

استعراضات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
بشأن الإصلاح التنظيمي

وثيقة مرجعية
عن
الإصلاح التنظيمي في البلدان الأعضاء
في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



المقدمة (1)

تهدف هذه الدراسة إلى إعطاء لمحة عامة عن التطورات الأولى في عملية الإصلاح التنظيمي في البلدان الأعضاء في "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي" OECD، وتحديد العناصر الرئيسية لتنفيذ هذه العملية وفي القسم الأول من الدراسة يجري النظر في الظروف المحيطة بالإصلاح ومن ثم التحول نحو مسألة جودة القوانين التنظيمية. ويتناول القسم الثاني من الدراسة الخطوات الأولى لتطبيق الإصلاح التنظيمي، مع استخدام أمثلة على ذلك مستمدة من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومن الاقتصادات الصناعية الكبرى، ومن الاقتصادات الانتقالية والناشئة ويركز القسم الثالث على العناصر الرئيسية لتطبيق الإصلاح، مثل بناء القدرات، والاتصال والمشاورة، وكذلك حشد التأييد.

ويعتبر دور اللوائح التنظيمية عاملاً بالغ الأهمية في بيئة تسودها العولمة وتشهد تغييراً اقتصادياً واجتماعياً وتكنولوجياً سريعاً، بالإضافة إلى انتشار المنافسة على المستوى الدولي. ويمكن أن تتحول اللوائح التنظيمية إلى عامل عائق عندما تؤدي إلى خلق حواجز لا ضرورة لها أمام المبادلات التجارية وإلى الازدواجية في المسؤوليات بالنسبة إلى السلطات الحكومية والمواطنين، أو إلى حماية مصالح مكنسبة من تأثير المنافسة. وعلى ذلك، فقد شرع عدد متزايد من البلدان - الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وغير الأعضاء فيها - في تنفيذ برامج طموحة للحد من تكاليف اللوائح التنظيمية ذات التصميم الرديء ولتحسين نوعيتها.

إن الإصلاح التنظيمي لا يمثل في المقام الأول مجرد مسألة تقنية تتعلق بتأمين صحة النصوص التنظيمية. فالنظام المعنى بإدارة شؤون اللوائح التنظيمية - بما في ذلك العمليات والمؤسسات التي يجري من خلالها إعداد اللوائح وتنفيذها وتعديلها - ينبغي له أن يدعم أهداف الحوكمة بطريقة تتسم بالفعالية والشفافية وقابلية المساءلة. وتوصي مبادئ الحوكمة التنظيمية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بما يلي: إلغاء القوانين التنظيمية عندما تعمل الأسواق على نحو أفضل من عمل الحكومات؛ وفرض قواعد تنظيمية جيدة عندما لا تكون الأسواق قادرة على العمل من دون تدخل الحكومات؛ ووضع نظم لتأمين اتساق القوانين وحسن إدارتها؛ والحرص على صياغة اللوائح التنظيمية بطرائق تكفل مراعاة مبادئ الديمقراطية.

إن تنفيذ الإصلاح لم يكن مهمة سهلة، ولكن التأخر في القيام بالإصلاحات يزيد في التكاليف المترتبة على التغيير في العديد من الحالات. ومن ناحية أخرى فإن الصعوبات والتعقيدات قد تكون أكثر حدة مما هو متوقع، وذلك مما يشير إلى العديد من التساؤلات عن مخاطر وتكاليف إجراء المزيد من الإصلاحات، وإلى المعارضة المستمرة من جانب أصحاب المصالح المكتسبة. بيد أنه تم حتى الآن استقاء الكثير من المعلومات عن عملية الإصلاح وعن كيفية تنفيذها، وبات من الواضح أن المخاطر والصعوبات المترتبة على الأحجام عن الإصلاح تكون في أكثر الأحيان أكبر حجماً منها في حالة القيام بهذا الإصلاح.

ويمثل النهوض بالرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للشعب إحدى المهام الأساسية للحكومات الديمقراطية وتحقيقاً لهذا الهدف يمكن اللجوء إلى مجموعة واسعة من السياسات العامة، مثل السياسات الرامية إلى ضمان الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، وزيادة العمالة، وتحسين التعليم والتدريب، وتحقيق المساواة في الفرص،

(1) للحصول على مزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

وتشجيع الابتكار وروح المبادرة، وضمان مستويات عالية لجودة البيئة، وتأمين متطلبات الصحة والسلامة. وتوفر العملية التنظيمية إطاراً قانونياً معقولاً يمكن أن تقوم فيه الشركات والمواطنون بالعمل والتخطيط والاستثمار. وقد دأبت الحكومات لفترات طويلة على استخدام اللوائح التنظيمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية (انظر الإطار 1) للتنسيق على نحو أفضل بين المصالح العامة ومصالح القطاع الخاص في الأسواق.

الإطار 1 - ما هو مفهوم التنظيم؟

في عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يشير مصطلح التنظيم إلى مجموعة الوثائق التقنية المختلفة التي تستخدمها الحكومات لفرض متطلبات معينة على المؤسسات التجارية والمواطنين. وتنقسم اللوائح التنظيمية إلى ثلاث فئات على النحو التالي:

- لوائح تنظيمية اقتصادية تتدخل مباشرة في القرارات المتعلقة بالأسواق مثل تحديد الأسعار والمنافسة والدخول إلى الأسواق والخروج منها.
- لوائح تنظيمية اجتماعية تحمي المصالح العامة مثل الصحة والسلامة والبيئة والتماسك الاجتماعي.
- لوائح تنظيمية إدارية تتمثل في العمل الورقي والإجراءات الإدارية التي تستخدمها الحكومات لجمع المعلومات والتدخل في قرارات اقتصادية بعينها.

المصدر: OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, Paris.

