

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
(OECD)

تحليل التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

التحديات التي تواجه البلدان النامية

ديليا رودريغو
مسؤولة إدارية

قسم السياسة التنظيمية

مديرية الإدارة الحكومية وتنمية الأقاليم

جدول المحتويات

4	ملخص تنفيذي
5	1 مقدمة
5	1.1 لماذا نحن بحاجة إلى الإصلاح التنظيمي وتحليل التأثير التنظيمي؟
6	1.2 العمل الذي تضطلع به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يخص الإصلاح التنظيمي
9	2 تحليل التأثير التنظيمي
9	2.1 ما هي طبيعة تحليل التأثير التنظيمي؟
10	2.2 أهداف تحليل التأثير التنظيمي
12	2.3 ملاءمة تحليل التأثير التنظيمي
13	3 تحليل التأثير التنظيمي والتنظيم عالي الجودة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
13	3.1 المضمون: السياسة التنظيمية
14	3.2 الإطار: المؤسسات التنظيمية
15	3.3 الوسائل: الأدوات التنظيمية الأخرى
20	4 استخدام تحليل التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
20	4.1 الممارسات الجيدة
27	4.2 تحليل التأثير التنظيمي في الاقتصادات الانتقالية والاقتصادات الناشئة
34	5 الاستنتاجات
38	قائمة المراجع
40	الملحق 1 – القائمة المرجعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يخص عملية اتخاذ القرارات
41	الملحق 2 – المبادئ التوجيهية لعام 2005 الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها
	الإطارات
10	الإطار 1 اتخاذ القرار في بلدان مختارة
16	الإطار 2 تحليل التأثير التنظيمي وآليات المشاور العامة
17	الإطار 3 إتاحة الوثائق التنظيمية عن طريق الاتصال الإلكتروني المباشر
18	الإطار 4 الأساس القانوني لتحليل التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
18	الإطار 5 الولايات المتحدة الأمريكية: قانون الإجراءات الإدارية
20	الإطار 6 اعتماد تحليل فعال للتأثير التنظيمي

20	الالتزام السياسي إزاء "تحليل التأثير التنظيمي"	الإطار 7
22	"دليل تقييم التأثير التنظيمي" للمملكة المتحدة	الإطار 8
23	تحديد آليات جمع البيانات	الإطار 9
24	توجيه عملية "تحليل التأثير التنظيمي" نحو أهداف محددة	الإطار 10
24	انفتاح الأسواق ومعايير المنافسة	الإطار 11
27	توجيه الجهود الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي نحو أهداف محددة	الإطار 12
28	المكسيك: تدريب المنظمين	الإطار 13
29	الجمهورية التشيكية: اعتماد "تحليل التأثير التنظيمي"	الإطار 14
31	المجر: منهجية تقييم التأثير	الإطار 15
32	إيرلندا: تأمين أقصى قدر من الالتزام إزاء "تحليل التأثير التنظيمي"	الإطار 16
40	القائمة المرجعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يخص عملية اتخاذ القرارات	الإطار 17
41	المبادئ التوجيهية الخاصة بتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها	الإطار 18

ملخص تنفيذي

تعرض هذه الوثيقة دراسة أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) وتتضمن فحصاً لاستخدام عملية "تحليل التأثير التنظيمي" (RIA) في الدول الأعضاء في المنظمة وتحديد التحديات التي تواجه البلدان النامية وتنفيذ السياسات الملائمة لتحليل التأثير التنظيمي. وهي تسهم في تحقيق تبادل المعلومات عن الممارسات في إصلاح البيئة التجارية، بالنظر إلى أن تحليل التأثير التنظيمي يشكل أداة لإشراك الشركات في عملية اتخاذ القرارات ويوفر إطاراً لتحليل تأثير اللوائح التنظيمية في القطاع التجاري.

وقد أصبح تحسين عملية وضع اللوائح التنظيمية هدفاً بالغ الأهمية. وباتت أغلب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تنظر إلى الدعم السياسي الصريح لبرامج الإصلاح التنظيمي وأهدافه وآلياته باعتباره عاملاً أساسياً وأعدت الحكومات من جانبيها نهجاً متناسقاً في عملية اتخاذ القرارات واستخدمت أدوات أساسية جديدة مثل "تحليل التأثير التنظيمي".

ويشكل استخدام هذا التحليل مثلاً واضحاً على التوجه نحو اعتماد عمليات للتنظيم واتخاذ القرارات تقوم على مزيد من التجريب. وانطلاقاً من كون "تحليل التأثير التنظيمي" أداة لقياس المنافع والتكاليف والآثار للوائح التنظيمية الجديدة أو التي يجري تغييرها، فإنه يساعد المسؤولين عن رسم السياسات في تحديد المشكلات وتقييم الخيارات، بما يكفل الوجهة للعمل الحكومي والملاءمة للتدابير المتخذة.

إن تحليل التأثير التنظيمي لا ينشأ في فراغ فتجارب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تدل على وجود علاقة واضحة ووثيقة بين تحليل التأثير التنظيمي وعملية وضع لوائح تنظيمية ناجحة من منظور "الدولة في مجملها". وينبغي أن يكون تحليل التأثير التنظيمي مدعوماً بسياسة تنظيمية دينامية وجيدة التصميم، ومؤسسات تنظيمية قوية، وغير ذلك من الأدوات التنظيمية المكتملة والداعمة التي تكفل أكبر قدر من الشفافية والمساءلة في جميع مراحل هذه العملية.

ويمكن لتحليل التأثير التنظيمي المصمم على نحو جيد أن يسهم في تحقيق الفهم للمآزق والقيود الشائعة في الأوساط التجارية، وذلك مما يساعد على إزالة الحواجز التي تعوق المنافسة وانفتاح الأسواق. وهو يدعم أيضاً العمليات السياسية التي تؤدي إلى تحسين الحوار بين القطاعين العام والخاص، كما أنه يساند المطالبة بإصلاح البيئة التجارية.

إن جميع البلدان التي تعتمد نهج "تحليل التأثير التنظيمي" تمر حتماً بمرحلة تعلم وليس المهم أن يتم الآن بناء القدرة على الاضطلاع بتحليل التأثير التنظيمي، بل المهم إبداء العزم على تنمية القدرات وبنائها في هذا المجال خلال السنوات القادمة. وإن هذا التحليل، باعتباره جزءاً من عملية أوسع نطاقاً للإصلاح التنظيمي، يمكن الشروع فيه وتطويره بدءاً من نقاط انطلاق معينة، مثل القيام بتقييمات بيئية أو تقييمات للآثار المالية أو استخدام أكثر منهجية لآليات التشاور.

ويجب ألا يتوقع واضعو السياسات أن يتمكنوا منذ البداية من خلق نظام ممتاز لتحليل التأثير التنظيمي. بل إن من المهم هنا توخي الواقعية. وينبغي أن يكون البيروقراطيون وواضعو السياسات مستعدين للتجارب مع التغيير الثقافي. وإن اعتماد نهج قائم على التراكم التدريجي من شأنه أن يساعد على ضمان ملاءمة النظام المعني للظروف الخاصة بكل بلد، وأن يشجع على القبول بمبدأ تحليل التأثير التنظيمي في إطار عملية رسم السياسات العامة.

إن "تحليل التأثير التنظيمي" ليس مجرد أداة تقنية، كما أنه ينبغي ألا يُنظر إليه باعتباره مجرد إضافة لعملية وضع السياسات. ولكي يكون "تحليل التأثير التنظيمي" ناجحاً، فإنه يتعين قبوله كعنصر أساسي في العملية السياسية وفي عملية رسم السياسات العامة.

تحليل التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

التحديات التي تواجه البلدان النامية⁽¹⁾

1 - مقدمة

1.1 - لماذا نحن بحاجة إلى الإصلاح التنظيمي وتحليل التأثير التنظيمي؟

1 - يعتبر وضع اللوائح التنظيمية عاملاً أساسياً لمحمل جهاز الإدارة والمجتمعات والاقتصادات المنفتحة والمتنوعة. وتتيح العمليات التنظيمية لواضعي السياسات أن يوازنوا بين المصالح المتنافسة، كما أنها كانت بالفعل عنصراً أساسياً في تنمية الديمقراطية وفي تكوين الدولة الحديثة ولم يكن تزايد النظم التنظيمية قائماً على التخطيط بالنسبة للجزء الأكبر من فترة القرن العشرين، وكان يمتد إلى عدد متزايد من المجالات استجابة للمشكلات المطروحة ولتعقد الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. وقد شكّل ظهور عمليات الإصلاح التنظيمي وإلغاء القوانين التنظيمية في السبعينات المحاولة الصريحة والمعززة الأولى لفهم طبيعة عملية وضع اللوائح التنظيمية وإدراك حدودها كأداة للسياسة العامة. ومع تزايد اكتساب المعارف بشأن طبيعة الأداة التنظيمية خلال عقدي الثمانينات والتسعينات، فقد تراجعت عمليات إلغاء القوانين التنظيمية مفسحة المجال لعمليات الإصلاح التنظيمي، ثم للإدارة التنظيمية، وفي فترة أقرب عهداً، لبرنامج عمل تطلعي لتحسين نوعية القوانين التنظيمية.

2 - إن الإصلاح التنظيمي يعكس التحولات الاقتصادية والاجتماعية العميقة التي حدثت خلال السنوات القليلة الماضية. وأمام تزايد التجديدات التكنولوجية، وطلبات المستهلكين المتعلقة بالحصول على خدمات أفضل، والانتقال من الاقتصادات الصناعية إلى الاقتصادات الخدمية، وأوجه التكافل بين الأسواق الإقليمية والعالمية، فقد تعيّن على الحكومات أن تتحول إلى نهج النمو القائم على متطلبات السوق من أجل الحفاظ على مستوى الأداء الاقتصادي واقتضت هذه التحولات إجراء إصلاحات على مستوى العرض من شأنها حفز المنافسة والحد من عدم الكفاية التنظيمية. ومن ثم أصبح الإصلاح التنظيمي يكتسي أهمية كبيرة بالنسبة لبرامج عمل السياسة العامة الاقتصادية.

3 - وأصبح تحسين عملية وضع اللوائح التنظيمية بشكل هادفاً حيويًا. وتحول التركيز في مجال تحسين العملية التنظيمية من تحديد المشكلات، والترويج لإصلاحات محددة، وإلغاء القوانين التنظيمية المرهقة إلى برنامجٍ إصلاحي ينطوي على اعتماد مجموعة متنوعة من السياسات والاختصاصات والأدوات الواضحة والشاملة. ويعتبر الدعم السياسي الواضح لبرنامج الإصلاح التنظيمي وللأهداف وآليات التقييم عاملاً أساسياً. وقد تعيّن على الحكومات أن تعتمد نهجاً متسقاً لعملية وضع القواعد وأن تستخدم أدوات سياسية جديدة، مثل البدائل التنظيمية، وآليات التشاور، وتحليل التأثير التنظيمي (RIA).

4 - إن "تحليل التأثير التنظيمي" يعتبر مثلاً على عملية التنظيم واتخاذ القرارات القائمة على مزيد من التحريّب. وأصبح واضعوا السياسات يعطون أهمية متزايدة للتنظيم الذي يحقق النتائج المنشودة بأقصى قدر ممكن من الجدوى من حيث التكاليف وبات الكثير من التدابير الحكومية ينطوي على مبادلات بين أوجه الاستخدام المختلفة للموارد لتحقيق منافع فصيوي للمجتمع. وتوفر عملية تحليل التأثير التنظيمي بيانات مستمدة من التجارب يمكن استخدامها لاتخاذ قرارات تنظيمية سليمة.

(1) قام بإعداد هذه الوثيقة المرجعية ديليا رودريغو، المسؤولة الإدارية لقسم السياسة التنظيمية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد استُفيد في إعدادها من الملاحظات التي قدمها الزملاء في جميع وحدات الأمانة ومندوبو البلدان الأعضاء في هذه المنظمة، وهم: تشانغ - وون شوا، وإدوارد دونالد، وغلين هيبورن، وأنتوني كلايتز، وجوزيف كونفيتز، وزومبور كوفاكسي، وبيتر لاديجارد، وتشارلز أومان، ودانييل ترنكا.

5 - ويعتبر تحليل التأثير التنظيمي جزءاً من الطريقة المنهجية المعتمدة في السياسات التنظيمية ولكنه لا يشكل، في حد ذاته، أساساً كافياً لاتخاذ القرارات. بل إن أفضل استخدام له إنما يتمثل في استعماله كأداة لتحسين نوعية عملية اتخاذ القرارات السياسية والإدارية، وفي الوقت ذاته للاستجابة للمطالبات المتزايدة بالانفتاح وإشراك الجمهور والمساءلة.

6 - وشهد استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" تزايداً مستمراً خلال السنوات القليلة الماضية. وفي نهاية عام 2000 كان يوجد لدى 14 بلداً من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي برامج شاملة لتحليل التأثير التنظيمي، وكانت 6 بلدان أخرى تستخدم هذا التحليل على الأقل بالنسبة لبعض اللوائح التنظيمية (OECD, 2002b). وبالمقابل، لم يكن هناك سوى عدد قليل من الدراسات التي تناولت إمكانية استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" في البلدان النامية (Kirkpatrick and Parker, 2003). ولئن كانت بعض البلدان قد بدأت بتطبيق شكل معين من تقييم القوانين التنظيمية فإن الطرائق التي تستخدمها لهذا الغرض تعتبر ناقصة بوجه عام ولا يجري تطبيقها في كافة مجالات السياسة العامة.

(Kirkpatrick, Parker and Zhang, 2003) (2)

7 - ولما كان تحليل التأثير التنظيمي يوفر لأصحاب القرار معلومات مفصلة عن الآثار التي يمكن أن تترتب على الإجراءات التنظيمية، فإنه يساهم على هذا النحو في ضمان المساءلة والشفافية والاتساق، ويمكن أن يساعد على تعزيز الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. ولئن كانت المنشورات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تشكل مصدراً قيماً للمعلومات التي تسلط الضوء على طائفة من النهج التي يمكن اعتمادها في تحليل التأثير التنظيمي، فإن من المهم التشديد على أنه لا يوجد هناك نموذج "مثالي" لهذا التحليل وإن المسار المناسب نحو الإصلاح التنظيمي يعتمد أساساً على الخصائص السياسية والثقافية والاجتماعية لكل بلد من البلدان المعنية.

1.2 - العمل الذي تضطلع به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يخص الإصلاح التنظيمي

8 - إن تأمين وجود قوانين تنظيمية ذات نوعية أفضل يمثل هدفاً من الأهداف الرئيسية للإصلاح الإداري في القطاع العام، كما أنه يعتبر عاملاً أساسياً لضمان حسن سير العمل على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. وقد أقرت البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن جودة اللوائح التنظيمية تعتبر عاملاً حاسماً بالنسبة للأداء الاقتصادي ولتحسين نوعية الحياة لمواطني هذه البلدان. وانطلاقاً من هذه الحقيقة، قام مجلس المنظمة في آذار/مارس 1995 بإقرار "توصية بشأن تحسين نوعية اللوائح التنظيمية الحكومية - وهذه التوصية تمثل أو مجموعة من المبادئ المعترف بها دولياً بشأن الجودة التنظيمية" (3) وتضمنت التوصية، في جملة التحسينات التنظيمية، قائمة مرجعية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالعملية التنظيمية والتزاماً بتحسين "تحليل التأثير التنظيمي". (انظر الإطار 1).

9 - إن المحاولات الرامية إلى تحسين نوعية اللوائح التنظيمية كانت تركز الاهتمام في البداية على تحديد المشكلات، والترويج لإجراء إصلاحات معينة، والتخلص من اللوائح

(2) قام مركز التنظيم والمنافسة، التابع لجامعة مانشستر، بنشر النتائج الأولية لدراسة استقصائية بشأن مدى الوعي بأهمية "تحليل التأثير التنظيمي" واستخدامه في 40 من الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

(3) عند صدور "التوصية بشأن تحسين نوعية اللوائح التنظيمية الحكومية"، كان هناك عدد محدود فقط من الدول الأعضاء التي تعتمد سياسات تنظيمية رسمية من شأنها أن تكفل التطبيق المنهجي لهذه المبادئ. وفي عام 2000 كان 24 من الـ 30 بلداً الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد اعتمدت سياسات تنظيمية. وفي عشرة من هذه البلدان على الأقل كانت السياسة المعنية قد اعتمدت خلال السنوات الخمس السابقة (OECD, 2002b).

التنظيمية المرهقة ولكن سرعان ما أدرك واضعو السياسات أن النهج المؤقتة للإصلاح لم تكن كافية. ومن ثم فقد بدأ البرنامج الإصلاحي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالتوسع ليشمل مجموعة متنوعة من السياسات والاختصاصات والأدوات الشاملة والواضحة. وفي عام 1997 حدد "تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الإصلاح التنظيمي" (OECD, 1997b) الخطوط العامة لخطة عمل مع توصيات سياسية أشتملت على سبعة "مبادئ للتنظيم الجيد" ومجموعة تضم عشرين من أفضل الممارسات في مجال تصميم وتنفيذ نظم "تحليل التأثير التنظيمي" (انظر الفصل 3)، واستناداً إلى هذا التقرير، شرع في تنفيذ "برنامج الإصلاح التنظيمي" لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 1997. وهذا البرنامج يقيم نظم تحليل التأثير التنظيمي ويبحث قضايا التجديد والفعالية، وبذلك فهو يمثل اعترافاً مبكراً بالترابط بين سياسات التنظيم والمنافسة والتجارة. وقد قام هذا البرنامج "الأفقي" بتوثيق هذه الروابط في إطار دراسات تتناول موضوعات محددة واستعراضات نظرية تبرز أهمية الإصلاح التنظيمي بالنسبة للسياسة الاستهلاكية.

