارش خود را به نمایندگان طراح می‌دهد تا نواقص را برطرف کنند. هنگامی که گزارش معاونت قوانین مجلس دال بر رفع نواقص طرح و پیوست ارزیابی تأثیرات آن باشد، توسط معاونت قوانین برای هیئت‌رئیس مجلس ارسال و در اولین جلسه مجلس اعلام وصول و برای کمیسیون‌های مربوط ارسال می‌شود.

تبصره «۱»- معاونت قوانین مجلس در بررسی طرح و پیوست ارزیابی تأثیرات آن، به ارزیابی کیفیت محتوای آن ورود نمی‌کند.

۲. ماده (۱۲۷) مکرر به شرح ذیل افزوده شود:

ماده (۱۲۷) مکرر - نمایندگان طراح طرح مکلفند در پیوست ارزیابی تأثیرات طرح، موارد ده‌گانه ذیل را رعایت کنند:

۱. عنوان طرح به‌طور دقیق ذکر شود.
 ۲. مسئله‌ای که طرح درصدد رسیدگی به آن است شرح داده شود. در این قسمت، نیازی که تبدیل به مسئله شده است، عوامل به‌وجود آورنده مسئله، افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که درگیر مسئله هستند، دلایل تشدید مسئله در طول زمان و تبعات تداوم وضع موجود در صورت عدم رسیدگی به آن بیان می‌شود.
 ۳. دلایل ضرورت قانونگذاری برای رسیدگی به مسئله بیان شود.
 ۴. نتایج و آثاری که پیش‌بینی می‌شود با اجرای طرح حاصل شود به‌طور شفاف و در صورت امکان به‌طور کمی بیان شود.
 ۵. قوانین، مقررات و سیاست‌هایی که قبلاً برای رسیدگی به مسئله وضع یا اجرا شده و دلایل ناکافی بودن هرکدام از آنها برای پاسخگویی به مسئله بیان شود.
 ۶. راهکارهای بالقوه برای رسیدگی به مسئله بیان شود. حداقل دو راهکار باید ذکر شود.
 ۷. تأثیرات کلیدی اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و اداری هرکدام از راهکارهای بالقوه از طریق فنون علمی و یا نظر کارشناسی پیش‌بینی شود.
 ۸. دلایل انتخاب راهکاری که طرح براساس آن تنظیم شده است بیان شود.
 ۹. مقتضیات مالی، اداری و هماهنگی اجرای طرح پیش‌بینی شود.
 ۱۰. شاخص‌های پایش و ارزیابی تحقق اهداف طرح، بازه زمانی گزارش‌گیری و دستگاه‌های گزارش‌دهنده به کمیسیون اصلی بررسی‌کننده طرح در مجلس تعیین شود.
- تبصره «۱»- اگر طرح در پاسخ به مسائل فرعی متعدد ارائه شده، درباره هر یک از مسائل آن باید بندهای (۲) تا (۱۰) به‌صورت جداگانه تهیه شود.
- تبصره «۲»- نمایندگان پیشنهاددهنده طرح می‌توانند از مرکز پژوهش‌های مجلس کتباً درخواست کنند نسبت به تهیه گزارش پیوست ارزیابی تأثیرات طرح اقدام کند. در این صورت، مرکز پژوهش‌ها موظف خواهد بود ظرف حداکثر شش ماه گزارش ارزیابی تأثیرات طرح را تهیه کند.
- مأخذ: امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین، صص ۳۴۷-۳۴۵.

۲-۱-۶. نقد و ارزیابی پیشنهادها

نکاتی راجع به پیشنهاد‌های مندرج در کادر ۳ برای اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس قابل ذکر است: ۱. یکی از مهم‌ترین ملاحظات در هرگونه اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در جهت سختگیری برای ارائه طرح از سوی نمایندگان، توجه به این امر است که چنین اصلاحی، علاوه بر اینکه با حساسیت و مقاومت نمایندگان و به‌طور کلی قوه مقننه مواجه می‌شود، بلکه با مفادی از قانون اساسی نیز متعارض خواهد بود. توضیح اینکه صلاحیت‌های قوه مقننه در قانونگذاری بسیار گسترده است که در اصول متعدد قانون اساسی (از جمله اصول (۵۸)، (۷۱) و (۷۴)) مقرر شده است؛ به‌ویژه نوعی از صلاحیت که به آن «صلاحیت عام» اطلاق می‌شود و در اصل (۷۱) قانون اساسی به این شرح مقرر شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»^۱. طبعاً پیش‌بینی هرگونه سازوکار و آیینی در تقنین که به‌نحوی به تحدید حدود صلاحیت تقنینی مجلس بیانجامد، با ایراد مغایرت با قانون اساسی توسط شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

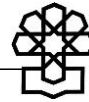
۲. در پیشنهاد‌های مندرج در کادر ۳، به ضمانت اجرای وجود پیوست ارزیابی تأثیرات برای هر طرح، کنترل پیوست مذکور توسط معاونت قوانین ظرف سه روز و بازگرداندن طرح به نمایندگان طراح برای اصلاح نواقص و ارائه نسخه تکمیل شده به معاونت قوانین ذکر شده است. اما معلوم نیست چنانکه نواقص برطرف نشده بود و همچنان در پیوست ارزیابی طرح، موارد ده‌گانه مندرج در ماده (۱۲۷) مکرر پیشنهادی رعایت نشده بود، سرنوشت طرح چه خواهد شد.

۳. نکته اساسی درخصوص مفاد پیشنهادی، عملی بودن اجرای آنهاست. پیشنهاددهندگان اصلاحیه‌های مندرج در کادر ۳ در مقاله خود تصریح کرده‌اند: «درخصوص طرح‌ها، نمایندگان به‌جز اینکه می‌توانند مشاور داشته باشند و از محل وجه هزینه‌های نمایندگی برای سفارش پیوست ارزیابی تأثیرات به پژوهشگران بهره‌برداری کنند، می‌توانند از مرکز پژوهش‌های مجلس بخواهند چنین پیوستی را برای آنها تهیه کند»^۲. همچنین در پیشنهاد اصلاحی خود نیز تصریح کرده‌اند نمایندگان می‌توانند از مرکز پژوهش‌های مجلس درخواست کنند که نسبت به تهیه گزارش پیوست ارزیابی تأثیرات طرح (ظرف حداکثر شش ماه) اقدام کند. درخصوص این پیشنهاد، دو نکته قابل توجه است:

نخست، طبق بند «الف» ماده (۲) «قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹)، «مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمامی لوایح و طرح‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی» به‌عنوان یکی از وظایف مرکز پژوهش‌ها مقرر شده است. علاوه بر این، در بند «ب» ماده مذکور یکی از وظایف مرکز پژوهش‌ها به این شرح مقرر

۱. برای مطالعه انواع صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری، برای نمونه رک: علی‌محمد فلاح‌زاده و همکاران، تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱، صص ۱۱۸-۱۰۹.

۲. امامی‌میبی و آزادانی، پیشین، ص ۳۳۸.



شده است: «گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانونگذاری». پس از تدوین و اعلام وصول طرح‌ها، مرکز پژوهش‌ها موظف است نظر کارشناسی خود را به کمیسیون مربوطه و همچنین در مرحله صحن علنی در قالب گزارش‌های کارشناسی و مشاوره به کمیسیون‌ها، اعلام کند.