1 من إلغاء القوانين التنظيمية إلى الإصلاح التنظيمي

1.1 سياق الإصلاح

لقد مرت عملية الإصلاح التنظيمي بمراحل متميزة شتى خلال العقود القليلة الماضية. وفي الوقت الحاضر يمر دور الدولة بالنسبة للاقتصاد والمجتمع بفترة تحول. فحتى وإن كان القرن العشرون قد شهد تنامياً سريعاً في دور الدولة وحضورها، فقد بدأت منذ بضعة عقود محاولات "لتقليص نفوذ الدولة" بهدف تحرير اقتصادات السوق وإعادة تحديد علاقة الدولة بالاقتصاد وبالمواطنين. وإن تخفيض مستوى تدخل الدولة المباشر في الاقتصاد، أي من خلال تحويل ملكية الدولة للمؤسسات إلى القطاع الخاص، والتقليل من عمليات مراقبة الأسعار وفرض الحصول على الرخص، وما إلى ذلك، قد أحدث تغييراً في شكل التدخل فمن حيث السياسة التنظيمية، أدى ذلك إلى ظهور مفهوم "الدولة المنظمة": فهنا تظل الدولة هي المسؤولة أساساً عن شؤون الاقتصاد والمجتمع، ولكن مع الإبقاء على مسافة فاصلة أطول في علاقتها بالمواطنين والاقتصاد⁽²⁾ وما زال القطاع الخاص يمثل قضية من القضايا الكبرى، نظراً لأنه يشكل جزءاً كبيراً للغاية من اقتصاد البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي⁽³⁾، وكذلك في اقتصاد معظم البلدان النامية.

(2) ينطوي مفهوم "الدولة المنظمة" على معنى أكثر تحديداً في حالة المؤسسات التي تملكها الدولة، حيث يجري الفصل بين وظائف الدولة المتعلقة بوضع القواعد التنظيمية، وعمليات التطبيق، والملكية.

(3) كانت نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في 2002 تزيد قليلاً على 40% (OECD (2003)).

وقد كان انخفاض النشاط الاقتصادي وراء المحاولات الأولى الرامية إلى "إلغاء القوانين التنظيمية"، وهي محاولات كانت تستند إلى الرأي القائل بأن فرض القواعد التنظيمية يشكل عائقاً أمام الاقتصاد من حيث أنه يؤدي إلى خنق الابتكار وروح المبادرة. بيد أن هذه المحاولات الأولى للحد من تضخم العمليات التنظيمية لم تسفر إلا عن قدر قليل من النجاح. وقد تراجعت عمليات إلغاء القوانين التنظيمية خلال الثمانينات والتسعينات مفسحة المجال لعمليات الإصلاح التنظيمي والإداري، وفي فترة أقرب عهداً، لنشوء برنامج عمل شامل للسياسة التنظيمية.

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. وقد اقتضت هذه التحولات إجراء إصلاحات على مستوى التوريد من شأنها حفز المنافسة والحد من عدم الكفاية التنظيمية. ومن ثم فقد أصبح الإصلاح التنظيمي يكتسي أهمية كبيرة بالنسبة لبرامج عمل السياسة العامة الاقتصادية.

1.2 التوجه نحو تأمين جودة القوانين التنظيمية من أجل توفير خدمات عامة أفضل نوعية

لقد أحرز تقدم في إعداد إطار مفاهيمي أكثر رسوخاً فيما يخص جودة القوانين التنظيمية. وفي البداية فإن التصورات الأولى للإصلاح التنظيمي، على أنه مجرد عملية إلغاء لبعض القواعد وتعديل لبعضها الآخر قد تطورت نحو فهم للتحولات الإجرائية والمؤسسية، وأخيراً للتحولات الثقافية العميقة، التي كانت ضرورية في العديد من المجالات في القطاعين العام والخاص على حد سواء. وقد تبين من خلال ذلك أن الأمر يتعلق ببرنامج إصلاح صعب ومعقد ومتعدد الجوانب، وهو مهمة لم يكن معظم المسؤولين عن الإصلاح يملكون الإمكانيات والوسائل اللازمة لتنفيذها، كما أنها لم تكن في كثير من الأحيان ملائمة للدورة السياسية.

وبالنظر إلى ما واجهته الحكومات من ضغوط داخلية وخارجية، فإنه لم يكن أمامها من خيار سوى المتابعة على السير في هذا الاتجاه. وقد أخذت البيئات الجديدة ذات النظم التقنية الرديئة تلحق أضراراً متزايدة بالمواطنين. وأدت الإخفاقات التنظيمية إلى تدني الثقة بالحكومات. وتأكدت هذه الاتجاهات من خلال تزايد إضفاء الطابع الدولي على الاقتصاد العالمي. وبدا من الواضح أن الأدوات التقليدية لإدارة الشؤون الاقتصادية، المستندة إلى السياسات النقدية والضريبية، أخذت تفقر إلى الفعالية، وأن الإصلاح التنظيمي أصبح يبعث أملاً جديداً في نفوس المسؤولين عن السياسة الاقتصادية الذين يواجهون معدلات عالية للبطالة، وانخفاضاً في الإنتاجية، ومتطلبات جديدة تقتضي منهم أن يكونوا قادرين على "المنافسة" على الصعيد الدولي.

وكان الإصلاح التنظيمي يندرج أيضاً في إطار تحول اقتصادي واجتماعي أكثر عمقاً. وبالنظر إلى أن البلدان واجهت، وما زالت تواجه، المهمة الملحة والصعبة المتمثلة في المضي قدماً مع التحول إلى نهج النمو القائم على متطلبات السوق من أجل الحفاظ على مستوى الأداء الاقتصادي، تجاوباً مع انعكاسات التجديدات التكنولوجية، والتغيرات في طلبات المستهلكين، وأوجه التكافل بين الأسواق الإقليمية والعالمية، فإن الإصلاحات على مستوى العرض الرامية إلى حفز المنافسة والحد من عدم الكفاية التنظيمية أصبحت تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للسياسة الاقتصادية الفعالة.

وعلى ذلك، فقد أخذ برنامج المهام الإصلاحية في التوسع ليشمل اعتماد مجموعة متنوعة من السياسات الرئيسية والاختصاصات والأدوات التي تميل إلى أن تكون دائمة أكثر منها عرضية من حيث طبيعتها وعلى النطاق الأوسع كان هذا يعني توفير دعم سياسي واضح لبرنامج الإصلاح التنظيمي من خلال اعتماد سياسة إصلاحية على مستوى "الدولة في مجملها" تكون في الغالب مشفوعة بجدول زمنية وأهداف وآليات للتقييم.