10- وفي الفترة من 1998 إلى 2004 أنجزت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 20 استعراضاً قظرياً للإصلاح التنظيمي. وتضمنت هذه الاستعراضات أكثر من 1000 توصية سياسية محددة وزهاء 120 فصلاً، يركز كل منها على إصلاح تنظيمي في مجالات محددة⁽⁴⁾ وتثبت هذه الاستعراضات في مجملها أن وجود برنامج للإصلاح التنظيمي جيد التصميم والتنفيذ من شأنه أن يسهم في تحسين الأداء الاقتصادي وتعزيز الرقابة الاجتماعية. وقد أجرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حصرًا للتقدم الذي أحرزته البلدان الأعضاء فيها بالنسبة لتنقيح "مبادئ التنظيم الجيد" لعام 1997. ومن أجل إظهار التغييرات التي طرأت على البيئات الاقتصادية وعلى الإدارة الرشيدة في هذا المجال منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي، فقد وافقت البلدان الأعضاء في المنظمة على "المبادئ التوجيهية لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها" (انظر الإطّار 2).⁽⁵⁾

11- وشهد استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" زيادة كبيرة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة. ويمكن للتجربة أن تساعد في توجيه وفي تحديد المبادئ الهامة ويمكن للمسؤولين عن وضع اللوائح التنظيمية أن يقوموا، من خلال دراسة تجارب البلدان الأخرى، بتحديد المجالات التي يمكن أن تنشأ فيها مشكلات أو عوائق أمام عملية الإصلاح، كما يمكنهم أن يقترحوا استراتيجيات لتذليل هذه المشكلات والعوائق والاستمرار في عملية الإصلاح. وقد استفادت بعض البلدان غير الأعضاء بالفعل من هذه التجارب وتعاونت بلدان منطقة آسيا والمحيط الهادي مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إصدار "القائمة المرجعية للإصلاح التنظيمي" المشتركة بين مجلس التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي (APEC) وهذه المنظمة (OECD, 2004f). ويحدد هذا المطبوع القضايا الرئيسية التي ينبغي مراعاتها عند إعداد أو إدخال سياسات تنظيمية جديدة، مع الإقرار بأن القيم التقليدية وتنوع البيئات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في هذه المنطقة تقتضي توشي المرونة في أساليب الإصلاح.

12- وتهدف هذه الوثيقة إلى عرض ومناقشة وتحليل استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتحديد التحديات التي تواجه البلدان النامية في إنشاء النظم الملائمة لهذا التحليل. ويتناول

(4) كندا والجمهورية التشيكية والدنمارك وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان والمجر وإيرلندا وإيطاليا واليابان وكوريا والمكسيك وهولندا والنرويج وبولندا وإسبانيا وتركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

(5) OECD (2005), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris (المبادئ التوجيهية لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها).

الفصل 2 تعريف عملية "تحليل التأثير التنظيمي" وتحديد أهدافها ومدى ملاءمتها. ويستطلع الفصل 3 السياسات والمؤسسات والأدوات التنظيمية التي تدعم التنظيم الجيد وتساعد في عملية تصميم وتطبيق نظام فعال لتحليل التأثير التنظيمي. ويتضمن الفصل 4 عرضاً وصفيًا للممارسات الجيدة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تم تحديدها من خلال الدراسات التي أجريت في الآونة الأخيرة. ويبحث الفصل الختامي في التحديات التي تتعين مراعاتها لتأمين النجاح لبرنامج "تحليل التأثير التنظيمي".

2 - تحليل التأثير التنظيمي

2.1 - ما هي طبيعة "تحليل التأثير التنظيمي"؟

13- تتمثل عملية "تحليل التأثير التنظيمي" في دراسة وقياس المنافع والتكاليف والآثار المحتملة للقوانين التنظيمية الجديدة أو التي تدخل عليها تغييرات. ويشكل هذا التحليل أداة مفيدة تزود أصحاب القرار ببيانات تجريبية قيمة وبإطار شامل يمكن لهم أن يقوموا فيه بتقييم خياراتهم وكذلك العواقب التي يمكن أن تترتب على القرارات التي يتخذونها. وإن النقص في إدراك المشكلات المطروحة أو النتائج غير المباشرة للتدابير الحكومية يمكن أن يقوض الجهود التنظيمية ويؤدي إلى فشل اللوائح التنظيمية. ويستخدم "تحليل التأثير التنظيمي" لتحديد المشكلات وللتحقق من أن التدابير الحكومية تنسم بالوجهة والملاءمة.

14- ويقر "تحليل التأثير التنظيمي" بضرورة تقييم اللوائح التنظيمية على أساس فردي لتحديد ما إذا كانت تسهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للسياسة العامة. وينبغي أن يستند كل قرار تنظيمي إلى تحديد واضح للمشكلة المطروحة وتسوية مقبول للتدابير الحكومية التي يجري اتخاذها. ويتيح هذا التحليل إمكانية التحقق من أن أصحاب القرار يملكون معلومات كافية.

15- ولكي يحقق "تحليل التأثير التنظيمي" نتائج ملموسة، ينبغي له أن يستند إلى منظور طويل الأجل. ومن المهم أيضاً تكوين وتعزيز ثقافة للقبول والالتزام إزاء عملية التحليل هذه في القطاعين العام والخاص وفي أوساط الجمهور العام. ويعتبر نشر النتائج التي يسفر عنها تحليل التأثير التنظيمي جزءاً أساسياً من عملية تحسين تصميم اللوائح التنظيمية.

طرائق اتخاذ القرارات التنظيمية

16- يختلف معنى "تحليل التأثير التنظيمي" باختلاف الأطراف صاحبة المصلحة⁽⁶⁾ وإذا ما تناولنا مسألة "تحليل التأثير التنظيمي" من منظور البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فإننا نجد أنه يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة، ومن ثم يعكس مجموعة متنوعة من برامج العمل الحكومية على مستوى السياسة العامة⁽⁷⁾ فأهداف العمليات الإدارية وتصميمها ودورها تختلف باختلاف البلدان والمجالات التنظيمية الأساسية. وإن أفضل تعريف لتحليل التأثير التنظيمي هو أنه يمثل إحدى الطرائق العديدة المستخدمة للوصول إلى اتخاذ القرارات التنظيمية ويمكن تصنيف الطرائق التي يستخدمها واضعو اللوائح التنظيمية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للوصول إلى اتخاذ قرارات فعالة وصائبة، على النحو التالي:

1 - **الخبير** - يتولى اتخاذ القرار خبير موثوق به، سواء كان مسؤولاً عن عملية التنظيم أو خبيراً في المجال المعني، يستخدم التفكير المهني للبت في ما ينبغي عمله.

(6) يجري عادة إشراك الخبراء والبيروقراطيين والسياسيين في عملية تحليل التأثير التنظيمي، بيد أنه يمكن أن يشارك فيها أيضاً المواطنون والشركات التجارية. وهناك اختلاف كبير في الطريقة التي تتبعها هذه المجموعات للتفاعل فيما بينها ولتفسير عملية تحليل التأثير التنظيمي، كما أنها تتأثر بالعناصر السياقية مثل المؤسسات، والعمليات السياسية، وبنى الإدارة متعددة المستويات وقضايا الشرعية. ولكل من هذه العناصر تأثيره الواضح على تنظيم عملية تحليل التأثير التنظيمي. وللحصول على مزيد من المعلومات عن هذا الموضوع، ولا سيما عن مدى أهميته بالنسبة للاتحاد الأوروبي، انظر (2004) Rudaelli.

(7) وبينما تستخدم بعض البلدان "تحليل التأثير التنظيمي" لتقييم آثار النشاط التجاري، فإن بلداناً أخرى تستخدمه من أجل تخفيف أعباء العمل الإداري والورقي. وتستخدم بعض البلدان أيضاً تحليلاً كاملاً للمنافع من حيث التكاليف استناداً إلى النظريات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية. ويستخدم تقييم التأثير البيئي لتحديد الآثار التي يمكن أن تترتب على اللوائح التنظيمية بالنسبة لجودة البيئة. ويقوم منظمو آخرون بتقييم الآثار التي ستنترتب على القواعد المقترحة بالنسبة للحكومات المحلية أو جماعات السكان الأصليين، أو ما سيكون لهذه القواعد من آثار على الشركات الصغيرة والتجارة الدولية.

2 - توافق الآراء - تتولى اتخاذ القرار مجموعة من الجهات صاحبة المصلحة التي تتوصل إلى موقف مشترك يوازن بين مصالح كافة الأطراف المعنية.

3 - النهج السياسي - يتولى اتخاذ القرار ممثلون سياسيون، استناداً إلى رأي توافقي بشأن القضايا ذات الأهمية بالنسبة للعملية السياسية.

4 - المؤشرات المرجعية - يتم اتخاذ القرار استناداً إلى نموذج خارجي، يمكن أن يكون في شكل لائحة تنظيمية دولية.

5 - النهج التجريبي - يستند اتخاذ القرار إلى عمليات للبحث وتقصي الحقائق والتحليل تحدد المؤشرات للعمل وفقاً لمعايير موضوعية معترف بها.

17- إن معظم القرارات التنظيمية تنشأ من تشكيلة من هذه الطرائق الخاصة باتخاذ القرارات تختلف وفقاً لخصائص محددة، مثل الثقافة الوطنية والظروف السياسية والبنية الإدارية (انظر الإطار 1).

الإطار 1 - اتخاذ القرار في بلدان مختارة

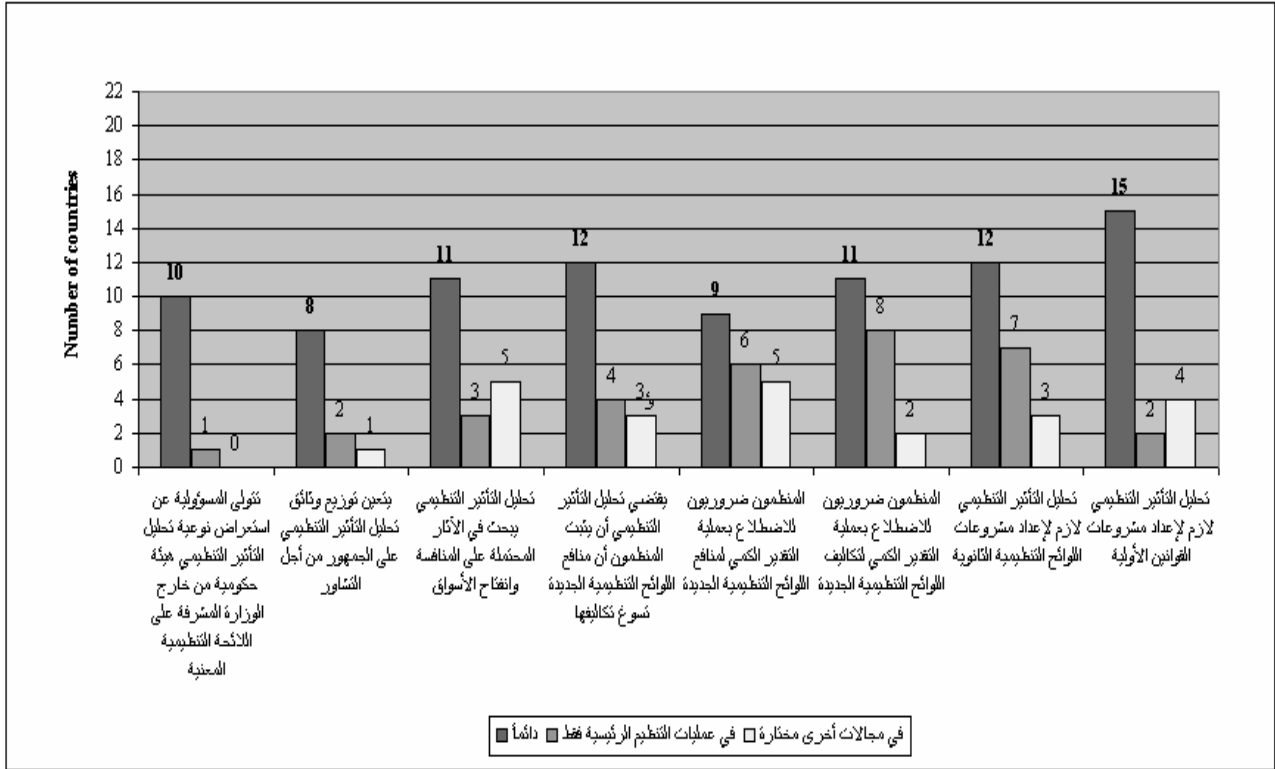
تتولى البلدان المعنية تحديد طرائق اتخاذ القرار التي ينبغي تطبيقها تبعاً للظروف الخاصة لهذه البلدان. فعلى سبيل المثال، تعتمد هولندا أكثر من غيرها من البلدان على الطرائق التوافقية، في حين تعتمد الولايات المتحدة بدرجة أكبر على الطرائق التحريبية عند وضع القوانين التنظيمية الاتحادية أو الثانوية. وتلجأ البلدان الصغيرة أكثر من البلدان الكبيرة إلى استخدام مؤشرات مرجعية ونميل الأزمات السياسية إلى الدفع نحو اعتماد الطرائق السياسية والابتعاد عن الطرائق التحريبية.

2.2 - أهداف "تحليل التأثير التنظيمي"

18- اكتسب العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قدراً كبيراً من الخبرة في مجال "تحليل التأثير التنظيمي". وبدأ أغلب هذه البلدان باستخدام عملية التحليل هذه خلال النصف الثاني من التسعينات من القرن الماضي. وانتشر استخدام هذه الأداة بصورة سريعة، وأصبحت غالبية بلدان المنظمة تعتمد على الأقل على شكل ما من أشكال تحليل التأثير التنظيمي (انظر الشكل 1).

الشكل 1 - مظاهر تحليل التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

مظاهر تقييمات التأثير التنظيمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



19- قامت البلدان التي تستخدم "تحليل التأثير التنظيمي" بتحديد الأهداف الرئيسية الأربعة التالية فيما يخص التكاليف والآثار المترتبة على العملية التنظيمية:

1 - تحسين الفهم للآثار الواقعية للتدابير التي تتخذها الحكومة، بما في ذلك منافع هذه التدابير وتكاليفها في أن معاً. فتحليل التأثير التنظيمي يمكن أن يوفر المعلومات اللازمة لعملية اتخاذ القرار من خلال تقييم فعالية السياسة المعنية والجدوى التكاليفية لأدواتها. وهذا التحليل يمكن أن يساعد في تحديد الأولويات التنظيمية عبر اللوائح والمجالات التنظيمية، وذلك من خلال تحسين القاعدة المستخدمة لمقارنة التكاليف والمنافع لمختلف اللوائح التنظيمية وسبؤدي تحويل الموارد المخصصة من اللوائح التنظيمية الأقل فعالية إلى اللوائح التنظيمية الأكثر فعالية إلى تحسين جدوى التدابير الحكومية وإلى الحد من تكاليفها.

2 - دمج أهداف أساسية متعددة. يمكن استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" كأطار إدماجي يجري فيه تحديد آثار السياسات وإظهار الروابط بين هذه السياسات. وهو يمكن أن يزود أصحاب القرار بالقدرة على تقييم المبادلات ومن هذا المنطلق فإن تحليل التأثير التنظيمي لا يعتبر مجرد أداة تحليلية فقط، بل كذلك أداة تنسيقية يمكنها التوفيق بين مختلف المصالح. ويعتبر انفتاح الأسواق ومعايير المنافسة عنصرين هامين يتعين إدراجهما في هذا التحليل.

3 - تحسين الشفافية والتشاور. إن "تحليل التأثير التنظيمي" يبرز محاسن القرارات والآثار المترتبة على التدابير المتخذة. ولهذا السبب فإن هذا التحليل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعمليات التشاور العامة.

4 - تحسين مساءلة الحكومة. يمكن أن يؤدي تحليل التأثير التنظيمي إلى تحسين المشاركة والمساءلة فيما يخص عملية اتخاذ القرارات على الصعيدين الوزاري والسياسي. وهو يعزز الفهم للآثار التي ستترتب

على السياسات ويبرز كيفية استفادة المجتمع من القرارات الحكومية. ومن خلال التأكيد على الانفتاح فإن تحليل التأثير التنظيمي يسجع السياسات التي تخدم مصالح المجتمع في مجمله وليس مصالح فئات اجتماعية بعينها.

2.3 - ملاءمة "تحليل التأثير التنظيمي"

20- يعتبر "تحليل التأثير التنظيمي" أداة يمكنها أن تساعد الحكومات في اتخاذ قراراتها بمزيد من الفعالية وفي الوقت الحاضر، ومع تزايد انفتاح الأسواق الدولية وتفاقم القيود المالية، بات من الضروري العمل على تقليل تكاليف عملية الحد من الضغوط التنافسية. ومن المعلوم أن الجودة التنظيمية تسهم في تأمين الإدارة الرشيدة في القطاع العام، وهذه حقيقة تتجلى بصورة متزايدة في عمليات التقييم التي تجري لتحديد قابلية أي بلد للمنافسة واجتذاب التموليات. ويعتبر إدراك الدور الذي يؤديه "تحليل التأثير التنظيمي" عاملاً رئيسياً للحصول على دعم السياسيين واصحاب المصالح لاستخدام هذا التحليل وتطويره.

21- إن "تحليل التأثير التنظيمي" لا يشكل، بحد ذاته، وسيلة لاتخاذ القرارات، بل هو يوفر بيانات تجريبية من شأنها أن توضح الخيارات المتاحة لعملية اتخاذ القرارات وهو يمثل أداة يمكن استخدامها لتغيير مفاهيم الأطراف المعنية بشأن التدابير الملائمة، كما يمكن أن يساعد في تحديد دور الدولة العصرية. وهذا التحليل يمكن أن يقوي أو يضعف مواقف الأطراف المعنية بقرار معين وقدرتها على ترتيب الحجج المتعلقة به. وإن قدرة "تحليل التأثير التنظيمي" على إحداث تغيير جذري في طبيعة المناقشة لموضوع معين هي السبب في أن هذا التحليل يظل يمثل قضية مثيرة للجدل وعملية يصعب تنفيذها.

22- ويعتبر "تحليل التأثير التنظيمي" عاملاً مساعداً لاتخاذ القرار الجيد وليس بديلاً عن المسألة السياسية. وهذا التحليل يهدف إلى توضيح العوامل ذات الصلة بعملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة وهو يحفز المسؤولين عن وضع اللوائح التنظيمية على اتخاذ قرارات متوازنة يمكن اعتمادها كحلول محتملة لمشكلات معينة مقابل الأهداف الاقتصادية والتوزيعية الأوسع نطاقاً. ويمكن أن يوفر هذا التحليل أيضاً شواهد على أن الحل المتمثل في "الجمودية" يشكل خياراً حقيقياً. وتتمثل إحدى الطرائق لإدراج هذا الخيار ضمن عملية التحليل في إضافة قسم يشرح بصورة مفصلة طبيعة وحجم المشكلة المطروحة للبحث ويقدم تبريراً واضحاً لأي إجراء مقترح بشأنها.

3 - "تحليل التأثير التنظيمي" والتنظيم عالي الجودة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

23- إن "تحليل التأثير التنظيمي" لا ينشأ في فراغ. فتجارب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أثبتت وجود علاقة واضحة ووثيقة بين هذا التحليل وعملية فعالة لوضع لوائح تنظيمية من منظور "الدولة في مجملها". وينبغي أن يكون تحليل التأثير التنظيمي مدعوماً بسياسة تنظيمية دينامية وجيدة التصميم، ومؤسسات تنظيمية قوية، وغير ذلك من الأدوات التنظيمية المكتملة والداعمة التي تكفل أكبر قدر من الشفافية والمساءلة في جميع مراحل هذه العملية. ويقدم القسم التالي لمحة عامة عن أهمية "تحليل التأثير التنظيمي" وعن علاقته بالسياسة التنظيمية، وبالمؤسسات التنظيمية، وبالأدوات التنظيمية الأخرى.