با توجه به وظایف پیش‌گفته، مسئله ارزیابی تأثیرات قانون، همواره یکی از موضوع‌های اصلی مورد پژوهش در مرکز پژوهش‌های مجلس بوده است. اما با توجه به موانع و دشواری‌های انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس به‌طور نظام‌مند چنین رویه‌ای را تاکنون عملیاتی نکرده است. شاید یکی از دلایل آن، آگاهی از ماهیت فنی و پیچیده آن و در نظر داشتن این پیش‌فرض باشد که ارزیابی تأثیرات قانون نیز همچون ابتکار تقنینی، باید از طریق قوه مجریه صورت گیرد. گرچه مرکز پژوهش‌ها در گزارش‌های کارشناسی لوایح و طرح‌ها، تلاش کرده در حد توان و امکانات، تأثیرات اقتصادی هریک از مقرردها را به‌طور کلی قانون بر مؤلفه‌های اصلی اقتصادی مانند تورم، اشتغال، رشد و ... ارزیابی کند و بر مبنای آن، اصلاحات و توصیه‌هایی در خصوص هر طرح یا لایحه ارائه دهد.

آنچه مسلم است، اینکه مرکز پژوهش‌های مجلس، واجد امکانات و لوازم انجام «تأثیرات کلیدی اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و اداری» برای هر طرح - چنانکه در بند «۷» ماده (۱۲۷) مکرر برای درج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده - نیست و ارزیابی تأثیرات طرح‌ها در مرکز پژوهش‌ها، نسبت به ارزیابی تأثیرات لایحه در وزارتخانه مربوط و دیگر نهادهای مرتبط دولتی که دارای امکانات و پتانسیل‌های زیادی هستند - البته با فرض برقراری سازوکارها و ساختارهای توصیه شده در این پژوهش - واجد ویژگی‌ها و الزامات مربوط نخواهد بود.

دوم، ملاحظه دوم در خصوص شناسایی مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان نهاد تهیه‌کننده پیوست ارزیابی تأثیرات، آسیب‌هایی است که شاید عملی شدن این راهکار برای کیفیت قانونگذاری به‌دنبال داشته باشد. در سطور پیشین شرح داده شد که به‌ویژه از دوره نهم قانونگذاری به بعد، یکی از آسیب‌های جدی نظام تقنینی، تعدد طرح‌های پیشنهادی نمایندگان و عدم کیفیت مطلوب آنهاست. همچنین توضیح داده شد که یکی از تدابیری که باید با قید فوریت در راستای اصلاح نظام قانونگذاری مدنظر قرار گیرد، حداقلی شدن ارائه طرح‌ها و پایبندی به اصل قانونگذاری از طریق لایحه است. گرچه لزوم تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات پیشینی برای هر طرح، می‌تواند در صورت اجرایی شدن و در نظر گرفتن ملاحظات مبتنی بر قانون اساسی، تا حدی به‌عنوان مانعی برای ارائه طرح‌هایی بی‌کیفیت و خلق‌الساعه کارکرد داشته باشد، اما از سوی دیگر، مکلف کردن مرکز پژوهش‌های مجلس به تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات یک طرح، پس از تدوین و ارائه طرح اولیه، می‌تواند تدابیر پیش‌گفته را خنثی کند؛ چراکه این احتمال به‌طور جدی وجود دارد که نمایندگان با اطمینان از اینکه مرکز پژوهش‌ها برای هر طرحی،

به‌نحوی ازانجا، گزارش ارزیابی تأثیرات نیز تهیه خواهند کرد، اتفاقاً به ارائه طرح تشویق شوند. این در حالی است که به‌ترتیب، اصل بر این است که همچنان که نمایندگان به اطلاعات و بانک‌های اطلاعاتی جامع و به‌روز برای ارائه پیشنهادهای قانونی اجرا دسترسی ندارند، مرکز پژوهش‌ها و کارشناسان آن نیز از چنین دسترسی‌هایی محروم هستند.

۴. مطلب دیگری که باید درخصوص پیشنهادهای مندرج در کادر ۳ مورد توجه قرار گیرد، فقدان پیش‌بینی سازوکاری برای تعامل و رابطه نمایندگان در تدوین طرح‌ها و همچنین تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات هر طرح، با دولت و دستگاه‌های اجرایی و همچنین بخش خصوصی و تعاونی است. بی‌تردید، مفاد طرح نیز در صورت تبدیل شدن به قانون، باید از ویژگی‌های یک قانون قابل اجرا برخوردار باشد.^۱ بنابراین، حضور دولت و دستگاه‌های اجرایی در تدوین طرح‌ها نیز باید به نوعی تضمین و عملی شود. تدوین هر طرح - ولو با مفادی کارشناسی شده و راهگشا برای حوزه‌های اقتصادی و ... - بدون حضور و اطلاع دولت - و حتی با پیوست ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی و ...، نمی‌تواند به نتایج مورد نظر قانونگذار بیانجامد.

۲-۶. فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی لوايح

۱-۲-۶. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی دولت

چنانکه گفته شد، در ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قیودی حداقلی برای لوايح (و همچنین طرح‌ها) مقرر شده است. بدیهی است که لزوم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات لوايح در سه قید پیش‌گفته، مقرر نشده است و صرف اشاره به «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد» یک لایحه، نمی‌تواند به‌هیچ‌عنوان برای الزام دولت به تدوین گزارش ارزیابی تأثیرات، کفایت کند. در پیشنهاد اصلاحی در مقاله برای ماده مذکور، تلاش شده مفادی برای لازم‌الاجرا کردن فرایند ارزیابی تأثیرات برای هر لایحه ارائه شود.

کادر ۴. اصلاحات پیشنهادی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

درخصوص فرایند ارزیابی تأثیرات لوايح

<p>ماده (۱۳۱) به شرح ذیل اصلاح شود:</p> <p>ماده (۱۳۱) - لوايح قانونی که ازطرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:</p> <p>۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.</p> <p>۲. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.</p> <p>۳. دارای پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه باشد.</p> <p>تبصره «۱» - دولت مکلف است پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه را همانند پیوست ارزیابی تأثیرات طرح موضوع ماده (۱۲۷) مکرر تهیه کند؛ در غیر این صورت، لایحه اعلام وصول نمی‌شود. به این منظور، دستگاه</p>
--

۱. برای مطالعه مؤلفه‌های يك قانون قابل اجرا تحت عنوان «مؤلفه‌های اسنجام قانونی»، ر.ک.: مرکزالمیري، «اختلال در ابتکار قانونگذاري در ایران...»، صص ۲۶-۲۸.



اجرای پیشنهاددهنده لایحه به هیئت دولت موظف است پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه را تهیه کرده و همراه با پیش‌نویس لایحه به دفتر هیئت دولت ارسال کند. در صورتی که پیش‌نویس لایحه در هیئت دولت تغییر کرد، دفتر هیئت دولت موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی اصلاحات لازم را در پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه اعمال کرده و آن را به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

تبصره «۲»- نحوه اعلام وصول لوایح همانند طرح‌هاست و معاونت قوانین مجلس وظایفی که در قبال بررسی طرح‌ها و پیوست ارزیابی تأثیرات آنها برعهده دارد در خصوص لوایح و پیوست ارزیابی تأثیرات آنها نیز انجام خواهد داد.