وتشكل السياسة التنظيمية اليوم جزءاً رئيسياً من إطار أوسع نطاقاً للحكومة يهدف إلى تأمين الشفافية والشرعية وقابلية المساءلة والثقة بالحكومة والفعالية والاتساق السياسي. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف فإن الترابط بين السياسة التنظيمية وتعزيز جودة القوانين التنظيمية من جهة، والسياسات الألفية، مثل سياسة المنافسة وافتتاح الأسواق، من جهة أخرى، يعتبر عاملاً جوهرياً (انظر الإطار 2).

الإطار 2 - الجودة التنظيمية: برنامج عمل تدعم عناصره بعضها بعضاً

لقد بين عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي جُمع في أكثر من عشرين استعراضاً قطرياً وفي عدد من الدراسات في موضوعات محددة، أن مختلف السياسات والمناظير المتعلقة بجودة القوانين التنظيمية يدعم بعضها بعضاً وأنه ينبغي النظر إليها انطلاقاً من نهج يشمل "الدولة في مجملها" :

• إن الإصلاحات التنظيمية لسوق المنتجات تمثل، وفقاً للمنظور الاقتصادي الأعلى، عنصراً هاماً في السياسات الهيكلية التي تدعم النمو الاقتصادي المستدام.

• ثمة علاقة وثيقة وإيجابية بين هدف تعزيز مبادئ المنافسة وهدف تعزيز التنظيم الجيد والإصلاح التنظيمي. وقد أصبحت سياسات المنافسة أكثر قوة وتماسكاً، وتعززت السياسات التنظيمية في جزء أساسي من برامجها - وهو الجزء المتعلق بتشجيع المنافسة وافتتاح الأسواق - وكان هناك دعم متبادل فيما بينها من أجل النهوض بعملية الإصلاح.

• هناك أيضاً دعم متبادل بين السياسة التنظيمية الفعالة وافتتاح الأسواق فوجود البيئة التنظيمية الفعالة يشكل عاملاً تشجيعاً للمؤسسات التجارية الأجنبية وكذلك المحلية. ويعتبر إنشاء هذه البيئة، إلى حد كبير، مهمة مشتركة.

المصدر:

OECD (2004), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris

وتعتبر السياسة التنظيمية عاملاً ضرورياً لتأمين اعتماد نهج أفضل لتوفير الخدمات. وتختلف البلدان من حيث نقاط انطلاقها في عملية الإصلاح التنظيمي في هذا المجال، وذلك تبعاً للقيود المؤسسية والثقافية السائدة لديها، ولأهدافها السياسية العامة، ولا سيما للحد الذي يمكن أن تنظر فيه إلى بعض القطاعات على أنها تؤدي وظائف خدمات عامة. بيد أن الأمر الواضح هنا هو ذلك التحدي المتمثل في إدخال عنصر المنافسة في المرافق العامة تحقيقاً للمكاسب على صعيد الإنتاجية والنجاعة وثمة طرائق مختلفة لفتح المرافق العامة أمام المنافسة⁽⁴⁾، وإن وجود إطار متين للجودة

(4) يمكن أن يتم الشروع في تطبيق مبادئ المنافسة في توفير الخدمات في القطاع العام وفقاً لنهج مختلف ذلك أنه يمكن الأخذ بمبدأ المنافسة مع الإبقاء على السيطرة المباشرة للدولة. وبموجب هذا النهج فإن الدولة تواصل توفير الخدمات للمستهلكين بصورة مباشرة. ويجري إدخال المنافسة من خلال الفصل بين دور المشتري (الدولة) والمزود. فعلى سبيل المثال تطلب الحكومة تقديم عطاءات من المزودين من القطاع الخاص. ويمكن فرض رسوم على الانتفاع لكبح الطلبات. ومن جهة أخرى يمكن للدولة أن تتخلى كلياً عن دور المزود المباشر والوحيد للخدمات إلى المستهلك، وفي هذه الحالة يمكن للمستهلكين أن يؤثروا مباشرة على عملية التزويد بالخدمات، أو أن تقوم بهذه المهمة جهات وسيطة مثل مؤسسات التأمين الصحي، لا أن تقوم بها الدولة. ويمكن إضفاء طابع تجاري على المزود الحكومي السابق، أي أنه يجري فصل مهمة

التنظيمية يمكن أن يسهم في استخدام عنصر المنافسة على نحو أفضل. ومن ناحية أخرى فإن التحسين في توفير الخدمات - التي يمكن التنبؤ بها والحصول عليها - سيكون له تأثير مباشر على أخلاقيات الخدمة العامة، عن طريق الحد من ضرورة الألتجاء إلى الأرتشاء.

2 الإصلاح التنظيمي في عقدي التسعينات والألفين

2.1 الأساس المنطقي للإصلاح التنظيمي

يشير مصطلح الجودة التنظيمية إلى إطار تنظيمي تتسم فيه اللوائح التنظيمية والنظم التقنية بالجدوي من حيث التكاليف، وبالفعالية من حيث وجود غاية تنظيمية وسياسية واضحة، وبالشفاية، وبالقابلية للمساءلة. وتُعرف السياسة التنظيمية بوجه عام على أنها سياسة تخص "الدولة في مجملها" وتتسم بالوضوح والدينامية والاستمرار والاتساق وتهدف إلى تحقيق الجودة التنظيمية وإن السياسة التنظيمية الفعالة التي تساعد على تحسين الإطار اللازم للاستثمار تتألف من ثلاثة عناصر متآزره هي: السياسات والمؤسسات والأدوات.

الإطار 3 - نهج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في تناول موضوع الجودة التنظيمية: السياسات والمؤسسات والأدوات

يتبين من التجربة المكتسبة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الجودة التنظيمية أن الإطار التنظيمي الفعال ينبغي أن يتألف من ثلاث دعائم متآزره هي: السياسات التنظيمية، والمؤسسات التنظيمية، والأدوات التنظيمية.