3.1 - المضمون: السياسة التنظيمية

24- يمكن تعريف السياسة التنظيمية بشكل عام على أنها سياسة تشمل "الدولة في مجملها"، وتتسم بالوضوح والدينامية والاستمرار والاتساق، وتهدف إلى وضع لوائح تنظيمية عالية الجودة⁽⁸⁾ وتعتبر هذه السياسة جزءاً لا يتجزأ من عملية الربط بين الهدف والعمل في السياسة العامة والقانون التنظيمي الذي يدعم هذا العمل السياسي والسياسة التنظيمية لا تشير إلى لوائح تنظيمية محددة داخل قطاع بعينه، بل إلى الطريقة التي يتبعها وأضعو السياسات في صياغة القوانين التنظيمية واستيفائها وتطبيقها وإنفاذها وفي تعزيز فهم الجمهور لهذه العمليات وأصبحت عملية دمج تحليل التأثير التنظيمي ضمن سياسة تنظيمية تتسم بالمزيد من التركيز والفعالية التكاليفية والنظر السديد عملية شائعة، إن لم تكن عامة.

25- وتبين تجربة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن العناصر الأساسية لأي سياسة تنظيمية هي عناصر يدعم بعضها بعضاً وترتبط مباشرة بعملية تحليل التأثير التنظيمي: وهذه السياسة ينبغي اعتمادها على أعلى المستويات السياسية وتضمينها معايير لجودة تنظيمية واضحة وقابلة للقياس.

اعتماد السياسة التنظيمية على أعلى المستويات السياسية

26- يجب أن تحظى السياسة التنظيمية بالتأييد على أعلى مستوى سياسي. وهذا يعطي صلاحية للمؤسسات التي يمكن إجراء الإصلاح التنظيمي من خلالها، ويوفر حوافز لتحقيق الأهداف والغايات التنظيمية. وهذا الإجراء يعزز أيضاً التزام الحكومة بوضع لوائح تنظيمية أفضل ويمكن للدعم السياسي الواضح ورفيع المستوى لصالح الإصلاح التنظيمي - على سبيل المثال، من خلال مراسيم أو بيانات رئاسية أو وزارية، أو أوامر تشريعية بإجراء التحليل للتأثير التنظيمي - أن يساعد في التغلب على المعارضة والجمود.

عناصر السياسة التنظيمية

27- لقد شهدت السياسة التنظيمية تطوراً سريعاً بيد أنه كان هناك اتجاه نحو توسيع نطاق السياسات بصورة تدريجية، بما في ذلك اعتماد عناصر جديدة وتطويرها وتحسينها. ومع إضافة مجالات أساسية جديدة، تتزايد الحاجة إلى وجود أدوات صارمة لتقييم الجودة. وقد أدرج "تحليل التأثير التنظيمي" ضمن البرامج الخاصة بالإصلاح

(8) تحدد الجودة التنظيمية عن طريق إطار تكون فيه اللوائح والنظم التنظيمية ناجعة من حيث التكاليف، وفعالة من حيث انطوائها على هدف تنظيمي أساسي، وفعالة ويمكن الاعتماد عليها OECD (2004a), Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper, GOV/PGC (2004) 11, Paris, April.

التنظيمي، وذلك بالنظر إلى أن عمليات اتخاذ القرارات أصبحت تتسم بمزيد من الطابع التجريبي وتعتمد على كفاية وفعالية الدراسات لرفد التقييمات التقليدية للخصائص القانونية.

3.2 - الإطار: المؤسسات التنظيمية

28- إن التنظيم عالي الجودة يتطلب وجود مجموعة مناسبة من المؤسسات التي تكفل التطبيق الناجح للوائح التنظيمية وتحقيق التقدم في البرنامج الإصلاحي وفقاً للخطة المقررة. ويتعين أن تجد السياسة التنظيمية مكانها في البنية القانونية والمؤسسية للبلد المعني: وهذا يطرح تحدياً كبيراً أمام الحكومات وبالنظر إلى أن البيئة التي تعمل الحكومات في إطارها تتسم بالتعقيد والتجزؤ، فإن الحاجة تدعو إلى وجود آلية مركزية تذهب إلى أبعد من مجرد تنسيق الهيئات المتناثرة عبر المجالات الحكومية.

هيئات الإشراف المركزية

29- إن إنشاء هيئات إشراف مركزية، بدعم من وزراء يتمتعون بالصلاحيات على مستوى الدولة في مجملها، يعتبر من أوضح الدلائل على إدراج الإصلاح التنظيمي ضمن النظم الإدارية الحكومية ويمكن أن تكون هيئات الإشراف التنظيمية أيضاً مدعومة من جماعات أخرى ذات توجه إصلاحي، مثل وزارات المالية والسلطات المعنية بالمنافسة والتجارة ويمكن كذلك أن تكون الوسائل المحركة للإصلاح، مثل الهيئات الاستشارية أو المبادرات الخاصة، مفيدة في تحديد الأولويات، واقتراح إصلاحات محددة، وتوفير الدعم للإصلاح بوجه عام.

30- وتضطلع هيئات الإشراف بدور مركزي يقوم على استعراض اللوائح التنظيمية والتحسينات التي يجري إدخالها على نوعية هذه اللوائح. ويتمثل إحدى الدعايم الرئيسية للسياسة التنظيمية في المفهوم القائم على وجود هيئة مستقلة يمكن أن تضطلع بتقييم الجودة الموضوعية للوائح التنظيمية الجديدة، وأن تعمل على التحقق من أن الوزارات تنجز الأهداف المنصوص عليها في معايير التقييم ويعتبر "تحليل التأثير التنظيمي" أهم الية للاضطلاع بهذا الدور. ولكي تكون هيئة الإشراف فعالة فإنه يتعين أن تكون قادرة على دراسة مدى جودة عملية "تحليل التأثير التنظيمي" والاقتراحات المتعلقة باللوائح التنظيمية. ويشار إلى هذا الدور في بعض الأحيان باسم "وظيفة التمحيص". فهئية الإشراف يجب أن تكون قادرة تقنياً على التحقق من فعالية تحليل التأثير وأن تتمتع بالصلاحية لفرض آرائها في معظم الحالات.

هيئة تنفيذية

31- توجد لدى جميع البلدان مؤسسات وتقاليد حكومية مركزية. ويشمل هذا القول جميع الوزارات، على الرغم من أن بعض الوزارات، مثل وزارات المالية والعدل والتجارة والصناعة، تضطلع بمسؤوليات وثيقة الارتباط بالبرنامج المتعلق بالجودة التنظيمية. وتعتبر الهيئة التنفيذية مصدراً رئيسياً للتنظيم من ناحيتين: من حيث اقتراح القوانين الجديدة على البرلمان، ومن حيث إقرار قواعد ثانوية لتنفيذ التشريع الأساسي. وينبغي النظر في إشراك جميع هذه المؤسسات لدى تصميم عملية "تحليل التأثير التنظيمي".

هيئة تشريعية

32- تتحمل البرلمانات رسماً مسؤولية دراسة القوانين الأساسية وسنها، ومن ثم فإن من المهم إشراكها في النظم والعمليات المتعلقة بجودة القوانين التنظيمية. وينبغي أن يكون النهج الذي يتبعه البرلمان في تدقيق القوانين متفقاً بصورة واضحة مع الإجراءات المتعلقة بجودة القوانين التنظيمية التي تعتمدها السلطة التنفيذية - ومن ثم ينبغي أن يكون هناك دعم متبادل بين هذا النهج وتلك الإجراءات. ويجب مراعاة المعلومات التي

يتم الحصول عليها من خلال "تحليل التأثير التنظيمي". وعندما تدرك البرلمانات أهمية هذا التحليل فإنها يمكن أن تقدم دعماً قيماً لاستخدامه.

منظمون مستقلون

33- يعتبر المنظمون المستقلون أيضاً جزءاً من البنية التنظيمية لأي بلد وتشمل هذه الجهات المسؤولين عن وضع لوائح التنظيم الاقتصادي للصناعات الشبكية والهيئات التنظيمية التي تنشأ لدعم الحريات المدنية وتعزيز الشفافية الإدارية. وبوجه عام، يبدو أن دور هذه الجهات يتعلق بتطبيق اللوائح وفرض العقوبات في حالة المخالفة أو إصدار الرخص والإجازات.

34- وقد اكتسب المنظمون المستقلون أهمية متزايدة خلال العقد الماضي. فهم يساهمون بالفعل في زيادة الجودة والشفافية والاستقرار والخبرة فيما يخص القوانين التنظيمية. وعندما يضطلع هؤلاء المنظمون بالمسؤولية عن وضع اللوائح وتفسيرها فإن عليهم أن يعملوا في ظل نفس الاختصاصات كغيرهم من الجهات المسؤولة عن وضع اللوائح، ولا سيما فيما يخص "تحليل التأثير التنظيمي".

3.3 - الوسائل: الأدوات التنظيمية الأخرى

35- إن من الممكن تحسين تصميم القوانين التنظيمية من خلال استخدام طائفة متنوعة من الأدوات لتقييم القوانين أو اللوائح التنظيمية الموجودة أو المقترحة. وبالإضافة إلى "تحليل التأثير التنظيمي" فإن هذه الأدوات تشمل ما يلي: التبسيط الإداري؛ والتدابير الرامية إلى تعزيز الشفافية والتواصل؛ والبدائل التنظيمية؛ والامتنال للقوانين وإنفاذها؛ والأدوات الخاصة بدعم العدالة الإدارية والمساءلة (اللتين تعتبران عاملين هامين لإضفاء الفعالية على اللوائح القانونية). وينبغي أن يكون هناك تآزر بين الأدوات التنظيمية، وأن تعمل هذه الأدوات معاً من أجل المساعدة على إنتاج قوانين تنظيمية أكثر نجاعة.

الشفافية

36- يتراوح مفهوم الشفافية، فيما يخص عملية وضع اللوائح التنظيمية، من مجرد تبليغ الجمهور باتخاذ قرارات تنظيمية إلى عمليات الحد من الصلاحيات التقديرية والفساد في الميدان الإداري. وإن توخي المزيد من الشفافية يتطلب تأمين تنظيم أفضل للنظام القانوني من خلال تحسين إمكانية إدراك القوانين التنظيمية وتحسين اتساقها، واللجوء إلى عمليات مشاوررة الجمهور.

37- ومن بين أهم عناصر الشفافية التنظيمية، التي تساهم في تحليل التأثير التنظيمي، ما يلي: التشاور مع الأطراف المعنية، وصياغة النصوص التنظيمية بلغة بسيطة، واستخدام الوسائل الإلكترونية لنشر هذه النصوص.

المشاورة العامة

38- يعتمد واضعو السياسات حالياً بصورة متزايدة على إجراء المشاورات لجمع المعلومات التجريبية اللازمة لأغراض التحليل، وهذا تطور يشير إلى اعتماد "تحليل التأثير التنظيمي" على نطاق واسع في السنوات الأخيرة وإلى مزيد من التوجه نحو اعتماد نماذج تحليلية لعملية اتخاذ القرارات. وتشكل المشاورة بالفعل دعماً أساسياً لعملية اتخاذ القرارات. وهي تمثل مصدراً مجدياً من حيث التكاليف للمعلومات المتعلقة بمسائل معينة مثل تحديد مدى القبول الذي ستحظى به سياسة معينة. وهذه المعلومات يمكن أن تكون على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لتحديد إمكانيات العمل بتنظيم معين ولتصميم الاستراتيجيات المتعلقة بالامتنال للقوانين وإنفاذها.

الإطار 2 - "تحليل التأثير التنظيمي" وآليات المشاورة العامة

تنظم عملية المشاورة في أكثر الأحيان حول وثائق لتحليل التأثير التنظيمي تعرض الأهداف والآثار المتوقعة للقواعد المقترحة. وإن إدراج هذا التحليل ضمن عملية المشاورة يؤدي إلى تعزيز الشفافية في العمليات التنظيمية، وتوفير متابعة جيدة لتقييمات التأثير، وتحسين المعلومات التي تستند إليها القرارات. وفي بعض البلدان، مثل استراليا، يعتبر "تحليل التأثير التنظيمي" إجراء مبرراً من حيث نفعه في توفير المعلومات اللازمة لعملية المشاورة، وكذلك من حيث أنه يمثل، بحد ذاته، أداة قيمة لاتخاذ القرارات.

اللغة البسيطة

39- تعتبر اللغة المستخدمة في صياغة القوانين التنظيمية عنصراً هاماً من عناصر الشفافية ولكي يكون هناك فهم واضح من جانب الجمهور للأهداف والاستراتيجيات والمتطلبات التنظيمية، فإنه ينبغي كتابة النصوص القانونية بلغة بسيطة مع التشديد على عناصر الوضوح والاتساق والدقة. وإن جعل القوانين التنظيمية على هذا النحو أكثر سهولة على الإدراك يعتبر أيضاً عاملاً أساسياً لكسب ثقة الجمهور فيما يخص ضرورة هذه القوانين وملاءمتها. وإن اشتراط عرض النصوص القانونية في صيغة تجعلها سهلة القراءة والإدراك من جانب الأشخاص غير الخبراء يعتبر أيضاً عاملاً أساسياً لتعزيز الامتثال لأحكامها.

40- إن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، كأداة لتعزيز الشفافية، شهد توسعاً سريعاً في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فقد اعتمدت أغلب هذه البلدان شكلاً ما من أشكال النشر المحوسب للقوانين التنظيمية، وذلك مما يتيح الاطلاع على جميع، أو معظم، نصوص القوانين الأساسية عن طريق الاتصال الإلكتروني المباشر، وقد تم توفير كمية كبيرة من المعلومات الحكومية للجمهور بهذه الطريقة أيضاً، بما في ذلك النصوص المتعلقة بعمليات تحليل التأثير التنظيمي والمنشورات الرسمية، بالإضافة إلى المعلومات والاستثمارات الإدارية ونماذج العطاءات للمشتريات. وفي معظم الحالات يكون الحصول على المعلومات غير خاضع لأي قيود ومجانياً (انظر الإطار 3).

الإطار 3 - إتاحة الوثائق التنظيمية عن طريق الاتصال الإلكتروني المباشر

في الدنمارك تُستخدم تكنولوجيا المعلومات حالياً كجزء من المبادرة الرامية إلى تخفيف الأعباء الإدارية. وتفرض الحكومة الدنماركية على الشركات أن تتيح كافة الاستثمارات المتعلقة بالتواصل مع السلطات العامة على الإنترنت. وتُنشر التشريعات والوائح التنظيمية في مطبوع رسمي - الجريدة القانونية Lovtidende - ينشر أيضاً في موقع الويب الخاص بالبرلمان الدنماركي. ومنذ عام 1999 تقوم الدنمارك أيضاً بنشر دراسات تقييمية لتأثير النشاط التجاري.

وتستخدم الولايات المتحدة التكنولوجيا على نحو موسع لتبليغ المعلومات إلى الجمهور. وأدى تزايد استخدام الإنترنت إلى تكاثر الروابط البناءة والتي ببناء قدرات بحثية متقدمة جداً تتضمن إنشاء مركز جامع يسهل الاتصال به بالوسائل الإلكترونية. ويجري توفير الجريدتين الوطنيتين، الجريدة اليومية Federal Register والجريدة السنوية الموحدة Code of Federal Regulations، مجاناً على الإنترنت. ويوفر موقع المركز الإلكتروني الجامع، www.business.gov، مساعدة عملية للشركات عن طريق زاوية "أسئلة أكثر طرحها"، ووظيفة بحث متقدم للوصول إلى المعلومات الاتحادية، وخيار تصفح الوثائق الحكومية، وإدراج البنود المتعلقة بالأعمال من الوكالات الاتحادية. وليس هناك عملياً أي حدود لنشر المعلومات بهذه الطريقة، وإن الحصول على المعلومات بالاتصال الإلكتروني المباشر لا يخضع لأي قيود، كما أنه مجاني.

وفي المكسيك، قامت اللجنة الاتحادية لتحسين القوانين التنظيمية (COFENMER) بإنشاء نظم اتصال إلكتروني مباشر لمعظم البرامج، بما في ذلك "السجل الاتحادي للأجراءات والخدمات" وتقديم دراسات "تحليل التأثير التنظيمي"، وكذلك وصلات إلى مراكز جامعة. وفي 2004 تم تقديم 95% من

من دراسات تحليل التأثير التنظيمي، التي أعدتها الوكالات الاتحادية، إلى اللجنة المذكورة عن طريق الاتصال الإلكتروني المباشرة.

وفي اليابان، يوجد لكل وزارة وكل وكالة موقع على الانترنت يمكن الحصول منه على معلومات عن القوانين التنظيمية والسياسات الهامة.

وأضافت المفوضية الأوروبية مراكز إعلامية جديدة إلى موقعها على شبكة الويب. ويوفر المركز الجامع للمصالح الإدارية على الانترنت بعنوان "الحوار مع الشركات"، معلومات عامة عن قواعد السوق الموحدة وعن قضايا رئيسية مثل المعايير التقنية والمشتريات الحكومية. وتوجد لهذا الموقع وصلات مع عدد من "المراكز الإعلامية الأوروبية" الموجودة في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي والمتخصصة في المعايير التقنية. وهذه المواقع توفر لعالم التجارة معلومات عن تطبيق المعايير، وعن إجراءات المطابقة، وعن المبادرات المتعلقة بالجودة في أوروبا.

وفي إيرلندا، يمكن الاطلاع على الانترنت، على جميع القوانين الصادرة منذ الاستقلال. ويجري حالياً تنفيذ مشروع لسحب وإعادة سن جميع القوانين الصادرة قبل الاستقلال (القوانين الصادرة قبل عام 1922) ويوفر موقع البرلمان الإيرلندي على الويب أيضاً معلومات مجانية عن مشروعات القوانين وعن المداولات البرلمانية.

وأنشأت إسبانيا على الانترنت سجلاً لإجراءاتها الإدارية. وشرعت الحكومة الإسبانية في الآونة الأخيرة في تنفيذ مشروع طموح لإنشاء شبكة من المراكز الجامعة على الانترنت بتعاون من مراكز مساعدة المواطنين. وأنشأت وزارة الإدارة العامة نظاماً لملكية تكنولوجيا المعلومات لدعم هذه الشبكة الآخذة في التوسع.