مأخذ: امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین، صص ۳۴۶-۳۴۷.

علاوه بر پیشنهادهایی که برای اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص عملیاتی شدن ارزیابی تأثیرات لایحه آمده، پیشنهادهایی نیز به شرح مندرج در کادر ۵ برای اصلاح آیین‌نامه داخلی هیئت دولت^۱ ذکر شده است. با وجود اینکه این پیشنهادها ناظر بر فرایند ارائه هرگونه پیشنهاد مقرراتی در دولت است،^۲ اما حاوی مشخصه‌های گزارش ارزیابی تأثیراتی است که باید به هر مقرر پیشنهادی، از جمله لایحه، پیوست شود.

کادر ۵. اصلاحات پیشنهادی در آیین‌نامه داخلی هیئت دولت

۱. ماده (۱۵) به شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۱۵)- دبیر کمیسیون موظف است برای هر یک از موضوع‌هایی که مورد بحث قرار می‌گیرد گزارشی شامل محورهای کلیدی پیشنهاد، خلاصه پیوست ارزیابی تأثیرات پیشنهاد، نظرات دستگاه‌های مورد استعلام، نظر معاون حقوقی رئیس‌جمهور و تلفیق نظرات کارشناسی ارائه شده در کمیسیون‌های فرعی را (که مطابق نظر کمیسیون اصلی به مسئولیت دبیر کمیسیون تشکیل شده است) تهیه و در جلسه کمیسیون مطرح کند.

۲. ماده (۲۲) به شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۲۲)- موضوع‌هایی می‌توانند در جلسات کمیسیون‌ها و نهایتاً در هیئت دولت مطرح شوند که دارای پیوست ارزیابی تأثیرات مشتمل بر موارد ده‌گانه موضوع ماده (۲۲) مکرر بوده و منحصرأً از طرف رئیس‌جمهور و معاونان رئیس‌جمهور و وزرا برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال شده باشد. این موضوع‌ها ممکن است جنبه عادی، فوری، یا دوفوریتی داشته باشد، تشخیص نهایی امر با رئیس‌جمهور یا معاون اول اوست.

تبصره «۱»- در صورتی که پیشنهاد پیوست ارزیابی تأثیرات نداشته باشد به دستگاه پیشنهاددهنده عودت می‌شود.

تبصره «۲»- دفتر معاون اول، پیوست ارزیابی تأثیرات را از لحاظ رعایت موارد ده‌گانه موضوع ماده (۲۲) مکرر بررسی می‌کند و در صورت کامل بودن، آن را برای اخذ دستور معاون اول در کارتابل وی قرار می‌دهد. در

۱. آیین‌نامه مذکور با این مشخصات منتشر شده است: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).

۲. شایان ذکر است در پیشنهادها ارائه شده در مقاله مذکور، بسط سازوکارهای پیشنهاد شده از لایحه به تصویب‌نامه نیز پیش‌بینی شده است. به این ترتیب که «برای پیش‌نویس تصویب‌نامه‌ها نیز لازم است قرار گرفتن پیشنهاد در کارتابل معاون اول رئیس‌جمهور، منوط به ارائه پیوست ارزیابی تأثیرات از سوی دستگاه ارسال‌کننده پیش‌نویس باشد و بررسی شکلی پاسخ به پرسش‌های ارزیابی تأثیرات در دفتر معاون اول صورت گیرد. حتی درباره پیشنهادها آنی، ضرورت دارد پیوست ارزیابی تأثیرات به همراه پیشنهاد در جلسه هیئت دولت مطرح شود»؛ ر. ک. امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین، صص ۳۴۳-۳۴۴.

صورت داشتن نواقص، پیشنهاد از سوی مسئول دفتر معاون اول به دستگاه پیشنهاددهنده برای رفع نواقص عودت داده می‌شود.

۳. ماده (۲۲) مکرر به شرح ذیل اضافه شود:

ماده (۲۲) مکرر- دستگاه ارسال‌کننده پیشنهاد برای معاون اول مکلف است در پیوست ارزیابی تأثیرات پیشنهاد، موارد ده‌گانه ذیل را رعایت کند:

۱. عنوان پیشنهاد به‌طور دقیق ذکر شود.
۲. مسئله‌ای که پیشنهاد درصدد رسیدگی به آن است شرح داده شود. در این قسمت، نیازی که تبدیل به مسئله شده است، عوامل به‌وجود آورنده مسئله، افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که درگیر مسئله هستند، دلایل تشدید مسئله در طول زمان و تبعات تداوم وضع موجود در صورت عدم رسیدگی به آن بیان می‌شود.
۳. دلایل ضرورت مداخله هیئت دولت برای رسیدگی به مسئله بیان شود.
۴. نتایج و آثاری که پیش‌بینی می‌شود با اجرای پیشنهاد حاصل شود به‌طور شفاف و در صورت امکان به‌طور کمی بیان شود.
۵. قوانین، مقررات و سیاست‌هایی که قبلاً برای رسیدگی به مسئله وضع یا اجرا شده و دلایل ناکافی بودن هرکدام از آنها برای پاسخگویی به مسئله بیان شود.
۶. راهکارهای بالقوه برای رسیدگی به مسئله بیان شود. حداقل دو راهکار باید ذکر شود.
۷. تأثیرات کلیدی اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و اداری هرکدام از راهکارهای بالقوه از طریق فنون علمی و یا نظر کارشناسی پیش‌بینی شود.
۸. دلایل انتخاب راهکاری که پیشنهاد براساس آن تنظیم شده است بیان شود.
۹. مقتضیات مالی، اداری و هماهنگی اجرای پیشنهاد پیش‌بینی شود.
۱۰. شاخص‌های پایش و ارزیابی تحقق اهداف پیشنهاد، بازه زمانی گزارش‌گیری و دستگاه‌های گزارش‌دهنده به هیئت دولت تعیین شود.

تبصره «۱»- اگر پیشنهاد در پاسخ به مسائل فرعی متعدد ارائه شده، درباره هر یک از مسائل آن باید بندهای «۲» تا «۱۰» به‌صورت جداگانه تهیه شود.

۴. یک تبصره به شرح ذیل به ماده (۲۴) اضافه شود:

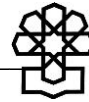
تبصره- درخصوص پیشنهاد آئی، پیشنهاددهنده موظف است خلاصه پیوست ارزیابی تأثیرات پیشنهاد را به همراه پیشنهاد در هیئت‌دولت مطرح کند. متن کامل ارزیابی تأثیرات پیشنهاد در سامانه اطلاعاتی دفتر هیئت دولت ثبت می‌شود.

مأخذ: امامی‌میبدی و آزادانی، پیشین، صص ۳۴۸-۳۴۹.