• **السياسات التنظيمية.** يمكن تعريفها بوجه عام على أنها تعني سياسة تخص "الدولة في مجملها" وتتسم بالوضوح والدينامية والاستمرار والاتساق وتهدف إلى تحقيق تنظيم ذي نوعية رفيعة. وتشكل هذه السياسة جزءاً أساسياً في العملية التي تربط بين هدف أساسي وعمل أساسي وقانون تنظيمي لدعم العمل الأساسي. ويشير مصطلح السياسة التنظيمية إلى الطريقة التي يتبناها واضعو السياسات في صياغة اللوائح التنظيمية واستيفائها وتطبيقها والعمل على مراعاتها، وفي تعزيز فهم الجمهور لهذه العمليات وتضطلع القيادة السياسية العليا بالدور الرئيسي في إنجاح السياسات التنظيمية، وذلك بتذليل المعارضة لهذه السياسات وتعزيز الشفاية لتحديد أهداف حكومية واضحة.

• **المؤسسات التنظيمية.** إن وجود مجموعة من المؤسسات المكلفة بوضع اللوائح التنظيمية، تدرج بشكل جيد في البنية القانونية والمؤسسية للبلد المعني، يعتبر عاملاً رئيسياً من عوامل ضمان النجاح. ويتبين من تجربة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أنه يتعين توافر المؤسسات التالية على الأقل:

◦ **هيئة إشراف مركزية.** يعتبر التنسيق بشأن قضايا السياسة التنظيمية في إطار الحكومة عنصراً ضرورياً، ويُعد وجود شكل ما لآلية مركزية وسيلة مثلى لتحقيق هذا الهدف. وهذه الآلية تكفل اعتماد نهج يشمل "الدولة في مجملها"، وتوفر الدعم التقني للعاملين على تطبيق الأدوات التنظيمية، وتضطلع بالترويج للتنظيم الجيد وللحوكمة التنظيمية الرشيدة.

التزويد بالخدمات عن الأنشطة الأخرى للدولة من خلال محاسبة منفصلة، مع فرض رسوم للدولة على هذا النشاط. وحينئذ يمكن للمستهلكين أن يختاروا بين هذا المزود والمزودين الأخرين من القطاع الخاص.

○ **المنظمون المستقلون** يشكل هؤلاء المنظمون عنصراً أساسياً من عناصر البنية التنظيمية للبلد المعني. وبصورة عامة فإن دورهم ينحصر إلى أن يكون مركزاً على أعمال اللوائح وتطبيق العقوبات في حالات عدم الامتثال، أو على السماح بإصدار الرخص والإجازات وهم يساهمون أيضاً في تحسين نوعية القوانين التنظيمية وتأمين الشفافية وتحقيق الاستقرار والخبرة، ويكفلون حماية العمليات التجارية من تدخلات السياسيين والبيروقراطيين.

○ **الأدوات التنظيمية**. توجد هناك ستة أنواع رئيسية من الأدوات التنظيمية لتيسير الإصلاح التنظيمي وتعزيز الجودة التنظيمية:

○ **التبسيط الإداري**. يشير هذا المصطلح إلى تبسيط وتقليل الإجراءات الإدارية والعمل الورقي.

○ **تحليل التأثير التنظيمي**. أداة تستخدم لتأمين الأخذ بأنجع الخيارات التنظيمية وأكثرها فعالية.

○ **الشفافية والاتصال**. يجب أن يكون الخاضعون للقانون التنظيمي مطلعين على أحكامه ومدركين لواجباتهم.

○ **بدائل التنظيم**. تنظر الحكومات حالياً في إمكانات استخدام بدائل للتنظيم المباشر لتحقيق الأهداف المرسومة، ومن ذلك، على سبيل المثال، النظر في خيارات غير تنظيمية أو في نهج تستند إلى متطلبات السوق.

○ **الامتثال للقانون التنظيمي وتطبيقه**. هما عنصران ضروريان إذا ما أريد للقانون التنظيمي أن يحقق أهدافه. ذلك أنه لا فائدة من وجود قانون تنظيمي إذا كان مستوى الامتثال له منخفضاً.

○ **أدوات لدعم العدالة الإدارية ومسؤولية الإدارة**. يجب أن يكون المسؤولون عن التنظيم أنفسهم عرضة للمساءلة. وتحقيقاً لهذا الغرض ينبغي أن تتاح للخاضعين للأحكام التنظيمية إجراءات للطعن تتسم بالوضوح والانفتاح والفعالية.

لقد مثل وضع القوانين التنظيمية دائماً أداة إدارية لتحسين نوعية الأداء الاقتصادي والفعالية الإدارية على المستوى الحكومي. وتعتبر الجودة التنظيمية عاملاً هاماً في توفير إطار مشجع لتدفق الاستثمارات وبيئة واضحة تقوم على حكم القانون، والشفافية، وقابلية المساءلة. والجودة التنظيمية تساهم أيضاً في تحقيق الحوكمة الرشيدة في القطاع العام، وهذا ما يتضح بصورة متزايدة في عمليات تقييم القدرة التنافسية للبلد المعني وكذلك قدرته على اجتذاب الاستثمارات.

وفي هذه الفترة من التحول فإن التضخم في سن اللوائح التنظيمية ما فتئ يؤثر على البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما أنه يشكل تحدياً بالنسبة لمعظم الحكومات. ولما كان المواطنون يسعون إلى الحصول على خدمات أفضل ومستويات أعلى من الرعاية الاجتماعية والبيئية، فإن عمليات التنظيم أخذت تنشأ من تدعيم اقتصادات السوق ومن التحول عن التدخل المباشر للدولة. ويمكن للسياسة التنظيمية أن تساهم إلى حد كبير في تحقيق أهداف السياسة الحكومية وفي عملية رسم السياسات.

2.2 تجربة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

إن تجربة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقدم صورة غنية عن التقدم المحرز في مجال الجودة التنظيمية على مدى السنوات العشرين الماضية وحتى وإن اختلفت الظروف المؤسسية والثقافية والقانونية والاقتصادية للبلدان الأعضاء في هذه المنظمة، وكان لهذه الظروف دور حاسم في الطريقة التي اتبعتها الحكومات في تناول موضوع الإصلاح التنظيمي على مر الزمن، فإن تلك البلدان واجهت نفس المشكلات فيما يخص استخدامها للقوانين التنظيمية.