وفي المجر، أنشأت الحكومة نظاماً للاتصال الإلكتروني المباشر يتيح للشركات أن تملأ استمارات التسجيل الإلزامي وأن ترسلها إلى محكمة التسجيل وتقوم أجهزة وزارة العدل المعنية بالتسجيل والإعلام بتنسيق النظام المحوسب، وذلك مما أدخل تحسناً كبيراً على موثوقية سجل الشركات في المجر.

واعتمدت كوريا سلسلة من الإجراءات لتمكين الجمهور من الاطلاع على قوانينها وإتاحة كافة القوانين واللوائح التنظيمية على الانترنت من خلال صفحة الاستقبال لوزارة التشريع. وقامت لجنة الإصلاح التنظيمي بتوليف سجل شامل للتشريعات النافذة يمكن أن يتصفحها الجمهور العام.

وفي 1999 استهلّت إيطاليا برنامجاً يسمى "القوانين التنظيمية على الشبكة" - وهو موقع على الانترنت يتيح الاطلاع المجاني والميسر على القوانين الأوروبية والوطنية والإقليمية ويتطوي على وظيفة بحث. ويقوم البرلمان الإيطالي بنشر جميع مشروعات القرارات قيد المناقشة على الانترنت، ويضم موقع الويب لمكتب رئيس الوزراء قائمة يجري استيفؤها دورياً وتشتمل على الإجراءات التنظيمية التي وافقت عليها الحكومة.

41- تتمثل إحدى المشكلات التي تواجه استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في "الفجوة الرقمية". فثمة نسبة كبيرة من الناس لا تتوفر لها إمكانية الانتفاع بالانترنت وما يتصل بها من تكنولوجيات، كما أن المبادرات المتعلقة بالإدارة الإلكترونية يمكن أن تزيد في أوجه التفاوت من حيث الوصول والمشاركة. وقد حاولت بعض البلدان معالجة هذه المشكلة من خلال توفير خدمات مجانية أو مدعومة مالياً للانتفاع بالانترنت في أماكن عامة، ولا سيما في الأقاليم والمناطق الريفية. بيد أن هذه القضية ستظل تشكل أحد الاعتبارات الهامة فيما يخص تطوير الإدارة الإلكترونية في المستقبل.

العدالة الإدارية

42- سن العديد من البلدان تشريعات تعتمد فيها عناصر هامة للسياسة التنظيمية، من بينها "تحليل التأثير التنظيمي" (انظر الإطار 4) وهذه هي إحدى الطرائق لتشجيع الامتثال للقوانين على مستوى عال، وهي توفر دليلاً ملموساً على مدى الأهمية التي توليها الحكومة للإصلاح التنظيمي. وإن شرعنة عناصر السياسة التنظيمية تساعد أيضاً على بلوغ مستويات ونتائج ثابتة وتكفل درجة عالية من الشفافية للسياسة التي يتم التوصل إليها.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

اعتمدت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أشكالاً قانونية شتى تفرض إدراج "تحليل التأثير التنظيمي" في مشروعات القوانين. فقد اعتمدت الجمهورية التشيكية وكوريا والمكسيك "تحليل التأثير التنظيمي" بموجب قانون. وهذا التحليل مفروض بموجب أمر رئاسي في الولايات المتحدة، وبموجب مرسوم أو مبادئ توجيهية من رئاسة الوزراء في أستراليا والنمسا وفرنسا وإيطاليا وهولندا. وأما في كندا والدنمارك وفنلندا واليابان والمجر ونيوزيلندا والنرويج وبولندا وألمانيا والبرتغال والسويد والمملكة المتحدة فإن استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" يستند إلى أمر أو قرار من مجلس الوزراء أو قرار حكومي أو توجيه سياسي.

43- تعتبر الشفافية والعمليات المتسقة لرسم القوانين التنظيمية وتطبيقها وتنقيحها عاملاً ضرورياً للإبقاء على ثقة الجمهور ولحماية فرص الجمهور في المشاركة في العملية التنظيمية. وأن الحد من ممارسة الصلاحيات التقديرية في مجال التنظيم يساعد على تأمين قدر أكبر من الاتساق والعدل في إدارة القوانين التنظيمية. وإن اعتماد معايير موضوعية لاتخاذ القرارات الإدارية وإجراءات واضحة لتوثيق هذه القرارات يوفر الضوابط والموازنات اللازمة، كما أن وجود إطار قانوني مستقر ويخضع لإدارة نزيهة وإشراف محايد من شأنه أن يكفل سلامة التدابير الحكومية، وأن يعزز الثقة على صعيد السوق والاستثمار، ويحد من فرص المحاباة أو الفساد على المستوى الحكومي.

قوانين الإجراءات الإدارية

44- يمثل قانون الإجراءات الإدارية أداة أساسية للحد من الممارسة المفرطة للصلاحيات التقديرية. وتقوم الحكومات باعتماد أو تعديل قوانين الإجراءات الإدارية من أجل تحسين عملية اتخاذ القرارات الإدارية أو تحديد حقوق المواطنين بمزيد من الوضوح، ومن أجل إقرار إجراءات معيارية لوضع اللوائح التنظيمية وتطبيقها وإنفاذها وتنقيحها.

45- ويمكن أن تكون قوانين الإجراءات الإدارية واسعة من حيث نطاقها ويمكن أن تنطبق على قضايا مثل وضع اللوائح التنظيمية وتطبيقها وإنفاذها وتنقيحها وتعديلها، والطعون والإجراءات القانونية. وهناك عدد قليل من قوانين الإجراءات الإدارية التي تشمل كافة المجالات المحتملة، كما أن مضمون هذه القوانين يختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. وهي تعكس في أكثر الأحيان القضايا التنظيمية والإدارية الخاصة التي أدت إلى وضع قانون الإجراءات الإدارية في البلد المعني (انظر الإطار 5).

الإطار 5 – الولايات المتحدة الأمريكية: قانون الإجراءات الإدارية

تتمثل الدعامة الرئيسية للنظام التنظيمي في الولايات المتحدة في قانون الإجراءات الإدارية لعام 1946 الذي يقر الحق القانوني للمواطنين في المشاركة في أنشطة وضع اللوائح القانونية وفقاً لمبدأ الانتفاع المفتوح للجميع. ويفرض هذا القانون أن يتم نشر جميع اللوائح القانونية في السجل الاتحادي، مع إفساح مهلة محددة أمام الجمهور لإبداء ملاحظاته. ويعرف وضع اللوائح القانونية في قانون الإجراءات الإدارية على أنه يعني "صلاحيات وضع لأئحة قانونية وتعديلها وإلغائها". ويتناول هذا القانون وضع اللوائح على أساس رسمي (وهذا يقتضي جلسة استماع للوكالة المعنية) وغير رسمي (يتطلب فقط توجيه تنبيه عام وتلقي التعليقات).

الامتثال للقوانين وإنفاذها

46- حتى عهد قريب لم يكن الامتثال للقوانين وإنفاذها يحظىان بعناية كبيرة من جانب المسؤولين عن وضع القوانين التنظيمية، على الرغم من أنه أصبح هناك الآن اعتراف واسع النطاق بأنهما ضروريان للتوصل إلى تنظيم أفضل. والامتثال يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتصميم الجيد للقوانين التنظيمية، وكذلك بوجود أدوات فعالة لإنفاذ القوانين. وينبغي أن يتضمن "تحليل التأثير التنظيمي" على الدوام تقييماً لاحتمالات الامتثال.

ويجب أن تشدد القوائم المرجعية والمبادئ التوجيهية لتحليل التأثير التنظيمي على أهمية مراعاة مسألة الامتثال لدى وضع القوانين التنظيمية، وأن تشير إلى أنه ينبغي الإحجام عن اعتماد بعض القوانين التنظيمية إذا ما تبين أن إمكانيات الامتثال لها ضئيلة.

قدرة الحكومات على تطبيق القوانين التنظيمية وإنفاذها

47- إن احتمالات إنفاذ الامتثال للقوانين التنظيمية والكشف عن المخالفات قد تكون ضعيفة إذا لم تتوافر لدى الأجهزة التنظيمية موارد كافية أو كانت تفتقر إلى استراتيجيات للمراقبة والإنفاذ. وتشكل المكسيك حالة نادرة بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يخص الإقرار بوجود هذه المشكلة. ويتناول "تحليل التأثير التنظيمي" في المكسيك هذه القضية، بما في ذلك فرض شرط صريح بضرورة أن تكون القوانين التنظيمية مدعومة بموارد مالية وإدارية كافية لتأمين تطبيقها وإنفاذها بصورة فعّالة.

4 - استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

4.1 - الممارسات الجيدة

48- ليس ثمة نموذج واحد يتعين اتباعه في إعداد برنامج لتحليل التأثير التنظيمي إذ ينبغي أن تراعى في تصميم مثل هذا البرنامج الظروف المؤسسية والاجتماعية والثقافية والقانونية للبلد المعني. بيد أن تجارب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في هذا المجال جعلت من الممكن إرساء بعض الممارسات الجيدة المتصلة بالتحليل الفعال للتأثير التنظيمي. ولكن هذه الممارسات لا تعني بأي حال من الأحوال أنه يستحسن اعتماد نظام واحد لجميع البلدان وفي كافة الأوقات.

49- وقد حددت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عشرة عناصر رئيسية للبرامج الناجحة (الإطار 6). وهذه الممارسات الجيدة يمكن أن تشكل نقطة انطلاق لتصميم برنامج فعال لتحليل التأثير التنظيمي يكفل استغلال أكبر قدر من المنافع التي يوفرها هذا التحليل.

الإطار 6 - اعتماد تحليل فعال للتأثير التنظيمي

تستند العناصر الرئيسية التالية إلى الممارسات الجيدة التي تم تحديدها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي:

- 1 - تأمين أكبر قدر من الالتزام السياسي إزاء "تحليل التأثير التنظيمي".
- 2 - توكي العناية في إسناد المسؤوليات عن عناصر برنامج "تحليل التأثير التنظيمي".
- 3 - تدريب المنظمين.
- 4 - استخدام طريقة تحليلية متماسكة ولكنها تتسم بالمرونة.
- 5 - وضع وتنفيذ استراتيجيات لجمع البيانات.
- 6 - توجيه الجهود الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي نحو أهداف محددة.
- 7 - دمج "تحليل التأثير التنظيمي" في عملية اتخاذ القرارات، والشروع في تطبيق هذا الإجراء في أقرب وقت ممكن.
- 8 - تبليغ النتائج.
- 9 - إشراك الجمهور على نحو موسع.
- 10 - تطبيق "تحليل التأثير التنظيمي" على القوانين التنظيمية القائمة وكذلك على القوانين الجديدة.

المصدر: OECD (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries, Paris

(1) تأمين أكبر قدر من الالتزام السياسي إزاء "تحليل التأثير التنظيمي"

50- من أجل تحقيق النجاح في استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" في تغيير القرارات التنظيمية في بيئات سياسية شديدة التوتر فإنه يتعين أن يحظى هذا الإجراء بالدعم على أعلى المستويات الحكومية وتحقيقاً لهذا الهدف، فإن من الضروري وجود أدوات رفيعة المستوى كالقوانين أو مراسيم رئاسة الوزراء التي تدعم استخدام هذا التحليل ومن الواضح أن دمج "تحليل التأثير التنظيمي" في العملية السياسية يمثل أيضاً طريقة مفيدة لتحويل استخدامه إلى مجرد إجراء عادي - وذلك، على سبيل المثال، من خلال إرفاق تحليلات لتأثير التنظيم بالقوانين المعروضة على البرلمان، أو بإدراج تحليل لتأثير التنظيم ضمن الوثائق التي يتعين إرسالها إلى مجلس الوزراء قبل أن يقوم بالنظر في الاقتراحات التشريعية (انظر الإطار 7).

الإطار 7 - الالتزام السياسي إزاء "تحليل التأثير التنظيمي"

إن البرامج الأكثر فعالية هي تلك التي تجعل من وجود "تحليل التأثير التنظيمي" شرطاً للنظر في اللوائح التنظيمية والقوانين الجديدة. ففي إيطاليا، على سبيل المثال، يشترط وجود "تحليل التأثير التنظيمي" بالنسبة لجميع مشروعات النصوص القانونية المطلوب مناقشتها والموافقة عليها في مجلس الوزراء. وفي آذار/مارس 2000 صدر عن رئاسة الوزراء مرسوم يضيف صفة رسمية

على "تحليل تقني قانوني" و"تقييم كامل للتأثير التنظيمي" يتعين تقديمهما مع أي مشروع نص قانوني يُعرض على مجلس الوزراء. ونشر في أواخر عام 2000 دليل شامل لكيفية إعداد تحليل للتأثير التنظيمي.

وأدرجت المكسيك استخدام "تحليل التأثير التنظيمي" في التعديلات لقانونها الاتحادي الخاص بالإجراءات الإدارية وهذا يعني أنه، بصرف النظر عن بعض الاستثناءات الخاصة، يتعين أن تُعرض جميع الإجراءات القانونية التي تفرض تكاليف معينة فيما يخص الامتثال لها - ابتداءً من استخدام النماذج المقررة وحتى اتباع القواعد المحددة لتطبيق القوانين الجديدة - على اللجنة الاتحادية لتحسين القوانين التنظيمية (COFEMER).

(2) توخي العناية في إسناد المسؤوليات عن عناصر برنامج "تحليل التأثير التنظيمي"

51- ينبغي توخي العناية في إسناد المسؤوليات عن عناصر برنامج "تحليل التأثير التنظيمي"، مثل الأهداف والتحليلات القانونية والمسوغات والآثار، وتقسيم هذه المسؤوليات بين الوزارات ووحدة مركزية لرصد الجودة. ولما كانت الوزارات هي الجهات المسؤولة أساساً عن تحليلات التأثير التنظيمي وعن اللوائح التنظيمية معاً، فإن "تحليل التأثير التنظيمي" يشكل أداة جيدة يمكن استخدامها لتحسين المهارات والثقافة والمساءلة لدى الهيئات التنظيمية. وإن الوزارات تملك إمكانيات أفضل للحصول على الخبرات والمعلومات التي يعتمد عليها تحليل عالي الجودة للتأثير التنظيمي. بيد أنه توجد هناك في بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هيئات مختلفة، مستقلة أساساً عن الوزارات المسؤولة عن مهام التنظيم، تتولى عموماً المسؤولية عن وظيفتي رصد الجودة والإشراف وهذه الهيئات تملك الموارد والقدرات التقنية لإجراء تحليلات التأثير التنظيمي (وهو أمر ضروري إذا ما أريد تأمين النجاح لعملية تحليل التأثير التنظيمي)، كما أنها تملك الصلاحية لتطبيق قواعد هذا التحليل.

(3) تدريب المنظمين

52- يجب أن يملك المنظمون المهارات اللازمة لإجراء تحليلات للتأثير التنظيمي عالية الجودة. وينبغي أن يكون لديهم فهم واضح للعمليات المنهجية وعمليات جمع البيانات والدور الذي يؤديه "تحليل التأثير التنظيمي" في ضمان جودة اللوائح التنظيمية وينبغي أن تزداد تدريجياً الشروط المطلوب توافرها في "تحليل التأثير التنظيمي"، وذلك تبعاً لتحسن المهارات والقدرات المتوافرة لدى الوزارات القائمة بعمليات التنظيم.

53- ومن المهم على وجه الخصوص توفير التدريب في مراحل مبكرة من أي برنامج لتحليل التأثير التنظيمي، حيث يكون من الضروري تطوير المهارات التقنية وتعزيز القبول الثقافي لاستخدام هذا التحليل كأداة أساسية في السياسة العامة. بيد أنه يتعين الإبقاء على مستوى عالٍ من الاستثمار بمرور الوقت من أجل مواجهة حركة استبدال الموظفين، ومن أجل المساعدة في إحداث التغييرات الثقافية الأوسع نطاقاً التي ينبغي تحقيقها على مستوى المنظمات بكاملها. وتتمثل إحدى الطرائق لتحسين "تحليل التأثير التنظيمي" في دمج التدريب في هذا المجال ضمن البرامج الوطنية للتدريب في ميدان الإدارة العامة.

54- وتعتبر الأدلة الإرشادية المتعلقة بتحليل التأثير التنظيمي، وغيرها من المبادئ التوجيهية، عناصر هامة مكتملة للتدريب، ولكنها لا تحل محله. ويمكن أن يكون الدليل الإرشادي أقل فعالية إذا ما لوحظ فيه نزوع إلى التقيد الحرفي بالقواعد القانونية، أو كان مفرطاً في تناول التفاصيل، أو غير عملي. ويبدو أن أفضل المواد هي تلك التي تتسم بالبساطة وتستند إلى أمثلة ملموسة أو دراسات حالات، وتقدم إرشادات واضحة وعملية بشأن جمع البيانات والمنهجيات المتعلقة به (انظر الإطار 8). وينبغي استيفاء المبادئ التوجيهية المنشورة بصورة متكررة بحيث تعكس التغييرات التي تطرأ على شروط عملية "تحليل التأثير التنظيمي"، ولا سيما على ضوء الحاجة إلى أن تكتسب هذه

العملية تدريجياً مزيداً من الصرامة واتساع النطاق تبعاً لحجم الخبرات التي تتجمع لدى الإدارة المعنية. ومن المهم أيضاً التحقق من أن المواد المنشورة تعكس بدقة الدروس الجديدة المستفادة بشأن الأدوات والطرائق والمؤسسات التنظيمية.

الإطار 8 - " دليل تقييم التأثير التنظيمي " للمملكة المتحدة

أولت المملكة المتحدة قدراً كبيراً من العناية لتعزيز تقييم التأثيرات التنظيمية. وقد نُشرت السياسة العامة والمبادئ التوجيهية الحكومية للمنظمين والمسؤولين عن رسم السياسة بشأن كيفية إعداد عمليات تحليل التأثير التنظيمي في مطبوع بعنوان: *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (رسم السياسات الجيدة: دليل بشأن تقييم التأثير التنظيمي). وبعد مشاورات موسعة مع المسؤولين عن رسم السياسات الإدارية، قام مكتب التجارة النزيهة، ومرفق الشركات الصغيرة، والأطراف المعنية الخارجية في المملكة المتحدة، بنشر مبادئ توجيهية جديدة بشأن "تحليل التأثير التنظيمي" في 28 كانون الثاني/يناير 2003. وصدرت هذه المبادئ التوجيهية في مطبوع بعنوان: *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (رسم السياسات المحسنة: دليل بشأن تقييم التأثير التنظيمي)، وهو متاح بالاتصال الإلكتروني المباشر على العنوان التالي: www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp

(4) استخدام طريقة تحليلية متماسكة ولكنها تتسم بالمرونة

55- يُعدّ تحديد الطريقة التي ينبغي استخدامها عنصراً مركزياً في تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي". وهناك عدة طرائق لتحليل التأثير التنظيمي شائعة الاستعمال في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتشمل هذه الطرائق ما يلي: تحليل المنافع والتكاليف، وتحليل الفعالية من حيث التكاليف أو التكاليف والمخرجات، والتحليل المالي أو التحليل على مستوى الميزانية، وتحليل التأثير الاجتماعي الاقتصادي، وتحليل الآثار، وتحليل تكاليف العمل على الامتثال للقوانين التنظيمية، والاختبارات المتعلقة بتأثير النشاط التجاري.