۲-۲-۶. نقد و ارزیابی پیشنهادها

راجع به پیشنهادهای مذکور در دو کادر پیشین، نکاتی به شرح زیر قابل توجه است:

۱. برخلاف مفاد پیشنهادی در مورد ضمانت‌اجرای نقصان پیوست ارزیابی تأثیرات طرح‌ها، ضمانت اجرای در نظر گرفته شده برای نقصان این پیوست در مورد لوایح، «عدم وصول لایحه»، پیش‌بینی شده است. به‌عبارت روشن‌تر در صورت تصویب مفاد پیشنهادی در کادر ۴، معاونت قوانین مجلس از این اختیار فوق‌العاده مهم برخوردار خواهد بود که در صورت تشخیص عدم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات و



پیوست آن به لایحه، زمینه قانونی عدم وصول آن را فراهم کند. این در حالی است که اعلام عدم وصول لوایح - با هر توجیهی - شبهه مغایرت با صلاحیت‌ها و اختیارات مبتنی بر قانون اساسی قوه مجریه - از جمله اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی - را به طور جدی ایجاد خواهد کرد. به عبارت دقیق‌تر، هرگونه مداخله مجلس در لایحه در هر مرحله از رسیدگی، واجد حساسیت‌های ویژه‌ای از حیث صلاحیت‌ها و اختیارات هریک از قواست. نه تنها اعلام عدم وصول لایحه، بلکه مسائلی مانند آیین‌سختگیرانه استرداد لوایح از سوی دولت پس از بررسی کلیات آن در مجلس در آیین‌نامه داخلی مجلس، از موضوع‌های چالش‌برانگیز حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود.^۱

۲. شناسایی نهاد مسئول برای تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات پیشینی لایحه، نکته بسیار مهم و کلیدی در هرگونه پیشنهاد برای عملیاتی کردن فرایند مورد بحث است. در پیشنهاد‌های مطرح شده، «دستگاه اجرایی پیشنهاددهنده لایحه»، موظف به تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه شده است. اما این پیش‌بینی نیز قید شده است که اگر پیش‌نویس ارائه شده از سوی دستگاه اجرایی در ضمن بررسی در هیئت دولت تغییر کرد، این وظیفه برعهده دفتر هیئت دولت خواهد بود که با همکاری دستگاه(های) اجرایی مربوط، اصلاحات لازم را در پیوست مذکور صورت دهد. اما از سوی دیگر، طبق اصلاحیه پیشنهادی برای ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، وظیفه نظارت بر کیفیت پیوست ارزیابی تأثیرات لایحه برعهده دفتر معاون اول خواهد بود. معلوم نیست در پیشنهاد‌های مطرح شده، «نحوه هماهنگی و همکاری بین نهاد‌های سه‌گانه دستگاه(های) اجرایی، دفتر هیئت دولت و دفتر معاون اول، مورد توجه قرار گرفته است یا خیر». نویسندگان مقاله در این باره تصریح کرده‌اند: «دستگاه‌ها نه تنها می‌توانند تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات را به پژوهشگران بیرونی سفارش دهند، بلکه می‌توانند تهیه آن را به پژوهشکده‌های وابسته به خود واگذار کنند. دفتر هیئت دولت نیز گرچه به لحاظ نیروی انسانی امکان اصلاح پیوست ارزیابی تأثیرات را ندارد، اما می‌توان آیین‌نامه داخلی مجلس را به نحوی اصلاح کرد که دستگاه پیشنهاددهنده موظف باشد همکاری لازم را با دفتر هیئت دولت در این باره به عمل آورد».^۲ نحوه تعامل و تقسیم وظایف در این باره، به ویژه میان دستگاه(های) اجرایی و دفتر هیئت دولت، واجد اهمیت است؛ چراکه نمی‌توان از دفتر هیئت دولت یا هر نهاد ستادی دیگر، انتظار داشت وظایفی را که به طور منطقی باید دستگاه(های) اجرایی انجام دهند، برعهده گیرد. تجارب مربوط به ناهماهنگی‌ها و ناکارآمدی‌ها در اجرای برخی از سازوکارهای قانونی که به بعضی از آنها اشاره شده است، نشانگر آن است که سوای کیفیت اجرا، سازگاری، هماهنگی، جلوگیری از ایجاد اختلافات صلاحیتی و ... امور بسیار مهم و چالش‌برانگیزی هستند.

۱. ر.ک.: مسلم آقای‌طوق [و دیگران]، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹، صص ۶۹-۶۸.

۲. امام‌مبیدی و آزادانی، صص ۲۳۹-۲۳۸.

۳. نکته دیگر راجع به پیشنهادهای مندرج در کادرهای ۳ و ۴ آن است که در حال حاضر الزامی به انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی یک لایحه - نه در قانون و نه آیین‌نامه - وجود ندارد، سازوکار تدوین لوایح مورد نیاز کشور با کندی و تعلل بسیار صورت می‌گیرد؛ به طوری که یکی از انگیزه‌های عمده نمایندگان مجلس برای ارائه بسیاری از طرح‌ها، از جمله طرح‌های مربوط به اصلاح نظام بانکداری یا اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، وضعیت توصیف شده است.^۱ این دغدغه به طور جدی وجود دارد که چنانکه ارائه هر لایحه در نهادهای ستادی دولت (از جمله دفتر هیئت دولت یا دفتر معاول اول رئیس‌جمهور) منوط به وجود پیوست ارزیابی تأثیرات آن شود، یا اعلام وصول لایحه صرفاً با ارائه و تأیید فنی پیوست مذکور از سوی نهادی مانند معاونت قوانین صورت گیرد، ناهماهنگی و تعلل دولت در ارائه لوایح ضروری، بیش‌ازپیش افزایش یابد.

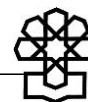
۴. برای اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات لایحه (یا هر مقرر دیگر)، باید از زیرساخت‌ها و ابزارهای موجود بهره گرفت و آنها را تکامل بخشید. این ملاحظه در متن پیشنهادی مغفول مانده است.^۲ برای نمونه، اخیراً «سامانه تصمیم»، با نظر معاون اول رئیس‌جمهور و دبیر دولت، جایگزین «سامانه پیام» شده است و طبق آنچه که اعلام شده است، همه مکاتبه‌های دفتر هیئت دولت با وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌ها صرفاً از طریق این سامانه انجام می‌شود. این سامانه با توجه به جایگاه دفتر هیئت دولت در سطح هیئت وزیران و نقش فرابخشی این دفتر در خصوص وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های عضو هیئت دولت و به‌منظور پیوند بین دستگاه‌ها برای تعامل بین آنها در جهت اتخاذ تصمیمات و پیشنهادهای، ایجاد و راه‌اندازی شده است.^۳

در معرفی «سامانه تصمیم» آمده است: «سامانه‌ای تعاملی بین هیئت دولت و دستگاه‌های اجرایی و مبتنی بر گردش کار و فرایند است که اطلاعات را به‌هنگام، برای تصمیم‌گیری‌های کلان فراهم می‌کند. این سامانه با ایجاد بستر مدیریت دانش، پشتوانه‌ای کارا در جهت ارتقای سطح کیفی تحلیل مسائل در مجموعه کمیسیون‌های هیئت دولت محسوب می‌شود. ... در این سامانه، هر سازمان دارای یک کارتابل الکترونیک اختصاصی برای تمامی اسناد وارده و صادره است. ... در سامانه تصمیم، دستگاه‌ها پیشنهادهای خود را به‌صورت الکترونیکی در چارچوب تعریف شده برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال می‌کنند. این درخواست‌ها باید شامل متن درخواست پیشنهادی، بیان مسئله، اقدامات پیشنهادی، نتایج و آثار مورد انتظار، پیشینه و زمینه سیاستی و توجیه حقوقی پیشنهاد باشد. ... در رویه جدید، دستگاه‌های متقاضی طرح پیشنهادی در دولت باید مسئله اصلی پیشنهاد و سایر مستندات خود را با جزئیات کامل و دقیق

۱. ر. ک.: مرکزالمیری، پیشین، صص ۴۶-۵۲.