وقد كانت "توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام 1995 بشأن تحسين نوعية اللوائح التنظيمية الحكومية"⁽⁵⁾، التي اعتمدت في شهر آذار/مارس 1995، أول بيان دولي على الإطلاق يتضمن مبادئ تشريعية مشتركة بين البلدان الأعضاء. وفي عام 1997، وبالأعتماد على هذا النص مع توسيعه ليشمل انفتاح الأسواق، وسياسة المنافسة، ومبادئ الاقتصاد الكلي في إطار متعدد التخصصات، قامت المنظمة بإعداد مجموعة "مبادئ بشأن الإصلاح التنظيمي"⁽⁶⁾ شملت في أكثر الأحيان الأساس لتصميم السياسات الوطنية ولكن مع إمكان البلدان من تحقيق قدر من النجاح، فقد رفعت أهدافها إلى مستويات أعلى وعدلت أساليب عملها تبعاً للتغيرات التي طرأت على بيئة السياسة العامة. واستناداً إلى الدروس المستخلصة من هذا الرصيد من الاستعراضات، ومراعاة للتطورات التي شهدتها قطاعات محددة، مثل مرافق الخدمات، وكذلك سياسة المنافسة، وسياسات انفتاح الأسواق، والسياسات والأدوات المتعلقة بالجودة التنظيمية، فقد قامت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بإعداد "المبادئ التوجيهية لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها"⁽⁷⁾ التي اعتمدها مجلس المنظمة في شهر نيسان/أبريل 2005.

ويعرض القسم التالي الخطوات الأولى التي اتخذتها بلدان مختلفة عديدة أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك لإظهار حقيقة أن البلدان، وحتى منها البلدان ذات القدرات المؤسسية المنخفضة، قد تمكنت من الانطلاق في عملية الإصلاح. وتبين هذه الأمثلة أيضاً أن الإصلاح عملية متواصلة متطورة تستند إلى الدروس المستخلصة من التجارب. وهذه الأمثلة تركز على السنوات الأولى لعملية الإصلاح ولا تقدم بالضرورة معلومات عن البرامج الحالية.

الاقتصادات الصناعية الكبرى

في الاقتصادات الصناعية الكبرى كان التوسع الكبير في أهداف ونطاق العمليات التنظيمية خلال معظم فترة القرن العشرين متبوعاً بتحويلات في البيئة الاقتصادية أظهرت بوضوح ما كان خافياً في السابق من التكاليف الناجمة عن بنى تنظيمية تنسم بالتقادم والنوعية الرديئة والتوسع المستمر. وكان من بين هذه العوامل الصدمات النفطية للسبعينات، وتقلب أسعار العملات وهبوط التعريفات، وكذلك الوعي بمدى التعقيد في التدهور البيئي. ولئن أصبحت المشكلات الناجمة عن رداءة القواعد التنظيمية أكثر وضوحاً بشكل مطرد، فإن العملية الإصلاحية كانت على الدوام عرضة للتأخير والإعاقة.

وقد كانت المراحل التي مرت بها عملية الإصلاح متفاوتة في البداية. وفي بعض الحالات لم ترق النتائج إلى مستوى التوقعات، وكانت مخيبة لآمال السياسيين والموظفين الحكوميين. وبدأ يظهر تدريجياً أن ما كان يبدو في الثمانينات على أنه مهمة سهلة إنما هو في الواقع برنامج إصلاحي صعب ومعقد ومتعدد الجوانب. وتغيرت

(5) OECD (1995)
(6) OECD (1997)
(7) OECD (2005)

التصورات الأصلية للإصلاح التنظيمي من كونه مجرد عملية إلغاء لبعض القواعد وتعديل لبعضها الآخر، فأصبحت تجسد فهماً للتحويلات الإجرائية والمؤسسية والثقافية العميقة التي كان من الضروري أن تأخذ مجراها في العديد من المجالات على صعيد القطاعين العام والخاص معاً. ولا يتعلق الأمر هنا بتقديم معلومات عن أوضاع البلدان حتى الوقت الحاضر، فذلك من شأنه أن يطيل هذه الدراسة ويحول الاهتمام عن المراحل الأولى للإصلاح. وتبين هذه الأمثلة أن العديد من البرامج الحالية الناجحة إنما تعود أصولها إلى تدابير تم اتخاذها قبل عشر سنوات أو ثلاثين سنة.

كندا

السياق السياسي والاقتصادي

كان الاقتصاد الكندي من بين أقوى الاقتصادات في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في أواخر التسعينات، حتى وإن كان هناك على الدوام ومنذ السبعينات ركود في الأداء على صعيد الإنتاج، وانخفاض في نمو الإنتاجية، ومعدلات عالية للتضخم والعجز المالي. وقد اتخذت الحكومة سلسلة من التدابير لإعادة الاقتصاد إلى المسار الصحيح، مثل الإصلاحات البنوية (الضرائب وسوق العمل والإصلاحات القطاعية)، وإبرام اتفاقيتين للتجارة الحرة مع الولايات المتحدة والمكسيك، بالإضافة إلى تدابير لمعالجة العجز المالي.

وكان ينظر إلى الإصلاح التنظيمي كعنصر أساسي لتحقيق التحول. وقد بدأت المناقشات بهذا الشأن في أواخر التسعينات في إطار عملية التصدي للمشكلات الاقتصادية. وتم تحديد نقاط الضعف التنظيمي على أنها عوامل تكمن في ضعف الأداء الاقتصادي، والافتقار إلى المرونة البنوية، وارتفاع تكاليف الرعاية الاجتماعية. وقد تزايد عدد اللوائح التنظيمية الاتحادية بنحو 350% في الفترة ما بين عامي 1955 و 1975. وألغيت القوانين التنظيمية إلى حد كبير في عدد من القطاعات، مثل هيئات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وشركات الطيران والسكك الحديدية والشحن البري، والخدمات المالية، والطاقة.

الإطار 4 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في كندا

كانت كندا من بين البلدان الأولى الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي اعتمدت برنامجاً شاملاً للإصلاح التنظيمي. وواصلت كندا بذل جهودها في هذا السبيل على مدى ثلاثين عاماً، فقامت تدريجياً بتوسيع وتعميق نهجها العامة، واعتماد أدوات جديدة والعمل على صقلها. وهي كانت أيضاً من أوائل البلدان التي انتقلت من التركيز المبدئي على إلغاء القوانين التنظيمية إلى الاضطلاع بعملية الإصلاح التنظيمي، ومن ثم اعتماد نهج للإدارة التنظيمية، وهي تحتل الآن مكانة بارزة في مجال إعداد برنامج الحوكمة التنظيمية.