56- وإن الاتجاه السائد لدى البلدان هو اعتماد تحليل المنافع والتكاليف وهذا الاتجاه يتساق مع التوصية الواردة في تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام 1997 والتي تنص على أنه ينبغي للوائح التنظيمية "أن تنتج منافع تسوغ التكاليف، مع مراعاة توزيع الآثار عبر المجتمع" - وهذا مبدأ يشار إليه في بلدان مختلفة باسم اختبار المنافع والتكاليف. ويشكل هذا الاختبار الطريقة المفضلة لتقييم التأثيرات التنظيمية نظراً لأنه يهدف إلى إنتاج سياسة عامة تستجيب للمعيار القضي بأن تكون السياسة المعتمدة "سياسة مثلى على الصعيد الاجتماعي" وفي الحالات التي لا يطبق فيها هذا الاختبار، لا يكون هناك معيار موضوعي يمكن أن تستخدمه الوزارات لتبرير الحاجة إلى وضع لوائح تنظيمية، ولا يكون هناك اختبار عام لاستنتاجاتها، فضلاً عن عدم وجود أساس متين للاعتراض.

57- إن الممارسة المثلى في هذا الصدد تشير إلى أنه ينبغي لنظم "تحليل التأثير التنظيمي" أن تطبق مبدأ المنافع والتكاليف على جميع القرارات التنظيمية، ولكن شكل التحليل المستخدم ينبغي أن يستند إلى اجتهادات عملية بشأن الجدوى والتكاليف. وبالنظر إلى أن جميع الطرائق التحليلية تمثل بالضرورة تحليلات جزئية للمنافع والتكاليف، فإن أي معلومات تنجم عنها يمكن استخدامها لدعم عملية اتخاذ القرارات طبقاً للمبدأ العام المتعلق بالمنافع والتكاليف. وقد تبين لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الحكومات تنزع إلى تحسين برامج "تحليل التأثير التنظيمي" بصورة تدريجية، بحيث أنها تتجه بمرور الزمن، وبشكل متزايد، نحو مساندة تطبيق مبدأ المنافع والتكاليف وهذا النهج المتدرج يساعد على إرساء مبدأ المنافع والتكاليف كأجراء روتيني، مع الاعتراف بالصعوبات العملية والنظرية التي يطرحها هذا النهج التحليلي في الأجل القصير.

58- ويقتضي الأمر عادة أن يكون التحليل الكمي للمنافع والتكاليف مرفوداً بطرائق أخرى. فالخصائص النوعية، مثل آثار الفعالية والإنصاف، يتعذر في كثير من الأحيان التعبير عنها بصورة معقولة من خلال الاعتبارات المالية، أو حتى تقديرها كمياً. وهذا لا يعني نقصاً في الأهمية وفي المؤسسات التي تحظى فيها العوامل النوعية بدرجة عالية من الأهمية، ينبغي أن تتجنب المبادئ التوجيهية لتحليل التأثير التنظيمي إحلال هذه العوامل في منزلة أدنى من منزلة العوامل الكمية. وينبغي لأي تحليل أن يكون شاملاً على نحو كاف بحيث يغطي كافة الآثار الرئيسية ويقدر أهميتها، بما في ذلك تحديد أي عواقب محتملة لا يمكن تحاشيها.

59- وينبغي أن يتوخى المنظمون قدراً من المرونة في الاختيار بين طرائق التحليل المتاحة. وهذا يعني الاعتراف بأن التحليل الاقتصادي الجيد يتطلب بعد النظر المهني ولا يمكن أن يكون نتيجة تطبيق وصفة جاهزة. بيد أن عدد الطرائق التحليلية التي يمكن أن يستعين بها المنظمون ينبغي أن يكون محدوداً ولا يتعدى بضع طرائق، بحيث يتمثل أساساً في طريقة أكثر صرامة بالنسبة للقوانين التنظيمية ذات التكلفة العالية، وطريقة أقل صراحة فيما يخص القوانين التنظيمية ذات التكلفة المنخفضة. وإن اعتماد مبادئ توجيهية موحدة لكل من هذه الطرائق من شأنه أن يسمح بمقارنة التحليلات عبر مختلف القوانين التنظيمية وأن يبين بوضوح ما هو متوقع من التحليل المناسب (أن يشمل على مؤشرات مثل نسبة الخصم الاجتماعي، واستخدام أفضل التقديرات، والكيفية التي يتعين اعتمادها لعرض الفروض). وينبغي أن تهدف المبادئ التوجيهية إلى تحسين فهم الجمهور لتحليل التأثير التنظيمي، وأن تشمل طرائق للتعليم والتدريب تتسم بالفعالية من حيث التكاليف وفي جميع الحالات التي لا يتم فيها تحديد المنهجية على هذا النحو فإن من المؤكد أن النتيجة تكون ذات نوعية تحليلية متدنية.

(5) وضع وتنفيذ استراتيجيات لجمع البيانات

60- يمثل جمع البيانات مرحلة من أصعب المراحل في عملية "تحليل التأثير التنظيمي". وتعتمد الفائدة الناجمة عن هذا التحليل على مدى جودة البيانات المستخدمة لتقييم تأثير قانون تنظيمي قائم أو مقترح. وإذا كانت عملية جمع البيانات ذات نوعية متدنية فهذا قد يعني أن هناك نقصاً في البيانات اللازمة لإجراء تحليل جيد، كما أن الاستراتيجيات المرجلة تنتهي في أغلب الأحيان إلى الفشل نظراً لأنها تتحول إلى مبادرات تستهلك الوقت ويستلزم تكاليف باهظة وإن من الضروري وضع استراتيجيات ومبادئ توجيهية دقيقة وواضحة إذا ما أريد للوزارات أن تنجز برامج ناجحة للتحليل الكمي للتأثير التنظيمي.

61- ويمكن جمع البيانات اللازمة لعملية تحليل التأثير التنظيمي بطرائق عديدة. وتمثل المشاورة العامة إحدى الطرائق الهامة لجمع البيانات، غير أنه يتعين أن تكون عملية المشاورة هذه منظمة بعناية وأن تخضع المعلومات التي توفرها لدراسة واختبار دقيقين للتأكد من أنها تتسم بالجودة اللازمة لإجراء التحليل الكمي. ويمكن للمنظمين أن يكفلوا نوعية أفضل للبيانات من خلال إشراك مجموعات من أهل الخبرة في عملية المشاورة، مثل الهيئات الأكاديمية والبحثية التي ليس لها مصالح قطاعية قوية في هذه القضية.

الإطار 9 - تحديد آليات جمع البيانات

في إيطاليا، تقوم الحكومة بنشر دليل يبين الخطوط العامة لعدد من الطرائق المحتملة لجمع البيانات اللازمة لعملية "تحليل التأثير التنظيمي"، بما في ذلك عمليات استطلاع الآراء، والمقابلات الصحفية المباشرة، واستخدام أفرقة التركيز. وتستخدم الدنمارك نهجاً مماثلاً فتنشر "مناقشات اختبار الشركات" التي يجري استخدامها على نطاق واسع.

(6) توجيه الجهود الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي نحو أهداف محددة

62- إن الوضع الأمثل لتحليل التأثير التنظيمي هو أن يطبق هذا التحليل على جميع المتطلبات التنظيمية، بصرف النظر عن وضعها القانوني الرسمي. بيد أن القدرة التحليلية تعتبر مورداً نادراً ينبغي تخصيصه بصورة منطقية وينبغي للمسؤولين عن رسم السياسات أن يوجهوا عملية تحليل التأثير التنظيمي نحو الاقتراحات التي يتوقع أن يكون لها أكبر تأثير على المجتمع، وأن يكفلوا إخضاع جميع هذه الاقتراحات لتحليل دقيق للتأثير التنظيمي.

63- وينبغي أيضاً تركيز "تحليل التأثير التنظيمي" على الحالات التي يمكن أن يكون له فيها تأثير ملموس على النتائج التنظيمية. وهذا يشمل حتماً الكثير من عمليات سن القوانين الأساسية وثمة أيضاً حاجة لتوجيه موارد "تحليل التأثير التنظيمي" نحو عمليات سن القوانين الثانوية (الإطار 10).

الإطار 10 - توجيه عملية "تحليل التأثير التنظيمي" نحو أهداف محددة

في الولايات المتحدة، يشترط إجراء تحليل كامل للمنافع والتكاليف إذا ما اعتبر أي إجراء تنظيمي "هاماً من الناحية الاقتصادية" - أي إذا كان من المتوقع أن تترتب عليه تكاليف تتجاوز 100 مليون دولار أمريكي؛ أو إذا كان من المرجح أن يفرض هذا الإجراء زيادة هامة في التكاليف بالنسبة لقطاع محدد أو لمنطقة بعينها؛ أو إذا كان يؤثر بصورة سلبية على فرص العمل، والاستثمار، والإنتاجية، والتجديد. وينظر "مكتب الولايات المتحدة للإدارة والميزانية" كل سنة في زهاء 600 قانون تنظيمي (15-57% من القوانين التنظيمية المنشورة)، ويعتبر أقل من 100 من هذه القوانين (1-2% من القوانين التنظيمية المنشورة) قوانين "هامة من الناحية الاقتصادية".

في المكسيك، يمكن تحديد النهج المتبع على أنه "موجه جزئياً" فإذا ما كان شرط إجراء تحليل للتأثير التنظيمي مفروضاً بالنسبة لجميع مشروعات القوانين التنظيمية، فإن المبادئ التوجيهية الحكومية تميز بين ثلاثة مستويات عريضة من الصراحة والجهود التحليلية، تبعاً لأهمية القانون التنظيمي المعني.

واعتمدت هولندا نهجاً مؤلفاً من جزأين لتوجيه الجهود الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي. ففي المرحلة الأولى يجري النظر في الإجراء التنظيمي المقترح وفقاً لمجموعة من معايير التوجيه مماثلة للمعايير التي تمت مناقشتها أعلاه. وهذا يترتب عليه أن 8 إلى 10% فقط من مشروعات القوانين التنظيمية تخضع لعملية "تحليل التأثير التنظيمي". ثم تنتقل مشروعات القوانين هذه إلى مرحلة ثانية يجري فيها تكيف المسائل التي سيتناولها التحليل وفقاً للخصائص المحددة للقانون المعني. وتقوم لجنة وزارية باستعراض القانون التنظيمي المقترح وتحديد الأسئلة التي تتعين الإجابة عنها من بين الأسئلة القياسية الخمسة عشر الواردة في التوجيه الذي ينظم عملية "تحليل التأثير التنظيمي". ومنذ عام 1995 لم يشترط في أي اقتراح تنظيمي أن يجيب عن كل سؤال من الأسئلة المشمولة بهذا النهج المكيف لتحليل التأثير التنظيمي.

64- ينطوي التوجيه نحو أهداف محددة على منفعتين هامتين. فمن ناحية أولى، يؤدي تركيز موارد "تحليل التأثير التنظيمي" على المجالات الرئيسية إلى تعزيز مصداقية النتائج التي يسفر عنها هذا التحليل ويزيد في حجم المكتسبات الناجمة عن التحسينات في السياسة العامة ومن ناحية ثانية، وبالنظر إلى أنه يتعين أن تحظى عملية تحليل التأثير التنظيمي بالدعم على المستويين الإداري والسياسي، فإن من المهم ألا تنظر الأطراف المعنية إلى "تحليل التأثير التنظيمي" على أنه مجرد عملية بيروقراطية مكلفة تتمثل في تحليل اقتراحات سياسية تافهة، وأن المكاسب التي ستنتج عن هذه العملية هي مكاسب ضئيلة.

الإطار 11 - انفتاح الأسواق ومعايير المنافسة

ينبغي أن تكون الإمكانيات التجارية ومعايير المنافسة من بين العناصر المتينة لتحليل التأثير التنظيمي، وذلك بغية ضمان مراعاتها في عملية اتخاذ القرارات. وقد أدرجت هذه المعايير بالفعل ضمن المبادئ التوجيهية المعتمدة في بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ففي المجر ونيوزيلندا يقتضي "تحليل التأثير التنظيمي" أن تراعى هذه المعايير بالنسبة لكل اقتراح على حدة إذا ما رئي أنها ملائمة في هذا الصدد. واما في هولندا والنرويج وسويسرا

والولايات المتحدة فإن الإمكانيات التجارية ومعايير المنافسة تراعى فقط بالنسبة للقوانين التنظيمية الكبرى. وتفرض النمسا والجمهورية التشيكية وفرنسا واليابان والبرتغال أن تُدرج آثار الإمكانيات التجارية ومعايير المنافسة في عملية "تحليل التأثير التنظيمي" في حالات مختارة فقط.

"تحليل التأثير التنظيمي" وانفتاح الأسواق

يمكن أن يشكل "تحليل التأثير التنظيمي" عنصراً داعماً هاماً لانفتاح الأسواق، نظراً لأنه يساعد البلدان على تجنب القبول التجاري غير الضرورية. وإن علاقة هذا التحليل بالتجارة والاستثمار هي علاقة أساسية، ولكن ليس فقط بالنسبة للقوانين التنظيمية المتعلقة بهذين الموضوعين. وتتمثل إحدى الطرائق التي يمكن استخدامها لإقامة هذه العلاقة في إدراج شرط صريح ينص على ضرورة أن تتضمن عملية "تحليل التأثير التنظيمي" تقييمات للآثار التجارية وأن توفر للأطراف المعنية الأجنبية والمحلية فرصاً للتعليق على الاقتراحات الجديدة من خلال إجراءات تشاورية فعالة.

معايير المنافسة

على الرغم من أن الاقتراحات التنظيمية يمكن أن يكون لها تأثير كبير على المنافسة داخل الأسواق، فإن السلطات المعنية بالمنافسة لا تُشرك أحياناً بصورة نشيطة في عمليات استعراض اللوائح التنظيمية وتقييمها. والسؤال الرئيسي هنا هو كيف يمكن دمج دراسة تأثيرات المنافسة ضمن عملية "تحليل التأثير التنظيمي"؟ فكل عملية جيدة التصميم لتحليل التأثير التنظيمي ينبغي أن تتضمن معايير لتحديد القواعد التي يمكن أن يكون لها تأثيرات هامة فيما يخص المنافسة، ثم تحال هذه القواعد إلى خبراء في سياسة المنافسة لإجراء تقييم أكثر تعمقاً بشأنها. وينبغي أن توضح هذه العملية الدور والصلاحيات اللذين تضطلع بهما السلطة المعنية بالمنافسة. وإذا ما خلص التقييم إلى أن الاقتراح يقيد المنافسة بصورة فعلية وإلى حد كبير فإنه ينبغي حينئذ أن يُطلب من مقدم الاقتراح أن يتجاوب مع هذا الاستنتاج: سواء بتصحيح الاقتراح لتجريده من تلك الآثار، أو بتقديم توضيح علني عن السبب الذي يجعل الاقتراح يندرج في إطار المصلحة العامة.

7- دمج "تحليل التأثير التنظيمي" في عملية اتخاذ القرارات، والشروع في تطبيق هذا الإجراء في أقرب وقت ممكن

65- دمج "تحليل التأثير التنظيمي" عملية صعبة يقتضي الأمر تطويرها بمرور الزمن. ويتعين إدراج هذا التحليل في عملية اتخاذ القرارات إذا ما أريد للتوجيهات التي يسفر عنها أن تصبح عنصراً عادياً في إعداد السياسة العامة. وينبغي ألا يُنظر إلى "تحليل التأثير التنظيمي" على أنه يشكل عائقاً أمام عملية اتخاذ القرارات أو أمام العمل التشريعي. وإذا ما تم الاضطلاع بهذا التحليل في المراحل الأولى من عملية اتخاذ القرار، فإنه لا يتسبب في إبطائها.

66- وفي الحالات التي لا يكون فيها "تحليل التأثير التنظيمي" مدمجاً في عملية اتخاذ القرارات، فإن تقييمات الآثار تتحول إلى مجرد تيريرات للقرارات بعد اتخاذها، فإن تقييمات الآثار تتحول إلى مجرد تيريرات للقرارات بعد اتخاذها، أو إلى مجرد عمل ورقي تافه. وهذا الدمج يمثل عملية طويلة الأجل، ومن ثم فهو يؤدي في أكثر الأحيان إلى حدوث تغيير ثقافي كبير داخل الوزارات صاحبة اللوائح التنظيمية وفي أوساط مستخدمي هذا التحليل، وفي طليعتهم الوزراء والمشرعون.

(8) تبليغ النتائج

67- إن الفروض والبيانات المستخدمة في عملية "تحليل التأثير التنظيمي" يمكن تحسينها إذا ما تم نشرها على الملأ وأجريت مشاورات عامة بشأنها. وإن نشر تحليلات التأثير التنظيمي مع مشروعات نصوص اللوائح التنظيمية في إطار عملية المشاورة يمثل طريقة فعالة لتحسين نوعية المعلومات المتاحة عن اللوائح التنظيمية الجديدة، ومن ثم تحسين نوعية هذه اللوائح ذاتها.

(9) إشراك الجمهور على نحو موسع

68- إن إشراك الجمهور في عملية "تحليل التأثير التنظيمي" ينطوي على فوائد هامة. فالجمهور، ولا سيما تلك الفئات المعنية باللوائح التنظيمية، يمكن أن تقدم في أغلب الأحيان قدراً كبيراً من البيانات اللازمة لإكمال عملية "تحليل التأثير التنظيمي". ويمكن لعملية المشاورة أن توفر معلومات هامة عن جدوى الاقتراحات المقدمة، وعن مختلف البدائل التي تمت دراستها، وعن مدى القبول الذي يحتمل أن تحظى به القوانين التنظيمية المقترحة لدى الأطراف المعنية بهذه القوانين.