۲. گرچه نویسندگان مقاله تصریح کرده‌اند: «اخیراً نیز در دفتر هیئت دولت، توسعه سامانه تصمیم به تعبیه پیوست گزارش توجیهی که حداقل پرسش‌های پیوست ارزیابی تأثیرات را داشته باشد اجرا شده است»؛ امامی‌مبیدی و آزادانی، پیشین، ص ۳۴۹.

۳. وبسایت شبکه دولت، «سامانه درگاه خدمات الکترونیک هیئت دولت (سامانه تصمیم)»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <http://net.gov.ir/news/2768>



در سامانه، برای ارزیابی و بررسی اولیه کارشناسان کمیسیون‌ها و تصمیم‌گیران به‌منظور تسریع در روند رسیدگی به درخواست بارگذاری کنند. در راستای ارتقای سطح کیفی تصمیمات، این سامانه امکان رصد مداوم فرایند رسیدگی به پیشنهادهای و آخرین تغییرات در وضعیت محتوای پرونده از لحظه ارسال به معاون اول رئیس‌جمهور تا برگزاری جلسات در کمیسیون‌های تخصصی، فرعی و اصلی دولت را برای کاربران سامانه فراهم می‌آورد. ... دفتر دولت با طراحی و ایجاد یک پردازشگر هوشمند متون و جستجوگر با نام «متین» با به‌کارگیری هوش مصنوعی و داده‌کاوی امکان ارزیابی هدفمند سوابق را در جهت ارتقای کیفیت تصمیم‌سازی برای کمیسیون‌های دولت فراهم کرده است.^۱

۳-۶. پیشنهاد تأسیس واحدی برای ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در نهاد ریاست‌جمهوری

در بخش پایانی اثری که به‌کرات برای معرفی سازوکارهای ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در پژوهش حاضر به آن ارجاع داده شد، پیشنهادی کلی برای ایجاد نهاد خاص مسئول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در ایران ارائه شده است. این پیشنهاد پس از طرح ملاحظات کلی به شرح زیر مطرح شده است:

نخست، ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری با توجه به گسترش استانداردهای فنی و علمی مقررات‌گذاری، به یک فن حرفه‌ای و تخصصی ارتقا یافته است. با توجه به اینکه قوانین و مقررات، تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیط زیستی و سیاسی مختلفی دارند، طبعاً تحلیل و ارزیابی تأثیرات آنها تنها در صلاحیت علمی حقوقدانان قرار نمی‌گیرد، بلکه ارزیابی تأثیرات، حرفه‌ای میان‌رشته‌ای و فراهشی است که مستلزم همکاری متخصصان است. این در حالی است که در ایران، در اغلب موارد در فرایند تهیه و تصویب قوانین و مقررات، «غالباً گروه‌های تخصصی تک‌بخشی مانند حقوقدانان و پژوهشگران حقوقی و یا متخصصان فنی مشارکت دارند و همکاری چندجانبه متخصصان مختلف عملاً کمتر صورت می‌گیرد. این فقدان مشارکت چندجانبه و فراهشی، به‌ویژه در قوه مجریه و معاونت حقوقی این قوه که با حوزه‌های بسیار متنوع و گسترده‌ای ارتباط دارد بیشتر می‌تواند مسئله‌ساز باشد، چراکه معاونت حقوقی متشکل از نیروهای حقوقدان بوده و فاقد کارشناسان رشته‌های مختلف است که بتواند با ارائه ارزیابی‌های دقیق از آثار مختلف مقررات اقدام به پشتیبانی علمی از هیئت دولت کند».^۲

دوم، الزام به انجام ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری برای مراجع مسئول، مستلزم ایجاد یک جایگاه حقوقی از طریق یک مصوبه الزام‌آور برای نهادهای مربوط است. درحالی‌که در نظام حقوقی ایران، اولاً درخصوص الزام نهادهای مختلف تصمیم‌گیر به ارائه ارزیابی‌های اولیه تأثیرات تصمیمات خود، هیچ مصوبه خاصی وجود ندارد؛ ثانیاً، اساس کار ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، انجام این ارزیابی «پیش از

۱. وب‌سایت دفتر هیئت دولت، «سامانه تصمیم» ابزاری نو برای تحقق دولت الکترونیک در نظام اداری کشور»، ۱۵/۱۰/۱۳۹۷، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی زیر:

<http://cabinetoffice.ir/fa/news/4496>

۲. فریادی، پیشین، صص ۱۵۲-۱۵۱.

تصویب» یک مصوبه است نه پس از تصویب؛ درحالی که در ایران، معمولاً پس از ارائه طرح یا لایحه یا حتی پس از اتخاذ تصمیم است که موضوع برای بررسی کارشناسی به نهاد پژوهشی سپرده می‌شود و در واقع، ارزیابی تأثیرات پسینی بیشتر مورد اقبال و توجه است.^۱

براساس ملاحظات پیش‌گفته، تصویب یک مصوبه درخصوص اعطای جایگاه قانونی به ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و تأسیس یک واحد تخصصی ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری پیشنهاد شده است. همچنین با توجه به اهمیت این مرکز از لحاظ جایگاه، موقعیت حرفه‌ای و کارشناسی، تأسیس این نهاد در ساختار حکومت به‌ویژه درون نهاد ریاست جمهوری، مفید دانسته شده است که البته لازم است از بودجه و تأمین اداری مناسب بهره‌مند باشد.^۲

پیشنهاد مطرح شده، پیشنهادی کلی است و داوری و نقد و ارزیابی آن، منوط به در اختیار داشتن جزئیات پیش‌نویس دستورالعملی است که بر مبنای آن تدوین شده است. متأسفانه، با فرض تدوین این دستورالعمل، متن آن در دسترس نیست. باین حال، نکته کلی درباره پیشنهاد مطرح شده این است که با توجه به تجربیات نهادسازی‌های پیشین و عملکرد آنها، به نظر می‌رسد تأسیس یک نهاد برای ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، خارج و مستقل از وزارتخانه‌ها، کارایی مورد انتظار را نداشته باشد. توضیح اینکه تجربیات کشورها نشان می‌دهد مناسب است فرایند ارزیابی تأثیرات از سوی هر وزارتخانه درخصوص لایحه مربوط انجام شود؛ گرچه نظارت بر ارزیابی تأثیرات (یا نهایی کردن آن برای درج در ابتدای لایحه) توسط نهادی ستادی وابسته به بالاترین مقام اجرایی صورت می‌گیرد. عملکرد ناموفق هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار^۳ که با هدف تسهیل شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار و به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد - نشان می‌دهد که وزارتخانه‌ها به‌سختی و با اکراه بسیار، حاضر به همکاری با نهادی هستند که در حوزه وظایف تخصصی آنها ورود می‌کند و به‌ویژه هم‌عرض آنها محسوب می‌شود. تأسیس نهادی برای ارزیابی تأثیرات لوایح در نهاد ریاست جمهوری - و به‌احتمال بسیار در معاونت حقوقی رئیس‌جمهوری - با انواع و اقسام موانع و مشکلات ناشی از ناهماهنگی و عدم انسجام مواجه خواهد شد.