ويرجع تاريخ بعض أقدم المحاولات الإصلاحية إلى عام 1950 عندما سن "قانون اللوائح التنظيمية" الذي يقضي بوجوب نشر كل نص تنظيمي في "الجريدة الرسمية الكندية" ثم عرضه لاحقاً على البرلمان. وصدر "قانون الوثائق القانونية" (1971) الذي شكّل إلى حد كبير تنمة لقانون 1950، مع إضافة نص يقضي بأن يقوم كاتب مجلس الملك بالمراجعة القانونية لجميع اللوائح التنظيمية المقترحة، بالتشاور مع وكيل وزير العدل، وإحالة جميع اللوائح التنظيمية إلى لجنة برلمانية للنظر فيها بعد صياغتها (وهي الآن اللجنة المشتركة الدائمة المعنية بفحص اللوائح التنظيمية).

وتمثل الإصلاح الهام اللاحق في الأمر الصادر في 1977 عن أمانة مجلس الخزينة والقاضي بأن تضطلع الهيئات التنظيمية بتقييم دوري للبرامج التنظيمية وأضيف إلى هذا الأمر، في 1978، نص يقضي بتطبيق "تحليل التأثير الاجتماعي الاقتصادي" على اللوائح التنظيمية الجديدة الرئيسية في مجالات "الصحة والسلامة والعدل". وفي عام 1978، وعلى أعلى مستوى سياسي، كلفت الحكومة الكندية رسمياً المجلس الاقتصادي الكندي بإجراء سلسلة من الدراسات المتخصصة عن عمليات سن القوانين التنظيمية وتأثيرها على الاقتصاد. وقد قضى المجلس ثلاث سنوات في تأدية هذه المهمة، فأصدر تقارير مرجعية تدعو إلى إدخال تغييرات إجرائية وجوهرية، وقدم توصياته الختامية في 1981.

وكانت استراتيجية الإصلاح التنظيمي الصادرة في 1986 من أوائل السياسات التنظيمية الشاملة، والمستندة إلى المبادئ، التي تم إعدادها في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وأُعفيت ذلك إصلاحات أخرى لضمان تحسين نوعية اللوائح التنظيمية وتأكيد تعزيزها للأهداف الرئيسية وقد تواصلت منذ ذلك التاريخ وحتى الآن عملية تحسين السياسات والأدوات التنظيمية. وأنشئ في 1996 "فريق وكلاء الوزراء المعني بالتقنين والحوكمة" لهدف العمل على ترويج إدارة تنظيمية فعالة. وثمة هناك الآن أدوات تنظيمية عالية النجاعة.

المصدر: OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, .Background Report, Paris

فرنسا

السياق السياسي والاقتصادي

شهدت فرنسا عدداً من التغييرات الجوهرية خلال السنوات القليلة الماضية، فتم فيها إدخال إصلاحات هامة تتراوح من تحقيق اللامركزية والتبسيط الإداري إلى تحرير القطاعات الصناعية والمبادلات التجارية، وضبط إدارة الإنفاق الحكومي، بالإضافة إلى إصلاحات أخرى. وكان هناك توافق داخلي متزايد في الآراء بشأن ضرورة إعادة النظر في دور الدولة وإصلاح الحوكمة والإطار التنظيمي.

وخلال السبعينات جرى تحديث النظام المؤسسي الفرنسي، من حيث الشفافية والعلاقات بين المواطنين وهيئات الخدمة المدنية. ومراعاة للقوة المؤسسية للنظام التقني، فقد جرت التغييرات بصورة تدريجية وتم تعديل الإطار التقليدي للمؤسسات الجمهورية على مراحل متعاقبة. وخلافاً للبلدان أخرى فإن فرنسا لم تواجه أي أزمة كبرى تنطوي على صعوبات اقتصادية خطيرة من شأنها أن تؤدي إلى إصلاح النظام التقني بصورة كاملة وقد حظي الاقتصاد الفرنسي في الآونة الأخيرة بفترة نجاح نسبي أعقبت حالة من تباطؤ النمو ومن الركود الاقتصادي في أوائل التسعينات. وتعزز هذا النجاح بإصلاحات بنوية وتنظيمية ومؤسسية هامة.

الإطار 5 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في فرنسا

ترجع أصول الإطار الإداري والتنظيمي الفرنسي إلى فترة بعيدة في التاريخ. ولئن كانت بؤادر دولة القانون الحديثة قد ظهرت في ظل "النظام القديم"، فإن قسماً كبيراً من النظام القانوني والإداري القائم على المركزية الشديدة يرجع تاريخه في الواقع إلى عهد نابليون. وتبرز دور الدولة أيضاً في فترات معينة من تاريخ فرنسا، كما كان الحال خلال الثلاثينات والفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما اكتسبت الدولة مزيداً من السلطات من خلال عمليات التأميم وعملية التخطيط الإرشادي.

وإن النهج القائم على مبدأ "الدولة تتولى كل شيء"، الذي ميّز الوضع بعد إصلاحات الفترة 1945-1949 بدأ يتوارى تدريجياً لتحل محله رؤية أكثر اعتدالاً تتمثل في جمهورية تمر بعملية تحقيق اللامركزية، وفي الرغبة في تأمين الشفافية إزاء المواطنين، وفي الاستخدام المكثف لتكنولوجيات الاتصال من أجل تحسين نوعية اللوائح التنظيمية. وترافق ذلك مع تحرير السوق، بما في ذلك أعداد متزايدة من الشبكات المحمية في قطاعات معينة، وذلك بما يتناسب مع الأوضاع الأوروبية. وعلى الرغم من أنه لم تكن هناك سياسة عامة للإصلاح التنظيمي فقد تم تنفيذ بعض الإصلاحات الاستراتيجية بصورة تدريجية.