(10) تطبيق "تحليل التأثير التنظيمي" على القوانين التنظيمية القائمة وكذلك على القوانين الجديدة

69- يعتبر "تحليل التأثير التنظيمي" أداة مفيدة لاستعراض القوانين التنظيمية القائمة وكذلك في تقييم الإجراءات التنظيمية الجديدة المقترحة وفي الواقع فإن استعراض القوانين التنظيمية القائمة ينطوي على مشكلات أقل عدداً، ومن ثم فإن التحليل الناجم عن هذه العملية يمكن أن يكون أفضل نوعية ويعتبر التطبيق المستمر لعملية "تحليل التأثير التنظيمي" على القوانين التنظيمية القائمة أولوية رئيسية وينبغي أن يشمل التحليل تلك الأجزاء من البنية التنظيمية التي تخضع مباشرة لاختصاصات الحكومة، مثل اللوائح التنظيمية للحكومات المحلية (لا سيما في الدول الاتحادية) أو أنشطة المنظمين المستقلين.

70- إن "تحليل التأثير التنظيمي" ليس مناسباً فقط للوائح تنظيمية يعينها بل كذلك بالنسبة لنظم تنظيمية يكاملها - مثل النظم المطبقة على الصناعات الشبكية. وإن تقييم اللوائح التنظيمية على أساس فردي وخارج إطار الواقع يمكن أن يحد من قدرة "تحليل التأثير التنظيمي" على المساعدة في تحسين عملية اتخاذ القرارات.

4.2 - "تحليل التأثير التنظيمي" في الاقتصادات الانتقالية والاقتصادات الناشئة

71- لقد اعتمد العديد من الاقتصادات الانتقالية والاقتصادات الناشئة مبدأ "تحليل التأثير التنظيمي" بهدف تحسين بناها التنظيمية وفي إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أظهرت بعض الاقتصادات الانتقالية، مثل المجر وبولندا والجمهورية التشيكية، أهمية الإصلاح التنظيمي في تدعيم دور الدولة بوصفها مؤسسة ديمقراطية وجهة مقترحة لتنظيم شؤون الأسواق التنافسية وتوفير المكسيك وكوريا أيضاً أمثلة إيجابية لتصميم وتنفيذ "تحليل التأثير التنظيمي" في الاقتصادات الناشئة. ولئن كانت هذه البلدان الخمسة قد اعتمدت نهجاً لتحليل التأثير التنظيمي مماثلة للنهج المستخدمة في الاقتصادات المتقدمة، ومتسقة مع مبادئ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن التجارب التي مرت بها تشكل نماذج لبعض المشكلات والتحديات الخاصة التي يمكن أن تواجهها البلدان النامية.

كوريا

السياق السياسي والاقتصادي

72- قامت الحكومة الكورية، منذ توليها مهامها في 1998، بتحديد الإصلاح التنظيمي على أنه يمثل استجابة سياسية ضرورية للأزمة السياسية التي أصابت هذا البلد في السنة السابقة وتحول دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع من النموذج التدخلية للتنمية الاقتصادية المتبع منذ الخمسينيات من القرن الماضي إلى نموذج للاقتصاد المفتوح والموجه نحو متطلبات السوق والذي ينطوي على حوافز قوية للمنافسة وأدرج الإصلاح التنظيمي ضمن الإصلاحات السياسية اللازمة لإرساء الأسس لبناء نمو

مستدام وطويل الأجل. وأدى هذا التغيير إلى حدوث تحول جذري انطوى على إسناد أدوار ومسؤوليات جديدة إلى الحكومة والشركات والمستهلكين.

الدعم السياسي على أعلى مستوى

73- لقد كانت هناك حاجة لتأمين دعم سياسي على أعلى المستويات من أجل تحقيق هذه التغييرات المدهشة. وقام رئيس كوريا بحملة نشيطة للترويج للإصلاح، في حين تولى مكتب رئيس الوزراء توجيه هذه العملية وأنشأ لجنة رفيعة المستوى للإصلاح التنظيمي. وعقد في عام 2004 اجتماع وزاري بشأن الإصلاح التنظيمي برئاسة رئيس كوريا. وتمثلت أهداف الاجتماع في رصد تنفيذ أنشطة الإصلاح التنظيمي، وتسوية عدد من القضايا المشتركة بين الوزارات، وتشجيع المبادرات المتعلقة بالإصلاح التنظيمي. وكان من نتائج الدور القوي الذي اضطلعت به "لجنة الإصلاح التنظيمي" فيما يخص الإشراف والرصد لتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي" أنه تم إبلاغ رسالة واضحة إلى الوزارات التي تقوم بالتنظيم بشأن الأهمية التي تعلقها الحكومة على تطبيق قواعد هذا التحليل ونتيجة لهذا الدعم فإن "تحليل التأثير التنظيمي" أصبح يؤدي دوراً رئيسياً في تحديد شكل البرنامج التشريعي الذي يقدم إلى البرلمان الكوري.

تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي"

74- إن النظام الكوري لتقييم اللوائح التنظيمية يستند بقوة إلى السلطة القانونية الرسمية فقد جاءت المحاولات الأولى لتطبيق "تحليل التأثير التنظيمي" عن طريق "اللجنة المعنية بالإصلاح الإداري" التي أنشأها رئيس الجمهورية في 1993. واعتمدت كوريا نظامها الحالي بموجب تسريع صدر في 1997 في شكل قانون أساسي بشأن اللوائح التنظيمية الإدارية. ويجري الإعلان عن أي تغييرات تتعلق بشروط تحليل التأثير التنظيمي بواسطة مرسوم رئاسي.

75- وفي كوريا، تبدأ عملية "تحليل التأثير التنظيمي" داخل الوكالة المنظمة ذاتها. ثم يُعرض هذا التحليل الأولي لدراسته على مستويين فتجري أولاً دراسة داخلية للتحقق من شرعيته، وفي هذه الدراسة تلتزم الوكالة المنظمة آراء الخبراء المختصين وتقوم بتحديد "الهدف والنطاق والنهج" للوائح التنظيمية المقترحة وبعد ذلك يتعين على الوكالات المنظمة، بموجب القانون، أن تعرض "تحليل التأثير التنظيمي" وكذلك النتائج التي تنجم عن دراستها الذاتية، مشفوعة بملخص لآراء الخبراء، على "لجنة الإصلاح التنظيمي" لإجراء المزيد من الدراسة بشأنها.

الإطار 12 - توجيه الجهود الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي نحو أهداف محددة

ينبغي أن توجه موارد "تحليل التأثير التنظيمي" نحو اللوائح التنظيمية التي تكون لها أكبر التأثيرات وحيث تتوفر لهذا التحليل إمكانات أفضل لإحداث تغيير في النتائج. وإن كوريا تعلق أهمية كبيرة على هذا المعيار. ولئن كانت شروط "تحليل التأثير التنظيمي" تنطبق على التشريعات الأساسية والثانوية معاً، فإن المبادئ التوجيهية المتعلقة بتحليل التأثير التنظيمي في كوريا تتضمن معايير لتحديد ما إذا كان ينبغي اعتبار قانون تنظيمي بعينه "هاماً" أو "غير هام". وهذا الإجراء يساعد على توحيد موارد تحليل التأثير التنظيمي، نظراً لأن القانون التنظيمي "غير الهام" يخضع لمجرد تحليل نوعي يمكن فيه الاستغناء عن بعض عناصر التقييم التي تعتبر غير ضرورية. ويستجيب القانون التنظيمي "الهام" لمعيار واحد أو أكثر من المعايير التالية:

- يتجاوز تأثيره السنوي المتوقع 10 مليارات ون.
- يشمل تأثيره أكثر من مليون شخص.
- يؤدي بوضوح إلى الحد من المنافسة السوقية.
- يشكل مخالفة واضحة للمعايير الدولية.

وهذه مجموعة من المعايير المختارة على نحو جيد من حيث قدرتها على إبراز القانون التنظيمي الذي من المرجح أن يتطلب تحليلاً كاملاً ومفصلاً. ومجموعة المعايير هذه تؤكد على أهمية المنافسة والاعتبارات التجارية، وتعيّن حداً مالياً استناداً إلى التجربة.

المكسيك

السياق السياسي والاقتصادي

76- يشكل الإصلاح التنظيمي عنصراً أساسياً في استراتيجية المكسيك في وقت يتجه فيه هذا البلد نحو إقامة سوق قوية ومفتوحة. وقد اقتضت الإصلاحات الهيكلية في المكسيك تفكيك اقتصاد محلي مفرط في التنظيم والحماية، حيث كانت الصناعات والخدمات مغلقة تقريباً أمام المنافسة الأجنبية والوطنية. وتحققت معظم إنجازات البرنامج التنظيمي لهذا البلد في وسط مرحلة تحول سياسي. وتم تنفيذ الإصلاح التنظيمي خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً وعلى الرغم من الظروف الصعبة التي كانت سائدة، مثل الفيود الاقتصادية الناجمة عن الأزمة المالية لعامي 1994-1995.

الدعم السياسي على أعلى مستوى

77- كان وجود التزام قوي إزاء السياسة التنظيمية على أعلى مستوى سياسي عاملاً ضرورياً في تنفيذ برنامج تنظيمي كان يواجه مقاومة من المصالح الراسخة داخل الإدارة الاتحادية في المكسيك وكان من بين العوامل الداعمة أيضاً للإصلاحات ذلك التأييد الذي أبدته الأوساط التجارية، التي كان يساورها القلق بشأن التكاليف الباهظة المفروضة عليها في اقتصاد برزح تحت عبء أحكام تنظيمية مفرطة. وقد تمكنت الحكومة المكسيكية، بتشجيعها لآليات أكثر شفافية ضمن عملية اتخاذ القرارات وإرساء سياسة تنظيمية تنسم بالطابع المؤسسي والاتساق، من تضيق نطاق الصلاحيات التقديرية في عمليات اتخاذ القرارات التنظيمية، وهي صلاحية كان من الممكن أن تؤدي إلى ارتكاب أخطاء في السياسة العامة وإلى تفويض فعالية الإصلاحات.

تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي"

78- أدرجت المكسيك "تحليل التأثير التنظيمي" ضمن قانون الإجراءات الإدارية في آذار/مارس 2000، وذلك كخطوة نحو إضفاء طابع مؤسسي على برنامج تحسين القوانين التنظيمية. ويتمثل أحد الأنشطة الرئيسية للجنة تحسين القوانين التنظيمية (COFEMER)، التي أنشئت لتنسيق السياسة التنظيمية والإشراف عليها، في دراسة مشروعات القوانين التنظيمية وعمليات "تحليل التأثير التنظيمي" المتصلة بها. ويتعين أن تعرض على هذه اللجنة كافة التدابير القانونية التي يجري تطبيقها على نطاق عام وينطوي الامتثال لها على تكاليف وتعتبر الوزارات والوكالات المنظمة مسؤولة عن إجراء عمليات "تحليل التأثير التنظيمي"، بينما تتمثل مسؤولية اللجنة المذكورة في دراسة هذه العمليات.

الإطار 13 - المكسيك: تدريب المنظمين

تتمثل إحدى المهام الأساسية والدائمة للجنة تحسين القوانين التنظيمية في تنظيم حلقات تدريبية بشأن نظام "تحليل التأثير التنظيمي" في المكسيك. وفي الفترة من تشرين الأول/أكتوبر 2001 إلى شباط/فبراير 2004 تراست اللجنة 33 حلقة تدريبية شارك فيها أكثر من 740 من الموظفين الحكوميين. وكانت أهداف هذه الحلقات على النحو التالي:

- تعليم الموظفين الحكوميين كيفية بناء عملية لتحليل التأثير التنظيمي، وكيفية استخدام نظم هذا التحليل المتاحة بالاتصال الإلكتروني المباشر.
- تحسين العلاقة والاتصالات بين "لجنة تحسين القوانين التنظيمية" والموظفين الحكوميين المسؤولين عن اقتراحات القوانين التنظيمية.
- تطوير المهارات في مجال التحديد الكمي لتأثيرات الإجراءات التنظيمية والبدائل التنظيمية وغير التنظيمية.
- نشر المعارف المتعلقة بتحليل التأثير التنظيمي.

الجمهورية التشيكية

السياق السياسي والاقتصادي

79- بعد التحول الكامل عن اقتصاد اشتراكي إلى ديمقراطية قائمة على السوق المفتوحة أصبحت الدولة التشيكية تملك قدرة متنامية على سن قوانين تنظيمية للأسواق المفتوحة وعلى الإشراف على هذه الأسواق. وأدى الإصلاح التنظيمي إلى تفكيك المؤسسات المركزية وإقامة نظم تنظيمية جديدة تلائم المجتمع الديمقراطي، بما في ذلك إيجاد أدوات وسياسات ومؤسسات يمكن أن تعمل معاً من أجل تشجيع التعاون وتشاطر السلطات واللامركزية. وتعزز هذا التحول القانوني والتنظيمي بتنسيق حثيث مع تشريع الاتحاد الأوروبي.

الدعم السياسي على أعلى مستوى

80- في أيلول/سبتمبر 2000 وافقت الحكومة التشيكية على "التوصية بشأن تحسين نوعية اللوائح التنظيمية الحكومية" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 1995، والتي تدعو كل وزارة حكومية إلى الامتثال لتوصياتها. وتلقي الإصلاح التنظيمي دفعة جديدة من خلال قيام الحكومة في 2004 باعتماد وثيقة استراتيجية بعنوان "نهج للإدارة الحكومية المركزية والتحديث والإصلاح". وتقر هذه الوثيقة بأهمية تطبيق "تحليل التأثير التنظيمي" بصورة منهجية على المعايير القائمة والمعايير الجديدة وفي الأونة الأخيرة نقلت "إدارة الإصلاح التنظيمي والإدارة الحكومية المركزية" إلى مكتب الحكومة بهدف توسيع نطاق الإصلاح التنظيمي.

تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي"

81- تمثل "اللائحة الإجرائية" و"اللائحة التشريعية" للجمهورية التشيكية الدعامين اللذين يستند إليهما الإجراء التنظيمي للحكومة وقد فرضت اللائحة التشريعية إجراء تحليل للآثار المالية المحتملة لمشروعات القوانين التنظيمية، ولا سيما المتعلقة بالميزانية الحكومية، منذ عهد دولة تشيكوسلوفاكيا. ولكن منذ أن اعتمدت الجمهورية التشيكية توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدأ بصورة رسمية تنفيذ برنامج لتحليل التأثير التنظيمي. وجرى تعديل اللائحة التشريعية في 2002 بحيث تنص على تحليل الآثار الاجتماعية والبيئية لمشروعات القوانين التنظيمية والآثار الاقتصادية التي يمكن أن تترتب على مشروعات القوانين هذه بالنسبة للميزانية الحكومية والميزانيات العامة والكيانات الاقتصادية الأخرى، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويمثل "تحليل التأثير التنظيمي" أيضاً أحد الأهداف للوثيقة الاستراتيجية لعام 2004 المذكورة أعلاه.

الإطار 14 - الجمهورية التشيكية: اعتماد "تحليل التأثير التنظيمي"

على الرغم من أن الحكومة التشيكية لم تعط طابعاً مؤسسياً لاستخدام "تحليل التأثير التنظيمي" فإن لائحته الإجرائية ولائحتها التشريعية توفران إطاراً يمكن فيه تقييم آثار القوانين الجديدة واللوائح التنظيمية الثانوية. وتبين اللائحة الإجرائية تفاصيل الخطوات التي يتعين اتباعها في إعداد الاقتراحات المتعلقة بالسياسة العامة، بما في ذلك مشروعات القوانين والقرارات الحكومية، التي تعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليها. وتعرض اللائحة آلية تضم مرحلتين وتتسم بالوضوح والاتساق يمكن أن تستخدمها الوزارات لإعداد المواد التي تدرسها الحكومة.

وتقدم الاقتراحات أولاً في شكل "مفاهيم"، تعدها الوزارات وغيرها من الهيئات مقدمة الاقتراحات، بهدف تشجيع مناقشة واعية للاقتراح المعني قبل الموافقة على الشروع في عملية الصياغة. وفي البداية يتم بموجب "المفاهيم" تحليل الوضع الحالي وتحديد أهداف الاقتراح المعني والطرانق أو النهوج التي يتعين استخدامها لتحقيق هذه الأهداف. وتأتي الحاجة إلى وضع قوانين

تنظيمية جديدة أو إلغاء القوانين القائمة أو تعديلها من خلال مقارنة الوضع الحالي بالأهداف المنشودة ويجري أحياناً إدراج نهج وطرانق بديلة، مع بيان مزاياها وسلباتها. وتعتبر "الوثائق المفاهيمية" و"وثائق استراتيجية" تكون موضع مناقشات موسعة من جانب الخبراء والجمهور العام، وتنتشرها الوزارة المسؤولة في أكثر الأحيان في موقعها على شبكة الويب.

وقد وفر إعداد "الوثائق المفاهيمية" والعملية التشريعية ذات المرحلتين، التي تنطوي على تقريرين (التقرير الثاني أكثر تفصيلاً ويضم نتائج مشاوره موسعة بين الوزارات)، قاعدة صلبة لإقامة بنية متينة لتحليل التأثير التنظيمي.

المجر

السياق السياسي والاقتصادي

82- شهدت المجر تحولاً تاريخياً ينطوي على إصلاحات معززة استغرقت عدة سنوات. وتركز النهج المجري للإصلاح التنظيمي بوجه خاص على إعادة توجيه عملية لدورة الدولة من حيث علاقتها بالسوق وبالمواطنين. وقد بدأ الإصلاح الهيكلي الاقتصادي في السبعينات واكتمل في التسعينات من القرن الماضي. وابتداءً من عام 1989 أُرِدفت هذه الإصلاحات بجهود كبيرة لتحديث الإدارة العامة، بما في ذلك الإطار التنظيمي. وأسفرت مراجعتان مكثفتان للنظام التنظيمي (1989-1991 و 1995-1998) عن إلغاء آلاف من القوانين التنظيمية غير الضرورية. وفي منتصف التسعينات، واستناداً إلى معيار الجودة المستوحى من توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اعتمدت الحكومة المجرية سياسات لتحسين عملية إعداد القوانين التنظيمية الجديدة. وأقرت المجر بأن وجود نظام قوي لإدارة شؤون القوانين التنظيمية يعتبر قاعدة مؤسسية متينة لزيادة سرعة التقارب الاقتصادي والاجتماعي مع سائر البلدان الأوروبية.

الدعم السياسي على أعلى مستوى

83- ركزت الحكومة المجرية اهتمامها في الآونة الأخيرة على تحسين نوعية بنيتها التنظيمية الوطنية وتنمية قدراتها على دمج هذا النظام بصورة كاملة في صلب الإدارة. وهذا يشمل تحسين أدوات الإدارة التنظيمية، ومراجعة دور الوكالات التنظيمية وأساليب عملها، وإعادة تقييم الانتقال بهذه العملية من مستوى الكيانات الوطنية إلى الكيانات المحلية. وأصبحت وزارة العدل هي الجهة الرئيسية المسؤولة عن إدارة النظام التنظيمي، وباتت تؤدي وظيفة التصفية التقنية لضمان جودة القوانين التنظيمية قبل اتخاذ قرارات نهائية بشأنها على مستوى الحكومة.

تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي"

84- ينص القانون التشريعي المجري لعام 1987 على أنه ينبغي أن تقوم الوزارة المعنية، قبل اعتماد أي قانون تنظيمي، بتحليل "الظروف الاجتماعية الاقتصادية التي سيجري تنظيمها، ومراعاة حقوق المواطنين وواجباتهم، والآثار المتوقعة للقانون التنظيمي المعني، وشروط إنفاذه ... استناداً إلى حقائق علمية"، وبإطلاع الهيئة التشريعية على نتائج هذا التحليل. وهو يقضي أيضاً بأن تقدم الهيئات المنظمة المسؤولة عن تطبيق القوانين التنظيمية وإنفاذها تقريراً إلى وزارة العدل يتضمن تقييماً للآثار المترتبة على كل قانون تنظيمي بعد عام واحد من تطبيقه. وتضمن الإصلاح التنظيمي لعام 1995 تدابير أخرى لتحسين عملية "تحليل التأثير التنظيمي" ونص القرار الحكومي 1052/1999 على وجوب إجراء مراجعة شاملة للقانون التشريعي، الذي يطبق عملية "تحليل التأثير التنظيمي" على القوانين التنظيمية المقترحة والقائمة، وعلى ضرورة أن تقوم وزارة العدل بإعداد مبادئ توجيهية بشأن "تحليل التأثير التنظيمي".

85- وفي عام 2002 أنشأت الحكومة المجرية إدارة جديدة في وزارة العدل تكون مسؤولة عن موضوع الجودة التنظيمية. وفي عام 2003 أتمتت هذه الوزارة نظاماً لبرامج سنوية لتبسيط القوانين (استناداً إلى القرار الحكومي 2003/1046) ويجري حالياً اعتماد طرائق لتقييم التأثير. فهناك عدة دراسات علياً في سن القوانين تضم هذه المنهجية الجديدة، كما قُدم في الآونة الأخيرة اقتراح بشأن القانون التشريعي يتضمن مزيداً من التشديد على شروط مفصلة لتقييم التأثير. وقد طبقت هذه المنهجية حتى الآن على حالات مختارة (هي في معظمها دراسات رائدة)، ولكن الهدف النهائي هو تطبيق هذه الطرائق بصورة منتظمة ومتسقة على العملية التشريعية بكافة مستوياتها.

الإطار 15-المجر: منهجية تقييم التأثير

قامت "إدارة تحليل التأثير وإلغاء القوانين وتسجيلها" في وزارة العدل بوضع منهجية لتقييم التأثير تستهدف ما يلي: (أ) أن تكون بمثابة دليل إرشادي بشأن الممارسات والأدوات العامة والخاصة لتحليل التأثير التنظيمي، بما في ذلك الجوانب القانونية ذات الصلة وطرائق تقييم التأثير الاقتصادي والاجتماعي والصحي والبيئي؛ (ب) توفير توجيهات عملية لتصميم مشروع فعال لتحليل التأثير التنظيمي، بما في ذلك تقديم جداول ورسوم بيانية وأرقام يمكن أن تشكل دعامة حقيقية في هذا الصدد.

وتوصف عملية "تحليل التأثير التنظيمي" وفقاً لسلسلتين مترابطتين، وهما: السلسلة التنفيذية وسلسلة إدارة المشروعات، وتعرض المنهجية وفقاً للخطوات الثلاث التالية:

- (1) الإعداد. تتمثل أهم خطوة للتحليل في وضع تحديد دقيق للأغراض أو النوايا الكامنة وراء مشروع القانون التنظيمي المعني. وهذا يعني شرح الكيفية التي ستعمل بها مختلف عناصر مشروع القانون. وطريقة العرض هذه هي التي يجري على أساسها اختيار مشروعات القوانين التنظيمية التي تتطلب مزيداً من التحليل.
- (2) التحليل. في هذا القسم من العملية يتعين على المسؤول عن رسم السياسات العامة أن يختار المجالات التي سيكون فيها للقانون المقترح تأثير كبير ومناسب، وأن يدرس الآثار المحتملة لهذا القانون، مستخدماً في ذلك الأدوات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من أدوات تحليل التأثير والإدارة. ومن المهم على وجه الخصوص وضع تحديد واضح لمصادر البيانات وطرائق التقييم الملائمة. وبعد ذلك يقوم واضع السياسة العامة بإجراء التحليل من خلال بناء نماذج اجتماعية واقتصادية مفصلة.
- (3) التلخيص، واتخاذ القرارات، ووضع القوانين. إن عرض نتائج تقييم التأثير بطريقة مهنية يعتبر عاملاً أساسياً ولطريقة العرض هذه هدف مزدوج: فهي يجب أن تقي بشكل واضح بالمتطلبات التي يحددها الموكل، كما يتعين أن يتضمن ملخص تحليل التأثير كل المعلومات والنتائج والتفاصيل المناسبة. ويمكن أن توفر المعارف المجمعّة من خلال مشروعات تقييم التأثير معلومات قيمة عن الاستخدام الملائم لتقنيات التنظيم يمكن أن يستخدمها واضعو السياسات العامة لإعداد قوانين تستجيب على نحو أفضل للغايات التي ينشدها منذ البداية.

إيرلندا

السياق السياسي والاقتصادي

86- شهدت إيرلندا خلال السنوات العشرين الماضية أداءً اقتصادياً باهراً مع تحول في بيئتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكان هذا مرتبطاً على نحو وثيق بتحسينات هامة في البيئة والإطار التنظيميين لهذا البلد. وتم تعزيز المساءلة والشفافية إلى حد كبير، ليس فقط من خلال الآليات التقليدية للتشارك وبناء التوافق في الآراء والتي تتميز بنهج المشاركة الاجتماعية، بل كذلك عن طريق آليات جديدة، مثل إنفاذ القوانين والامتثال لها. وتم إنشاء أو تدعيم مؤسسات جديدة موجهة نحو متطلبات السوق، بما في ذلك تعيين منظمين قطاعيين وهيئة معنية بالمنافسة.

الدعم السياسي على أعلى مستوى

87- علي الرغم من أنه جرت محاولات غير رسمية لتخفيف عبء القوانين التنظيمية في إيرلندا منذ الثمانينات من القرن الماضي، فإن الإصلاح التنظيمي لم يتحول إلى هدف سياسي صريح إلا في منتصف التسعينيات عندما نشرت الحكومة وثيقة سياسية عن تحديث الخدمة العامة بعنوان *Delivering Better Government* (تأمين إدارة أفضل). وقد أنشئ فريق عمل معني بالإصلاح التنظيمي، وبعد ثلاث سنوات، في 1999، اعتمدت الحكومة تقريرها المعنون *Reducing Red Tape - An Action Programme of Regulatory Reform in Ireland* (الحد من الروتين الإداري - برنامج عمل للإصلاح التنظيمي في إيرلندا). وأوصى فريق العمل أيضاً بإنشاء وحدة مركزية لموارد الإصلاح التنظيمي في إدارة رئاسة الوزراء لقيادة برنامج العمل ورصد التقدم المحرز. وفي عام 2004 نشرت الحكومة الأيرلندية بياناً أيضاً بعنوان *Regulating Better* (تحسين العملية التنظيمية) لا يحدد فقط المبادئ الأساسية للتنظيم الجيد، بل يحدد أيضاً برنامج عمل لتطبيق هذه المبادئ. وتشمل هذه التدابير اعتماد نظام رائد لتحليل التأثير التنظيمي في عدد صغير من الإدارات، مع إجراء مراجعة منهجية للقوانين التنظيمية للمجالات والقطاعات الرئيسية، وحفز برنامج لتعديل القوانين التشريعية، ووضع اقتراحات لإدخال تحسينات على الإجراءات المتعلقة بالطعن في القرارات التنظيمية.

تصميم وتنفيذ عملية "تحليل التأثير التنظيمي"

88- في عام 2001 أنشأت إيرلندا فريقاً للإشراف على التدابير التي أوصى بها "استعراض منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للإصلاح التنظيمي في إيرلندا". واعد هذا الفريق بياناً أبيض عن "تحليل التأثير التنظيمي" يروج فيه لعدد من الدراسات الرائدة المضطلع بها في الوقت الراهن. وعلى الرغم من أنه كان هناك تأييد حكومي واسع النطاق لتوصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن تطبيقها كان يجري بصورة بطيئة. وهناك ستة مسؤولين في إدارة رئاسة الوزراء يضطلعون، ضمن مسؤولياتهم، بالإشراف على سياسات الإصلاح التنظيمي. ويتضمن الدليل الإرشادي لمجلس الوزراء قائمة مرجعية تشكل وسيلة لتقييم ما إذا كان القانون التنظيمي المعني قد يؤدي إلى زيادة العوائق أمام دخول السوق، أو فرض قيود على المنافسة، أو زيادة الأعباء الإدارية. وعلى الرغم من أن الالتزام بالقائمة المرجعية ما زال متفاوتاً، فإنها توضح أن تحسين السياسة التنظيمية بوجه خاص والسياسة الحكومية بوجه عام يمثل أحد التدابير الهامة الموجهة نحو الاستجابة لمتطلبات السوق والمؤيدة للمنافسة. وقد شكلت هذه القائمة المرجعية الأساس لتطوير "تحليل التأثير التنظيمي" في إيرلندا.

الإطار 16 - إيرلندا: تأمين أقصى قدر من الالتزام إزاء "تحليل التأثير التنظيمي"

لقد كان للتغيرات التي طرأت على السوق والحياة الاجتماعية في إيرلندا تأثير على عملية إصلاح البنية الإدارية لهذا البلد. وفي التسعينيات من القرن الماضي كان النهج الأيرلندي لتحديث القطاع العام يستند إلى خطوات إضافية عملية وليس إلى سياسة صريحة للإصلاح التنظيمي. فبدلاً من تنفيذ مشروعات إصلاحية كبرى، ركزت الجهود على تحقيق توافق في الآراء من خلال عمليات للشراكة الوطنية، استناداً إلى نهج إزاء التغيير يقوم على توخي الحذر والتقدم ببطء ولكن بخطى ثابتة. وأحدثت التطورات الجذرية التي طرأت داخل الاتحاد الأوروبي تغييرات في الإطار المؤسسي والتنظيمي الأيرلندي. فقد تغير الدور الذي تؤديه الدولة في الاقتصاد وتم اعتماد نظام يقوم على سياسة داعمة للمنافسة.

وعلى الرغم من المبادرات المضطلع بها والسياسات التي تم اعتمادها، فإن الاستراتيجيات والقوى الحافزة للإصلاح في إيرلندا كانت ضعيفة، وذلك مما يطرأ تساؤلات بشأن فعالية إيرلندا ومدى التزامها بعملية الإصلاح هذه. وبعد عدد من المحاولات الرامية إلى إصلاح الخدمة، أنتجت "مبادرة الإدارة الاستراتيجية"، التي سُرِع في تنفيذها في عام 1994، أنها أكثر قابلية للاستدامة. وتمثلت هذه المبادرة في محاولة شاملة لإصلاح الإدارة الأيرلندية استناداً إلى عمليات التقييم الذاتي وضغط النظراء. ولئن كانت هذه المبادرة قد تعرضت للانتقاد باعتبارها مشروعاً لا ينطوي على أولويات واضحة، فإنها أدت إلى مجموعة من التطورات الهامة. وتمثل أحد هذه التطورات في القائمة التنظيمية المرجعية التي تضمنها "الدليل الإرشادي لمجلس الوزراء" الصادر في عام

1999. بيد أن تأثيرات هذه القائمة المرجعية كانت محدودة، نظراً لأنه لم يجر تطبيق القائمة على أساس مركزي، كما أنه كان يُنظر إليها في البداية على أنها مجرد عملية شكلية في الإجراءات الحكومية الداخلية الروتينية، وليس بوصفها أداة حقيقية لاتخاذ القرارات التنظيمية. وعلى الرغم من أنه تم قطع خطوة أولى في هذا الصدد فقد كانت هناك حاجة لاتخاذ خطوات إضافية لإضفاء المزيد من الدقة على التحليل وتوسيع نطاقه وكان من الضروري أيضاً استحداث طرائق مناسبة لإجراء "تحليل التأثير التنظيمي" تحدد فيها الحوافز لمختلف الأطراف صاحبة المصلحة.

وفي عام 2001، وبعد نشر "استعراض منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للإصلاح التنظيمي في إيرلندا"، أنشأت الحكومة فريقاً رفيع المستوى للإشراف على عملية الإصلاح التنظيمي. وأنشئ فريقان فرعيان، فقام أولهما، وهو الفريق الفرعي المعني ببيان السياسة العامة الوطنية، بنشر وثيقة مشاورة بعنوان "نحو تنظيم أفضل" في عام 2002، في حين يقوم الفريق الفرعي الثاني حالياً بإعداد نموذج لتحليل التأثير التنظيمي يتناسب مع الوضع الإيرلندي. وما زال هذان الفريقان الفرعيان يواصلان عملهما.

وقد أقرت الحكومة الإيرلندية، من خلال إصدارها للبيان المعنون "تحسين العملية التنظيمية" في 2004، بأن السياسة التنظيمية لم تكن تحظى في السابق إلا بقدر قليل جداً من العناية، وأصبح من الواضح أن الإصلاح التنظيمي يحظى اليوم بال دعم والالتزام على الصعيد السياسي. وأصبح يُنظر الآن إلى عملية تحسين التنظيم على أنها تمثل آلية لضمان تحويل منافع الزيادة في القدرة التنافسية وتعزيز المنافسة الداخلية على المواطنين والشركات. وقامت الحكومة، في إطار خطة العمل هذه، بتجريب نظام لتحليل التأثير التنظيمي في عدد صغير من الإدارات. وفي أعقاب المرحلة التجريبية سيجري دمج "تحليل التأثير التنظيمي" ضمن الإجراءات التنظيمية القائمة وسيولى "تحليل التأثير التنظيمي" في إيرلندا عناية خاصة لتأثيرات الشركات، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وسيدمج هذا التحليل أيضاً في عملية إعداد مشروع "المجلس الوزاري الإلكتروني"، وسيجري دعمه من خلال الاضطلاع بمبادرات ترويجية وأنشطة تدريبية ونشر مبادئ توجيهية.

5 - الاستنتاجات

89- إن تصميم وتنفيذ برنامج شامل لتحليل التأثير التنظيمي ليس بالعملية السهلة وقد كانت تجارب الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي متباينة جداً في هذا المجال. فتحليل التأثير التنظيمي يمكن أن يكون أداة ممتازة لزيادة فعالية القرارات التنظيمية من حيث تكاليفها وتقليل عدد القوانين التنظيمية الرديئة وغير الضرورية⁽⁹⁾. وهو يمكن أن يضيف مزيداً من الشفافية على القرارات، وأن يشجع التشاور مع الفئات المعنية بهذه القرارات ومشاركتها في اتخاذها، كما أنه يساهم في تحسين التماسك الحكومي والتواصل بين الوزارات⁽¹⁰⁾. بيد أنه يوجد بالفعل عدد من المشكلات والتحديات التي يتعين التصدي لها: ذلك أن تأمين الامتثال مع نطاق كاف من التغطية؛ واستحداث استراتيجيات عالية الجودة لتحليل التأثير التنظيمي ولجمع البيانات؛ ووضع برامج للتدريب الفعال؛ وتأمين المستوى اللازم من الدعم السياسي، تعتبر كلها عوامل أساسية لنجاح أي نظام لتحليل التأثير التنظيمي.

90- وفيما يخص البلدان النامية، فإن تصميم وتطبيق تحليل فعال للتأثير التنظيمي يتطلب إجراء دراسة خاصة لعدد من القضايا. فوياً، يمكن أن تنشأ بسهولة صعوبات منهجية وتنفيذية في عمليات اتخاذ القرارات في البلدان النامية. وثانياً، في العديد من الحالات يتطلب استخدام الأدوات التنظيمية مستوى عالياً من الخبرة وإمكانية استخدام موارد ومعلومات مكثفة، ولكن العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط ما زالت بعيدة عن الوفاء بهذين الشرطين اللازمين. وأخيراً، فإن الممارسات السياسية الشائعة يمكن أن تجعل من الضروري تحسين نوعية الإشراف السياسي وزيادة الاهتمام بعملية المشاورة. ويتعين على واضعي السياسات في هذه البلدان أن يقوموا بتقييم وتقدير أهمية الأدوات المتاحة لهم، بغية تحديد كيفية استخدامها على النحو الأمثل والجمع بينها لتحقيق نتائج ملموسة.

91- ويمكن أن يساهم اعتماد قوانين تنظيمية في البلدان النامية في الحد من الفقر. وبالنظر إلى أن تحديد السياق يعتبر عاملاً هاماً، فإن الأمر لا يتعلق فقط بتعزيز فعالية السوق، بل كذلك بتأمين توزيع المنافع الناجمة عن عمليات سوقية أكثر فعالية وفقاً للخيارات الاجتماعية للمجتمع المعني (Kirkpatrick and Parker, 2004: 339). ومن ثم ينبغي مراعاة الآثار الاجتماعية للتغييرات التنظيمية في أي عملية لتحليل التأثير التنظيمي.

92- ويتعين مراعاة القضايا التالية من أجل تحسين فعالية البرامج الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي في المستقبل. ولئن كانت هذه القضايا تستند إلى تجارب لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد لا تنطبق دائماً على أوضاع البلدان النامية، فإن هذه البلدان تواجه في أكثر الأحيان تحديات مماثلة لتلك التي تواجهها بلدان هذه المنظمة.

القضايا السياسية

(9) في المكسيك، يتمثل أحد أهداف "لجنة تحسين القوانين التنظيمية" في تحليل وتنقيح مشروعات القوانين التنظيمية، بهدف إصلاح الإطار التنظيمي. وفي عام 2002 وافقت اللجنة على 260 من الـ 311 تحليلاً للتأثير التنظيمي المعروضة عليها، بينما رفضت 51 مشروع اقتراح (16% من إجمالي عدد التحليلات التأثير التنظيمي التي درستها اللجنة في ذلك العام) ولم يكن من الممكن نشر هذه التحليلات في الجريدة الرسمية بسبب افتقارها للدقة القانونية والتقنية (COFEMER, 2004).