با توجه به آنچه گفته شد، ضروری است مفاد دستورالعمل تدوین شده بر مبنای پیشنهاد مورد بحث در دسترس عموم قرار گیرد و متعاقب آن، بررسی‌های دقیق‌تر و عمیق‌تر درخصوص پیشنهاد مطرح شده صورت گیرد.

۱. همان، صص ۱۵۲-۱۵۳.

۲. همان، ص ۱۵۳.

۳. این هیئت، به‌موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) تشکیل شد.



۴-۶. ارزیابی لوايح براساس الگوی یکی از مصوبات دولت

در بخش پیشین، پیشنهادهایی که در یکی از مقالات برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس به‌منظور اجرایی کردن ارزیابی تأثیرات قانون مطرح شده بود، نقل شد و مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت. اما یک مقررہ نیز در این درخصوص در دفتر هیئت دولت تدوین و تصویب شده است که می‌تواند به‌عنوان سندی راهنما برای اجرایی شدن سازوکار ارزیابی تأثیرات به‌طور گسترده‌تر، مورد استفاده قرار گیرد.

در دی‌ماه ۱۳۹۶، طرح یا دستورالعملی با عنوان «پایش و ارزیابی فرایند و آثار اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی»، توسط دبیر کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری هیئت دولت به معاون امور دولت دفتر هیئت دولت ارسال شده و به کمیسیون‌های دولت نیز ابلاغ شده است.^۱ طرح مذکور دارای مقدمه‌ای توجیهی، حاوی تعاریف پایش و ارزیابی و فرایند و اجرای آن است. در ذیل عنوان «فرایند اجرای پایش و ارزیابی» توصیه شده است: «... ارزیابی بر روی قوانین آزمایشی متمرکز شود. با این حال، می‌توان با توجه به اینکه از یک سو، قوانین آزمایشی رو به کاهش است و از سوی دیگر، برای اجرای طرح روی همه مصوبات، محدودیت‌های اجرایی در نظام اداری وجود دارد، به‌طور معدود در مورد مصوبات غیرآزمایشی نیز اعمال نمود».

به ضمیمه نامه مذکور، کاربرگ‌هایی پیوست شده و تصریح شده است که کاربرگ ضمیمه شده، «...تنها یک راهنما است و هیچ استبعادی وجود ندارد که در مواقع مقتضی، هریک از مجریان ارزیابی، پرسش‌های آن را متناسب با قانون یا مصوبه‌ای که مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تعدیل کنند».

طرح مورد بررسی، با ملاحظات دقیق و واقع‌بینانه درخصوص موانع و دشواری آغاز اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات هر قانون و مقررہ تدوین شده است. به این ترتیب که:

نخست؛ در آغاز فرایند اجرای ارزیابی تأثیرات، صرفاً اجرای ارزیابی تأثیرات به‌نحو پسینی هدف‌گذاری شده است.

دوم؛ فرایند ارزیابی اجرا، به قوانین آزمایشی محدود شده است. این هدف‌گذاری محدود، از این حیث که هرگونه ارزیابی تأثیرات پسینی قوانین آزمایشی، می‌تواند به نوعی ارزیابی پیشینی نیز محسوب شود، بسیار راهگشاست؛ چراکه ارزیابی اجرای قانون آزمایشی، می‌تواند در فرایند تمدید مهلت اجرا یا تصویب قانون آزمایشی در قالب قانون دائمی، قابل استفاده و بهره‌برداری باشد.

سوم؛ طبق طرح پیشنهادی، کمیسیون‌ها و معاونت امور دولت، «ضمن پایش و ارزیابی قوانین آزمایشی مربوط به خود، داوطلبانه دو قانون مهم یا مصوبه اثرگذار را که در یک سال گذشته به تصویب مرجع صلاحیت‌دار رسیده و ابلاغ شده است، ارزیابی خواهند کرد». بدین ترتیب، با توان کارشناسی و تشکیلاتی نهادهای دولتی برای انجام فرایندی جدید که به کسب مهارت‌هایی خاص نیاز دارد، ارزیابی

اجرای دو قانون، بدون الزام، برای دستگاه‌های مربوط در نظر گرفته شده است. در کاربرگ ضمیمه گزارش مذکور، در خصوص هر قانون آزمایشی، ۱۰ سؤال به این شرح مندرج در کادر ۶ مطرح شده است.

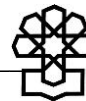
کادر ۶. سؤال‌های پایش و ارزیابی قوانین آزمایشی

در مصوبه کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری هیئت دولت

۱. آیا اجرای قانون آزمایشی نیازمند تصویب آیین‌نامه(ها) یا دستورالعمل(های) اجرایی است؟
۲. مهم‌ترین اهداف برای پیشنهاد تصویب و اجرای قانون آزمایشی چیست؟
۳. آیا اجرای قانون آزمایشی احتیاج به بودجه مستقل دارد؟
۴. آیا اجرای قانون آزمایشی احتیاج به ایجاد تشکیلات خاص دارد؟
۵. آیا اجرای قانون آزمایشی احتیاج به ایجاد هماهنگی برون‌دستگاهی دارد؟
۶. آیا اجرای قانون آزمایشی احتیاج به ایجاد هماهنگی درون‌دستگاهی دارد؟
۷. آیا حکم یا احکام مندرج در قانون از دلالت‌های کافی و صریح برخوردار است؟
۸. غیر از موارد فوق‌الذکر، چه ابزار یا امکاناتی برای اجرای قانون آزمایشی ضروری است؟
۹. زمان مناسب برای سنجش آثار اجرای قانون آزمایشی چه وقت خواهد بود؟
۱۰. پایش و ارزیابی آثار اجرای قانون آزمایشی با چه معیار و سنجه(هایی) صورت خواهد گرفت؟

علاوه بر سؤال‌های مذکور در کاربرگ شماره ۱، دو کاربرگ دیگر حاوی سؤال‌های مربوط به پیگیری آمار و اطلاعات ارائه شده در کاربرگ شماره ۱ نیز طراحی شده که با توجه به قانون مورد نظر، پس از مدت زمان معین، برای دستگاه ذی‌ربط ارسال خواهد شد. به عبارت دیگر، دو کاربرگ برای پیگیری سؤال‌های طرح شده در کاربرگ اولیه است.