وانطوت دفعة أولى من الإصلاحات في السبعينات على الرغبة في تحسين العلاقات بين المواطنين والأجهزة الحكومية. ونجم عن ذلك إنشاء وظيفة "أمين المظالم" في عام 1973؛ وتطبيق قوانين 1978 و 1979 بشأن إمكانية الوصول إلى الوثائق الإدارية والاطلاع على الأغراض الإدارية؛ واعتماد نظام "الصمت يعني الموافقة" بالنسبة لرخص البناء في 1977. وتميزت الدفعة الثانية من الإصلاحات في الثمانينات والتسعينات بعملية التبسيط الإداري التي بدأ تطبيقها منذ 1983 ووسع نطاقها منذ 1996. وكان الهدف من ذلك هو الحد من التأثيرات اللاحقة للوائح التنظيمية من خلال التقليل من عدد الاستمارات وتبسيط التصاريح.

وعلى النطاق الأوسع جرت حركة شاملة للتحرر الاقتصادي خلال الثمانينات، وذلك في إطار عملية الاندماج الاقتصادي الأوروبي. وقد أسهم إلغاء المراقبة للأسعار في 1986، وفتح الأسواق المالية، على تحرير الحياة الاقتصادية. وشملت هذه الإصلاحات أيضاً برنامجاً موسعاً للخصخصة اضطلعت بتنفيذه حكومات متعاقبة.

وقد كان التوجّه نحو الخصخصة سابقاً لعملية تحديث الدولة ولإصلاح السياسة التنظيمية برمتها. وفي عام 1989 شرعت الحكومة في تنفيذ برنامج لتجديد المرافق العامة ينطوي على الأهداف التالية: زيادة المسؤوليات من خلال توسيع نطاق الاستقلال الإداري؛ وإصلاح علاقات العمل؛ وتقييم السياسات الحكومية؛ وتحسين ظروف الاستقبال وتقديم الخدمات للمتقاعين. وبعد ذلك صدر تقرير بيك لعام 1994 الذي أبرز الحاجة إلى القيام بمبادرة شاملة لإصلاح الدولة. وقد ساعد ذلك على التحرك نحو إدخال إصلاحات مختلفة في مجالات تحسين نوعية التشريعات، والإدارة المالية، وإدارة شؤون الموارد البشرية.

المصدر: OECD (2004c), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, Paris.

إن التزايد المطرد لتدخل الدولة في الاقتصاد منذ الخمسينات، مع اتباع نهج يتسم بالنزعة القانونية والتشريع المفرط، كان من بين السمات البارزة التي تميزت بها البيئة الإدارية والقانونية في إيطاليا خلال التسعينات وكانت هناك قوى خارجية وداخلية أسهمت في تغيير الممارسات التنظيمية وتكمن جذور التغيير في المشكلات المالية والاقتصادية التي نشأت في أوائل التسعينات، وفي الجهود الكثيفة التي بذلت للقضاء على الفساد وغيرت معالم المشهد السياسي الإيطالي لفترة ما بعد الحرب. وقد كان الدين عام الضخم، والركود الاقتصادي، وأوجه عدم التوازن المالي، والحاجة إلى التنسيق مع ممارسات الاتحاد الأوروبي، عوامل ساعدت كلها على إدخال تغييرات على النظام التقني.

وقد قامت الحكومات الإيطالية المتعاقبة، وإن كانت متخلفة في ذلك عن بعض البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ذلك الحين، باعتماد نهج واسع النطاق يشتمل على مبادئ المنافسة، والشفافية، والتبسيط، وقابلية المساءلة عن النتائج، وسياسات موجهة نحو مراعاة مصلحة الزبائن من خلال إنشاء جهاز تنظيمي وطني يشمل سياسات وإجراءات ومهارات ومؤسسات جديدة. وفي منتصف التسعينات تركز الإصلاح على النقل من تدخل الدولة المفرط في القرارات الاقتصادية. وأصبح الهدف يتمثل في تنشيط الاقتصاد من خلال عمليات التحرير وفتح الأسواق. وتسارعت عملية الخصخصة وأصبحت تمثل واحدة من أكبر العمليات على صعيد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الإطار 6 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في إيطاليا

استغرق ظهور برنامج حقيقي لتأمين الجودة التنظيمية في إيطاليا وقتاً طويلاً ففي عام 1978 استهل وزير الإدارة الحكومية عملية مراجعة وأسعة لجودة الإدارة الحكومية، بما في ذلك نظام إدارة شؤون القوانين التنظيمية واستناداً إلى التقرير الذي أعده بهذا الشأن، أوصت لجنة ثانية بتقييم "التأثير الإداري للقوانين"، على أساس القائمة المرجعية الزرقاء الألمانية، وإنشاء وحدة مركزية لرصد هذا التأثير. وفي 1986 أصدر رئيس مجلس النواب منشوراً يتضمن قواعد وتوصيات بشأن اللغة والبنية والاقتباس والتعديل والإلغاء. وصدر في 1988 قانون ينص على إنشاء مؤسسات أساسية لتحسين إدارة القوانين التنظيمية، مثل "إدارة الشؤون القانونية والتشريعية" التابعة لمكتب رئيس الوزراء، وآلية إلغاء التشريعات.

وفي أوائل التسعينات شرع في تنفيذ أهم إصلاح للدولة الإيطالية منذ عام 1860، أشتمل على مراجعة للإطار الدستوري عن طريق عدد كبير من المبادرات والسياسات والبرامج التي دعمتها ست حكومات متعاقبة وتبرز في هذا الصدد خمس سياسات حكومية رئيسية تتعلق بإصلاح تدخل الدولة في الاقتصاد، بما في ذلك الخصخصة، وتنشئ نظاماً ومؤسسات تقنية جديدة، وتكفل تبسيط القوانين على نطاق واسع؛ وإدارة ومراقبة الميزانية الحكومية والخدمة المدنية؛ وتبسيط الإدارة الحكومية والإجراءات وعمليات المراقبة؛ و"إعادة تنظيم" وإدارة النظام القانوني والتشريعي، وتحقيق التوازن بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

وفي عام 1990 صدر قانون للإجراءات الإدارية (القانون 90/241) وتم اتخاذه كوسيلة رئيسية لتبسيط اللوائح التنظيمية. وجرى التركيز على تحسين بنية كل إجراء من خلال تقليص المعاملات اللازمة في إطار الإجراءات، وإنشاء آليات من شأنها أن تحد من قدرة الإدارة على تأخير العمل أو منعه. وأكمل القانون هذا التبسيط بأحكام هامة للغاية بشأن حقوق المواطنين وآليات المساءلة. وفي 1993 صدر قانون ثان (القانون 93/537) أدخل إصلاحات على المؤسسات بهدف تبسيط الإجراءات، مع تركيز الجهود على الحد من الازدواجية في المهام بين الوزارات والهيئات الحكومية.