(10) قدمت عدة بلدان تقييمات إيجابية لبرامج لتحليل التأثير التنظيمي. ففي عام 1987 قامت وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة بتقييم 15 تحليلاً للتأثير التنظيمي ووجدت أن تكلفه هذه التحليلات تبلغ 10 ملايين دولار أمريكي ولكنها تؤدي إلى تعديلات في القوانين التنظيمية تترتب عليها وفورات صافية تقدر بنحو 10 مليارات دولار - أي بنسبة فائدة إلى التكاليف تساوي 1000 إلى 1 (OECD, 1997a: 20). وفي كوريا، رفضت "لجنة الإصلاح التنظيمي" أكثر من 25% من اقتراحات القوانين التنظيمية التي عرضت عليها في السنة التي تلت إقرار مبدأ "تحليل التأثير التنظيمي"، 1998 - 1999، (OECD, 2000b). وفي كندا أظهرت دراسات مستقلة أن الاستخدام المطول لتحليل التأثير التنظيمي، بالإضافة إلى توفير التوجيه والتدريب، قد أحدث تغييراً ثقافياً في أوساط المنظمين (OECD, 2002 b: 48).

تنازع القيم وتصارع السلطات

93- لقد وُصف "تحليل التأثير التنظيمي" بأنه يمثل مفهوماً تكنوقراطياً يلقي معارضة من بعض الأطراف صاحبة المصالح والمسؤولين عن عمليات التنظيم وتتمثل القضيتان الرئيسيتان هنا في دور "تحليل التأثير التنظيمي" في إظهار المبادلات الكامنة في كل تدبير يتعلّق بالسياسة العامة، وفي فهم الحدود لقدرة الحكومة على العمل. ويمكن أن يسهم هذا التحليل في الحد من تأثير المصالح القطاعية ومن مخاطر السطوة التنظيمية، وذلك بالنظر إلى أنه يحدد التكاليف المستتة في أكثر الأحيان والمرتبطة بقانون تنظيمي معين. ويتمثل التحدي هنا في حشد التأييد للتغيير في إطار من الشفافية والمساءلة. وفيما يخص البلدان النامية، فإن هناك حاجة لحماية "تحليل التأثير التنظيمي" من السطوة السياسية والسلوك النفعي (Kirkpatrick and Parker, 2003: 10).

الطلب السياسي على "تحليل التأثير التنظيمي"

94- إن "تحليل التأثير التنظيمي" يوفر للمسؤولين عن رسم السياسات كمية كبيرة من البيانات الثمينة، بيد أن السياسيين يترددون في كثير من الحالات في استخدام هذه الأداة، وربما يعود السبب في ذلك إلى أنه قد يكون من الصعب اتخاذ قرارات تخدم مصالح واسعة ومنتشرة بدلاً من التركيز على مصالح برنامجية أضيق نطاقاً. وينظر السياسيون أحياناً إلى "تحليل التأثير التنظيمي" على أنه تدبير قصير الأجل لكبح التكاثر المفرط في عدد القوانين التنظيمية أو لتحسين نوعية القوانين الرديئة. بيد أن عملية "تحليل التأثير التنظيمي" تتطلب استثماراً ثابتاً وطويل الأجل. فمنحنى التعلم شديد الارتفاع والتغيير الثقافي يعتبر عاملاً حيوياً. وإن التصميم البرنامجي والمؤسسي الدقيق يمكن أن يساعد في تجنب معظم هذه المشكلات. ويتبين من تجارب البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أنه سيكون من قبيل الحكمة الانطلاق من مستوى متواضع ثم العمل على زيادة حجم "تحليل التأثير التنظيمي" وتوسيع نطاقه عندما يصبح هناك قبول لاستخدام هذه الأداة وتبدأ الدراية والخبرة في التطور.

القضايا القانونية

القيود التشريعية

95- إذا كان صحيحاً أن "تحليل التأثير التنظيمي" قد أدرج ضمن القوانين في بعض البلدان، فإن من الممكن أيضاً أن تقتضي القوانين من المنظمين أن يواصلوا مهامهم التنظيمية مهما كانت التكاليف، وألا يعيروا اهتماماً لسائر التأثيرات والمبادلات. وفي حالات أخرى قد يفرض التشريع قيوداً صارمة على مجمل الأدوات السياسية البديلة المتاحة. وإن هذه المشكلات تعكس حقيقة أنه ينبغي لعناصر الجودة التنظيمية، التي يقوم عليها مبدأ "تحليل التأثير التنظيمي"، أن تتخلل عملية رسم السياسات إذا ما أريد لهذا التحليل أن يحقق كامل إمكاناته.

القضايا المؤسسية والمواردية

توجيه "تحليل التأثير التنظيمي" نحو أهداف محددة

96- يعتبر التوجيه نحو أهداف محددة إجراءً ضرورياً عندما تكون الموارد المتاحة محدودة جداً. وفي هذه الحالة ينبغي تركيز عملية "تحليل التأثير التنظيمي" على الجانب الذي يكون فيه للقانون المقترح أكبر قدر من التأثير وتكون إمكانية تأثير التحليل على النتائج التنظيمية أشد وضوحاً.

التدريب والدراية التقنية

97- إن نقص الموارد والمهارات المتاحة يمنع العديد من المنظمين والوكالات من القيام بعمليات "تحليل التأثير التنظيمي" عالية الجودة. وعندما تكون القدرات محدودة فإن طرائق التحليل المطلوبة يمكن أن تكون بالغة التعقيد والتكلفة بحيث لا يكون من الممكن استخدامها. وإذا كان من الضروري أن تقوم الهيئات التنسيقية بتوفير تدريب معزز وشامل، فإن نقص القدرات يرتبط أيضاً بالأخفاقات في توجيه عمليات "تحليل التأثير التنظيمي". وعلى ذلك، وسعيًا إلى استغلال الموارد المتاحة إلى أقصى حد ممكن، فإنه ينبغي لأصحاب القرار أن يجروا تقييمات أولية لتحديد أي من القوانين التنظيمية تتطلب تحليلاً معمقاً وكاملاً لتأثيرها وإيها يمكن أن يكتفى لها بتحليل أكثر بساطة.

القضايا التقنية

طرائق التحليل

98- كيف يمكن للمنظمين أن يختاروا الطرائق التحليلية المثلى التي يتعين استخدامها؟ لا يوجد هناك اتفاق واسع بشأن هذه القضية، ومن ثم فإن العديد من البلدان تستخدم تشكيلة من الطرائق النوعية والكمية في وقت واحد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن طرائق "تحليل التأثير التنظيمي" لم تتطور بعد بشكل كامل، كما أن أوجه الخلاف ما زالت قائمة بشأن عدد من المسائل الهامة، مثل إقرار معدل خصم اجتماعي مقابل تحليل المنافع والتكاليف، وتقييم المنافع غير المادية، والتعامل مع المخاطر وأوجه اللاتيقن. وإن إدراج عنصر القياس والموازنة للمخاطر من شأنه أن يطرح تحديات جديدة أمام مسألة المنهجية.

المشكلات المتعلقة بالبيانات

99- كثيراً ما تواجه بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مشكلات في تنفيذ الاستراتيجيات المتعلقة بجمع البيانات فهناك في كثير جداً من الحالات انقار للبيانات الضرورية لإجراء تحليل جيد، كما أن استراتيجيات جمع البيانات تفشل في كثير من الأحيان لأنها تصبح شديدة الاستهلاك للوقت وذات تكاليف مرتفعة بصورة مفرطة. وإن التوفير الانتقائي للبيانات من جانب المجموعات الساعية إلى الترويج لمصالحها القطاعية يشكل أيضاً مصدراً حقيقياً للقلق. وثمة مشكلة عامة تتمثل في الإخفاق في تحقيق الاستخدام الكامل للإمكانات التي تتيحها استراتيجيات التشاور باعتبارها موارد للبيانات ووسيلة للتحقق من جودة البيانات وصحة الافتراضات.

التقييم اللاحق

100- كلما أحرزت الحكومات تقدماً في إعداد السياسات التنظيمية ازداد إيلاء العناية لتقييم النتائج وتقدير مستوى الأداء للأدوات التنظيمية. فالسياسات التنظيمية تحتاج إلى تقييم "لتحسين أداء الأدوات والمؤسسات التنظيمية الجيدة - الذي يجري قياسه من حيث الهدف النهائي المنشود والمتمثل في زيادة فعالية وجدوى هذه الأدوات والمؤسسات بمرور الزمن"⁽¹¹⁾ ذلك أن أدوات مثل "تحليل التأثير التنظيمي" تحتاج إلى تقييم منتظم لضمان استمرار وجودها؛ ولرفع مستوى أدائها إلى الحد الأقصى؛ وللتوصل، نتيجة لذلك، إلى رفع مستوى فعالية وجدوى السياسة التنظيمية ذاتها.

القضايا الإجرائية

المشكلات المتعلقة بمراقبة الجودة

(11) أجل اجتماع فريق العمل المعني بالإدارة والإصلاح التنظيميين، أيلول/سبتمبر، باريس. OECD (2004d), Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions, وثيقة تم إعدادها من

101- تمثل وظيفة مراقبة الجودة نقطة ضعف عامة في عملية "تحليل التأثير التنظيمي"، حتى في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فلكي يتمكن هذا التحليل من تحقيق أهدافه، فإنه ينبغي أن يكون هو ذاته موضع نوع معين من التقييم المنتظم، ويتعين أن تملك الهيئة المشرفة الصلاحية اللازمة للاعتراض على تقييمات المنظمين والمطالبة بإدخال تحسينات عليها.

المشكلات المتعلقة بالتصميم الهيكلي

102- ينبغي إدراج "تحليل التأثير التنظيمي" في عملية اتخاذ القرار بصورة مبكرة قدر الإمكان. ولكن للأسف فإن عملية إعداد هذا التحليل تجري في أغلب الأحيان في مرحلة متأخرة جداً من العملية التنظيمية، بعد أن يكون قد تم اتخاذ القرارات بالفعل. ومن ثم فإن أحد الجوانب الهامة للتغيير الثقافي المطلوب من أجل تحسين العملية التنظيمية يتمثل في العمل على تأمين القبول بتحليل التأثير التنظيمي كجزء أساسي في عملية اتخاذ القرارات. ويمكن أيضاً أن يكون تبسيط الاختبارات والمعايير عاملاً مساعداً في تحسين تصميم عملية التحليل هذه.

التغيير الثقافي

103- إن إدراج "تحليل التأثير التنظيمي" في العملية الأساسية للحكومة يتطلب إحداث تغيير ثقافي في أوساط المنظمين والسياسيين والمجموعات صاحبة المصالح والجمهور العام. وذلك يعني أن تنفيذ هذا التحليل هو عملية طويلة الأجل تتطلب دعماً ثابتاً ومدعماً، ويجب أن يتم تعزيزها على المستوى السياسي حتى تصبح جزءاً ثابتاً في الثقافة السياسية والثقافة الإدارية للبلد المعني.

قائمة المراجع

- Cook, P. *et al.* (eds.) (2004), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- COFEMER (2004), *Segundo Informe de Labores Enero 2002-Junio 2003*, Secretaría de Economía, México
- Kirkpatrick, C. and D. Parker (2003), *Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries*, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester (July).
- Kirkpatrick, C. and D. Parker (2004), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries" in *Public Administration and Development*, No. 24, pp. 333-344
- Kirkpatrick, C., D. Parker and Y. Zhang (2003), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations for Further Development*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK (November).
- Kirkpatrick, C. and Y. Zhang (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*, Working Paper Series, No. 83, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK (June).
- OECD (1997a), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (1997b), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (1999), *Regulatory Reform in Mexico: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *Regulatory Reform in Ireland: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2001b), *Regulatory Reform in Czech Republic: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2002a), *Regulatory Reform in Turkey: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, OECD, Paris (April).
- OECD (2004b), "Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory", note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting, OECD, Paris, April.
- OECD (2004c), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris (forthcoming).

OECD (2004d), “Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions”, Paper prepared for the Working Party on Regulatory Management and Reform meeting, Paris, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf>

OECD (2004e), *Progress in Implementing Regulatory Reform in Mexico*, OECD, Paris.

OECD (2004f), “APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft”, OECD, Paris (September).

OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.

Radaelli, C.M. (2004), *How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union*. Available from www.psa.ac.uk/cps/2004/Radaelli.pdf

**الملحق 1 – القائمة المرجعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
فيما يخص عملية اتخاذ القرارات**

**الإطار 17 – القائمة المرجعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
فيما يخص عملية اتخاذ القرارات**

1 – هل حددت المشكلة بشكل صحيح؟

ينبغي تقديم عرض دقيق للمشكلة المطلوب حلها، مع تقديم أدلة على طبيعتها وحجمها، وشرح الأسباب التي أدت إلى نشوئها (تحديد الدوافع لدى الأطراف المتأثرة بالمشكلة).

2 – هل يوجد مسوغ للإجراء الحكومي؟

ينبغي أن يكون تدخل الحكومة مستنداً إلى دليل صريح على أن الإجراء الحكومي هو إجراء مسوغ، بالنظر إلى طبيعة المشكلة والمنافع والتكاليف المحتملة لهذا الإجراء (استناداً إلى تقييم واقعي لفعالية الحكومة)، والآليات البديلة المتاحة لمعالجة المشكلة.

3 – هل تعتبر عملية التنظيم أفضل شكل للإجراء الحكومي؟

ينبغي أن يقوم المنظمون، في مرحلة مبكرة من العملية التنظيمية، بإجراء مقارنة واعية لطائفة من الأدوات الأساسية التنظيمية وغير التنظيمية، مراعين في ذلك عدداً من القضايا ذات الصلة مثل التكاليف والمنافع والآثار التوزيعية والمنطلقات الإدارية.

4 – هل يوجد هناك أساس قانوني لعملية التنظيم؟

ينبغي أن تصمم عمليات التنظيم على نحو يكفل أن تلتزم جميع القرارات التنظيمية بمبدأ "حكم القانون"، أي أنه ينبغي أن يكون هناك تحديد واضح للمسؤولية فيما يخص التأكد من أن اللوائح التنظيمية المقترحة مرخص بها بموجب القوانين التنظيمية الأعلى مستوى، وأنها تتماشى مع الالتزامات المفروضة بموجب المعاهدات، وأنها تمثل للمبادئ القانونية مثل اليقينية والتناسب والمقتضيات الإجرائية القابلة للتطبيق.

5 – ما هو المستوى (أو المستويات) الحكومي الملائم لهذا الإجراء؟

ينبغي للمنظمين أن يختاروا المستوى الحكومي الأكثر ملاءمة لاتخاذ الإجراء المعني، أو أنه ينبغي لهم، عندما يتعلق الأمر بمستويات متعددة، أن يصمموا نظاماً فعالاً للتنسيق بين المستويات الحكومية المعنية.

6 – هل تسوغ المنافع الناجمة عن عملية التنظيم ما يترتب عليها من تكاليف؟

ينبغي للمنظمين أن يضعوا تقديرات لمجمل التكاليف والمنافع المتوقعة لكل اقتراح تنظيمي وللبدائل الممكنة، وأن يقدموا نتائج هذه التقديرات إلى أصحاب القرار في شكل يسهل فهمه. وينبغي أن تكون التكاليف مسوغة من حيث المنافع وذلك قبل اتخاذ الإجراء الحكومي المعني.

7 – هل يتسم توزيع الآثار على مختلف فئات المجتمع بالشفافية؟

بالنظر إلى ما قد يكون للتدخل الحكومي من تأثير على القيم المتعلقة بالتوزيع والإنصاف، فإنه ينبغي للمنظمين أن يحرصوا على الشفافية في بيان توزيع تكاليف ومنافع القانون التنظيمي المقترح بالنسبة لمختلف الفئات الاجتماعية.

8 – هل يتسم القانون التنظيمي المقترح بالوضوح والتماسك وسهولة الفهم والاستيعاب بالنسبة للمتفاعلين؟

ينبغي أن يقوم المنظمون بتقدير إمكانية فهم القواعد المقترحة بالنسبة للمتفاعلين، وأن يقوموا لهذا الغرض، باتخاذ التدابير اللازمة لإضفاء أكبر قدر ممكن من الوضوح على النص وعلى بنية القواعد المقترحة.

9 – هل أتاحت الفرصة لجميع الأطراف المعنية لعرض وجهات نظرها؟

ينبغي أن يتم إعداد القوانين التنظيمية في إطار من الانفتاح والشفافية، مع اتخاذ إجراءات تكفل تقديم مساهمات فعالة وملائمة من جانب الأطراف المعنية، مثل الشركات والنقابات المتأثرة بهذه القوانين، والجماعات الأخرى صاحبة المصلحة، أو المستويات الحكومية الأخرى.

10 – كيف سيجري تحقيق الامتثال؟

ينبغي أن يعمل المنظمون على تقييم الحوافز والمؤسسات التي سيتم من خلالها إنفاذ القانون التنظيمي المقترح، وأن يصمموا استراتيجيات مناسبة لتنفيذه تكفل الاستغلال الأمثل لهذه الحوافز والمؤسسات.

الملحق 2 – المبادئ التوجيهية لعام 2005 الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية
في الميدان الاقتصادي لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها

الإطار 18 – المبادئ التوجيهية الخاصة بتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها

- 1 - القيام على المستوى السياسي باعتماد برامج واسعة النطاق للإصلاح التنظيمي تحدد فيها أهداف واضحة وأطر للتطبيق.
 - 2 - تقييم الآثار ومراجعة اللوائح التنظيمية بصورة منهجية للتأكد من أنها تفي بالأهداف المنشودة منها بصورة ناجعة وفعالة في ظل بيئة اقتصادية واجتماعية متغيرة ومعقدة.
 - 3 - الحرص على ضمان الشفافية وعدم التمييز بالنسبة للوائح التنظيمية، وللمؤسسات التنظيمية المكلفة بتطبيقها، وللعمليات التنظيمية.
 - 4 - إعادة النظر في أهداف سياسة المنافسة وفعاليتها ومدى تطبيقها، وتدعيمها عند الاقتضاء.
 - 5 - صياغة لوائح تنظيمية اقتصادية في جميع القطاعات لحفز المنافسة والنجاعة، ومن ثم إلغاء هذه اللوائح التنظيمية إلا إذا اتضح بصورة جلية أنها تشكل الطريقة المثلى لخدمة المصالح العامة الأوسع نطاقاً.
 - 6 - إزالة الحواجز التنظيمية غير الضرورية التي تعوق المبادلات التجارية والاستثمار، من خلال مواصلة تحرير الأسواق وإيلاء المزيد من الاهتمام لمراعاة انفتاحها في مجمل العملية التنظيمية، بما يكفل تعزيز الفعالية الاقتصادية والقدرة التنافسية.
 - 7 - تجديد الروابط الوثيقة مع الأهداف الأخرى للسياسة العامة، ورسم سياسات لتحقيق تلك الأهداف بطرائق داعمة لعملية الإصلاح.
- المصدر: المبادئ التوجيهية الخاصة بتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها، الصادرة عن "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2005.