چنانکه گفته شد، از آنجاکه ارزیابی اجرای قانون آزمایشی، با هدف تصمیم‌گیری در خصوص تمدید دوره آزمایشی، اصلاح، لغو یا دائمی کردن آن انجام می‌گیرد، می‌تواند به نوعی در ارزیابی پیشینی قانون نیز مورد استفاده باشد. به عبارت دقیق‌تر، گرچه ظاهراً ارزیابی اجرا به مرحله پس از اجرای قانون اختصاص دارد، اما نکته مهم اینکه باید پیش از تصویب قانون، مقتضیات اجرایی، اداری و ... هر قانون در نظر گرفته شود. از این حیث، می‌توان ارزیابی اجرا را مؤلفه‌ای مهم در مراحل پیشینی و پسینی ارزیابی، در نظر گرفت. گرچه باید منتظر نتایج به‌دست آمده پس از اجرای مصوبه مذکور بود تا بتوان به‌طور دقیق‌تر درباره اثربخش بودن این نوع ارزیابی، داوری کرد.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر تلاش شد مفهوم و سازوکارهای ارزیابی تأثیرات قانون، با تأکید بر نوع پیشینی آن، و همچنین معرفی نهادهای مسئول و رویه‌های جاری در این خصوص در برخی از کشورها، تبیین شود. به‌طور کلی باید تأکید کرد که عملیات ارزیابی تأثیرات قانون، مستلزم همکاری و هم‌افزایی قوای حکومتی و همچنین بخش خصوصی است. قوه مجریه (به‌ویژه معاونت حقوقی ریاست جمهوری و دستگاه‌های اجرایی) به‌عنوان نهاد اصلی ارزیابی‌کننده تأثیرات لایحه، قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌ها) به‌عنوان نهاد ناظر بر کیفیت ارزیابی تأثیرات انجام شده و همچنین به‌عنوان نهاد مسئول انجام ارزیابی تأثیرات طرح (در موارد خاص).

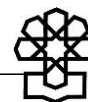
نکته بسیار مهم برای عملیاتی شدن ارزیابی تأثیرات قوانین به‌نحو پیشینی آن است که نمایندگان مجلس باید اصل ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه را به رسمیت بشناسند و به الزامات آن پایبند باشند. بدین ترتیب که نمایندگان از ارائه طرح، به‌جز موارد خاص و استثنایی، پرهیز کنند و همه تلاش خود را برای اعمال ابزارهای نظارتی در جهت الزام دولت به ارائه لوایح ضروری و ارتقای کیفیت لوایح طی رسیدگی و بررسی در کمیسیون و صحن علنی به‌کار گیرند. از سوی دیگر، دولت نیز باید با اصلاح سازوکار پرنقص و ناکارآمد فعلی تدوین لوایح، به‌طور فعالانه‌تری درخصوص تدوین و ارائه لوایح ضروری اقدام کند. رابطه اصول پیش‌گفته با ارزیابی موفق تأثیرات قانون آن است که اگر نمایندگان ناچار به ارائه طرح در حوزه اقتصادی شدند، ضروری است برای ارزیابی تأثیرات احکام پیشنهادی خود نیز تدابیری پیش‌بینی کنند. علاوه‌براین، در بخش پایانی پژوهش، پیشنهادهاى دو نفر از پژوهشگران سیاست‌گذاری و اقتصاد برای اصلاح مفادی از آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی دولت، با هدف اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، مطرح شد و مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت. با توجه به آنچه گفته شد، به‌طورکلی می‌توان سناریوهایی به شرح مندرج در جدول ۴ را برای اجرایی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون مطرح کرد.

جدول ۴. سناریوهای قابل بررسی در خصوص اصلاح قانونی - مقرراتی یا اصلاحات روبه‌ای برای عملیاتی کردن ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران

ردیف	پیشنهاد	ملاحظات
۱	منوط کردن اعلام وصول لایحه/ طرح به برخورداری از پیوست ارزیابی تأثیرات و ... با اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس	شبهه مغایرت با قانون اساسی (محدود کردن اختیارات قوای مقننه و مجریه)
۲	طراحی سازوکاری برای معاونت قوانین مجلس برای نظارت بر حسن اجرای لزوم مقدمه توجیهی دقیق و کارشناسی در هر لایحه/ طرح (حاوی ارزیابی تأثیرات اقتصادی و ...) با اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (مواد (۱۲۷) و (۱۳۱))	شبهه مغایرت با قانون اساسی (محدود کردن اختیارات قوای مقننه و مجریه)
۳	طراحی سازوکاری برای معاونت قوانین مجلس برای نظارت بر حسن اجرای لزوم مقدمه توجیهی دقیق و کارشناسی در هر لایحه/ طرح (حاوی ارزیابی تأثیرات اقتصادی و ...) بدون اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس	مستلزم مطابقت سازوکارهای پیشنهادی با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از حیث قانونی بودن اختیارات هیئت‌رئیس و معاونت قوانین مجلس
۴	تأسیس نهادی مستقل برای ارزیابی تأثیرات پیشینی لوایح در دولت	- مستلزم بار مالی - کلی بودن پیشنهاد ارائه شده - اثربخشی اندک ناشی از ناهماهنگی و عدم انسجام به دلیل عدم قابلیت نهادهای ستادی و فرابخشی
۵	طراحی سازوکاری برای ارزیابی تأثیرات پیشینی لوایح در هر وزارتخانه (انجام مرحله‌ای فرایند)	راهکاری عملی و اثربخش
۶	تأسیس واحدی در معاونت قوانین مجلس برای ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها	- مستلزم بار مالی از حیث ایجاد تشکیلات و به‌ویژه استخدام نیروی متخصص - ایجاد انگیزه برای نمایندگان به ارائه طرح، به جای پایبندی به قانونگذاری لایحه‌محور
۷	تأسیس واحدی در مرکز پژوهش‌های مجلس برای ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها	- مستلزم بار مالی از حیث ایجاد تشکیلات و به‌ویژه استخدام نیروی متخصص - ایجاد انگیزه برای نمایندگان به ارائه طرح، به جای پایبندی به قانونگذاری لایحه‌محور

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در جدول ۴، سناریوهای مختلفی با الزامات متفاوت قانونی، مقرراتی، مالی و تشکیلاتی، درج شده است. برخی از آنها (سناریوهای ۱، ۲، ۴، ۶ و ۷)، حداکثری و برخی از آنها (سناریوهای ۳ و ۵)، حداقلی هستند. در مجموع، به نظر نمی‌رسد بدون طرح و بررسی پیشنهادها مطرح شده - و هرگونه پیشنهاد دیگری - در خصوص موضوع مورد بررسی، در ارکان حکومت و همچنین نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، اجرای فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در هر نوع، مثمر ثمر باشد؛ چراکه عملیاتی کردن این فرایند مهم، مستلزم عزم، همکاری و تعامل ارکان عمومی و خصوصی است. با وجود این، طرح پیشنهادها می‌تواند نقطه آغازی برای طرح مباحث و بررسی‌های عمیق و کارشناسی موضوع در نهادهای مربوط باشد. علاوه بر این، تصویب و ابلاغ طرح (دستورالعمل) «پایش و ارزیابی فرایند و آثار اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی» در دولت - مختص ارزیابی تأثیرات پسینی در مورد قوانین آزمایشی



می‌تواند به‌عنوان الگویی برای گسترش این فرایند به دیگر قوانین و مقررات، به‌ویژه در ارزیابی تأثیرات لوايح، به‌کار گرفته شود.

بدین ترتیب، با تأکید مجدد بر این مهم که انتخاب هر سناریو، منوط به بررسی‌های دقیق‌تر نهادهای مربوط در ارکان حکومتی و خصوصی است، سناریوی ۵ (طراحی سازوکاری برای ارزیابی تأثیرات پیشینی لوايح در هر وزارتخانه و انجام مرحله‌ای فرایند مذکور با اولویت ارزیابی تأثیرات اقتصادی)، سناریوی موجه‌تر و اثربخش‌تری به‌نظر می‌رسد؛ چراکه اولاً، مستلزم بار مالی از بابت ایجاد تشکیلات جدید نیست؛ ثانیاً، مبتنی بر اصل قانونگذاری از طریق لایحه است؛ و ثالثاً، متضمن انجام فرایند ارزیابی توسط نهادهای برخوردار از لوازم مورد نیاز برای ارزیابی تأثیرات، یعنی وزارتخانه‌هاست.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اداره قوانین مجلس شورای اسلامی. «طرح جهش تولید دانش‌بنیان»، دوره یازدهم - سال اول، تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۴/۲۱، شماره چاپ: ۵۷، شماره ثبت: ۵۶.
۲. آزادانی، محمد. «چکیده چارچوب ارزیابی تأثیرات در تدوین و تنظیم سیاست‌ها، لوايح و مقررات»، تهران: انتشارات اداره چاپ و انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، بهمن ۱۳۹۵.
۳. اسمیت، رکس دیتون. «بررسی تجربه اجرای نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در استرالیا»، ترجمه جعفر شفیعی‌سردشت، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری]، ۱۳۹۲.
۴. آقای طوق، مسلم [و دیگران]. *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹.
۵. امامی‌میبدی، راضیه و محمد آزادانی. «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، *سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹.
۶. امامی‌میبدی، راضیه و کیومرث اشتریان. «طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال هفتم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۱.
۷. امامی‌میبدی، راضیه. «اصول عام ارزیابی نظام‌های ارزیابی سیاست»، *دانش سیاسی*، سال یازدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۴، پیاپی ۲۱.
۸. _____ . «راهنمای پایش و ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات»، معاونت مطالعات کاربردی دفتر هیئت دولت، اسفند ۱۳۹۴.
۹. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه *آیین‌نامه داخلی هیئت دولت*، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).
۱۰. اندروز، مت، لنت پریچت و مایکل وولکاک. *توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸.
۱۱. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک. «ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاعرسانی حقوقی*، شماره‌های ۱۷ و ۱۸، سال هشتم، بهار و تابستان ۱۳۸۸.

۱۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد و احمد تقی‌زاده. «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۹۸.
۱۳. حلاج، شهرام. «پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، شماره ۸۱، بهار ۱۳۹۴.
۱۴. رنایی، محسن. «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۳۹، پاییز ۱۳۷۲.
۱۵. زرشکن‌عابد، زهرا. *ارزیابی تأثیرات قانون (بزراری برای قانونگذاری بهتر)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۶. زاکوبز، کالین. «توسعه و تحول ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در انگلستان»، ترجمه فائزه عامری، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۱۷. زاکوبز، اسکات اچ. «گرایش‌های کنونی در فرایند و روش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: کاربست ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در فرایند خط‌مشی‌گذاری»، ترجمه مسعود فریادی، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۱۸. فریادی، مسعود. *سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران*، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹.
۱۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران. *تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهیه و تنظیم مرکز تحقیقات شورای نگهبان*، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱.
۲۰. فلورز، ایمر بی. «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی / قانونگرایی»، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۱. کردوا نویون، سزار. «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۲۲. کرکپاتریک، کالین. «اصول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن»، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۱، خرداد ۱۳۹۱.
۲۳. کرکپاتریک، کالین و دیوید پارکر. «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: نگاهی اجمالی»، ترجمه مسلم آقایی‌طوق، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۲۴. کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری هیئت دولت، دستورالعمل «پایش و ارزیابی فرایند و آثار اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی»، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۶.
۲۵. گروینوگن، جان و آنتون اسپیتهوون و آنت ون دن برگ. *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*، ترجمه اصلان فودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۲۶. مدر، لوئیس. «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.



۲۷. مرکزالمیری، احمد. «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.
۲۸. «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون بررسی موردی ارزیابی‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۵۰، تیر ۱۳۹۱.
۲۹. مزی، مایکل. «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: وکیلیان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۰. معاونت قوانین - اداره کل اسناد و تنقیح قوانین (تهیه و تنظیم). *قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی*، تهران: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۳۱. مویل، کوئن جی. «ارتقای کارآمدی رویه‌های پارلمان»، در: وکیلیان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۲. مهندسان مشاور آوند طرح (مجری)، *راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح، جلد دوم: توجیه فنی، مالی، اقتصادی و اجتماعی*، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مرکز داده‌ورزی و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۸.
۳۳. *راهنمای تهیه گزارش توجیه طرح، جلد اول: مروری بر روش‌های تدوین گزارش توجیه طرح (تجربه جهانی)*، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مرکز داده‌ورزی و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۱.
۳۴. هان، رابرت دبلیو. و پل سی. تتلاک. «آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقررات‌گذاری شده است؟»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۹۱۹، فروردین ۱۳۹۲.
۳۵. وب‌سایت دفتر هیئت دولت، «سامانه تصمیم؛ ابزاری نو برای تحقق دولت الکترونیک در نظام اداری کشور»، ۱۳۹۷/۱۰/۱۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<http://cabinetoffice.ir/fa/news/4496>
۳۶. وب‌سایت شبکه دولت، «سامانه درگاه خدمات الکترونیک هیئت دولت (سامانه تصمیم)»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://net.gov.ir/news/2768>

ب) لاتین

1. Brain, Ciara and Colin Scott. "Regulation, Public Law, and Better Regulation", *European Public Law*, 17, No. 3, 2011.
2. Congressional Research Service. "Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process Congressional Research", -name redacted-, Coordinator, Analyst in Government Organization and Management, December 9, 2014.
3. Larouche, Pierre. "Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales", in Verschuuren and Gestel (eds.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
4. OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2018", Paris: OECD Publishing, 2018.

5. OECD. Governance", Paris: OECD, 2002.
6. OECD. "Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest", Paris: OECD Publishing, 2011.
7. Popelier, Patricia and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation", in Verschuuren and Gestel (eds.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
8. Querbach, Tobias and Christiane Arndt. "Regulatory policy in Latin America: An Analysis of the State of Play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, Paris: OECD Publishing, 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>.
9. "Regulatory Planning and Review", Executive Order 12866, October 4, 1993, Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=2171>.
10. Schäffer, Heinz. "Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process", *Statute Law Review*, 2001.
11. VECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)", Version 1. October 2008, Available online at: www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf.
12. Verschuuren, Jonathan and Rob van Gestel. "Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction", in Jonathan Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
13. World Bank, "Better Regulation for Growth Program: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform; Institution for Regulatory Reform", Washington, 2010.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۸۳۰

عنوان گزارش: ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه تنظیم رقابت و محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: موسی شهبازی‌غیائی، سیدامیر سیاح

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: بهزاد پورسید، مسعود فریادی

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری
۲. ارزیابی تأثیرات مقررات گذاری
۳. مقررات گذاری
۴. ابتکار قانونگذاری
۵. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۶. آیین‌نامه داخلی دولت



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۸/۱۲