وفي 1997 استهلت الحكومة، في إطار "قوانين باسانيني"، مرحلة جديدة من الإصلاح التنظيمي، فأرست عملية للتحسين المستمر وإعادة بناء المؤسسات. وكانت الإصلاحات ترمي إلى تحقيق الهدفين التاليين: إعادة تحقيق التوازن في الصلاحيات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وإعادة العمل بسياسة التبسيط الإداري استناداً إلى نهج دائم وعملية أكثر دينامية لإعادة تنظيم الإصلاح التقني. وقد أدى ذلك إلى اعتماد أدوات تنظيمية أكثر فعالية، مثل آليات المشاورة وتحليل التأثير التنظيمي.

المصدر: OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, Paris.

اليابان

السياق السياسي والاقتصادي

كان الإصلاح التنظيمي في اليابان عنصراً أساسياً في تعزيز إلغاء القوانين التنظيمية كأجراء رئيسي لتحقيق الإنعاش الاقتصادي في 1994 والإصلاح الهيكلي الجاري تنفيذه منذ 1996. وكانت الأهداف تتمثل في استكمال التحول من نموذج للنمو الذي تحفزه الدولة - والذي استخدمت فيه أساليب تدخلية للتنظيم على مدى عقود لإدارة نمو اقتصادي مرتفع، وإدخال إصلاحات هيكلية عميقة، وتعزيز مصالح المنتجين - إلى نموذج للنمو الذي تحفزه السوق والذي يتميز بوجود اقتصاد أكثر فعالية وأكثر مرونة يتقلص فيه دورة الدولة.

ومن أوائل الستينات حتى أوائل التسعينات شهدت اليابان أعلى معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي وفي الصادرات في مجموعة البلدان الصناعية السبعة G7، مشفوعة بمعدلات منخفضة جداً للتضخم والبطالة وفوائض خارجية كبيرة. بيد أن المشكلات البنوية بدأت في الظهور في أواخر السبعينات، وذلك بالنظر إلى أن الظروف الخارجية تغيرت وأصبح نموذج التنمية الاقتصادية القائمة على جهود الدولة غير ملائم للطلب في الأسواق العالمية. وأخذ الاقتصاد يتأثر بالعبء المتزايد لقطاع السلع غير التجارية يخضع للقواعد التنظيمية على نحو مفرط ويتسم بارتفاع التكاليف وعدم الفعالية، ويشكل جزءاً هاماً من الاقتصاد. وإن فترات الركود التي شهدتها الاقتصاد الياباني مؤخراً تعزى بصورة رئيسية إلى أوجه الجمود البنوي الناجمة عن إطار تنظيمي ومؤسسي أخذ يتقدم على نحو متزايد. وتتمثل الصعوبة القائمة حالياً في تعميق وتسريع التحول التنظيمي الجاري في الوقت الحاضر، مع إدارة تأثيراته على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بما يكفل تعزيز وتوسيع القدرات السياسية اللازمة لتحقيق الإصلاح.

الإطار 7 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في اليابان

يحتل الإصلاح التنظيمي مكاناً بارزاً في جدول الاهتمامات السياسية لليابان منذ أوائل الثمانينات، وأصبح رمزاً لتحوّل اقتصادي واجتماعي أوسع نطاقاً. وبدأ في عام 1981 تنفيذ برامج جوهرية لإلغاء القوانين التنظيمية تشرف عليها "اللجنة المؤقتة للإصلاح الإداري" التي أوصت بتنفيذ برنامج كامل لإلغاء القوانين التنظيمية يستهدف على وجه التحديد الشروط المتعلقة بمنح الرخص للمؤسسات التجارية والموافقة على ممارستها لنشاطها ويتجلى التوجه نحو تخفيض دور القوانين التنظيمية في "التوجيه الخاص بتعزيز إلغاء القوانين التنظيمية" الذي اعتمده مجلس الوزراء في 1988.

وجرى تطبيق "خطة عمل لإلغاء القوانين التنظيمية" خلال الفترة من 1995 إلى 1997 تحت إشراف "لجنة الإصلاح الإداري" الرفيعة المستوى. واشتملت الخطة على تطبيق 2 800 إجراء خلال فترة السنوات الثلاث لتنفيذها. ومنذ كانون الأول/ديسمبر 1996 كان الإصلاح التنظيمي عنصراً أساسياً في البرنامج الواسع للإصلاح الهيكلي الاقتصادي. وتتمثل أهداف الإصلاح التنظيمي في تحريك نظام راسخ الجذور، ظلت القوانين التنظيمية تستخدم فيه على مدى عقود كوسيلة لإدارة نمو اقتصادي ذي مستوى عالٍ، نحو اقتصاد يتسم بمزيد من الطابع التنافسي والمرونة، ويتقلص دور الدولة، وزيادة إمكانيات الخيار والمبادرة على الصعيد الشخصي، وتوجه الإصلاح الهيكلي تبعاً لضغوط السوق، وإعطاء درجة أعلى من الأولوية لمصالح المستهلكين، وزيادة انفتاح الأسواق اليابانية على المنافسة الدولية. وقد شكّل "برنامج الإصلاح الإداري" تكملة بعيدة الأثر "للبرنامج الخاص بتعزيز إلغاء القوانين التنظيمية".

وقد أصبحت النهج اليابانية المتعلقة بمسألة القوانين التنظيمية تتسم تدريجياً بدقة التصميم وبالطابع الرسمي بعد أن أصبح المسؤولون عن الإصلاح يتصدون للضغوط المتعلقة بتغيير نظام يعطي للبيروقراطيين سلطة كبيرة للتحكم في أبعاد الإصلاحات وفي وتيرة تنفيذها. وقام "برنامج السنوات الثلاث لتعزيز إلغاء القوانين التنظيمية"، الذي اعتمد في 1998 لمدة ثلاث سنوات وتم تعديله في 1999، بتوسيع نطاق المجالات قيد المراجعة. وقامت اليابان في 2001، عن طريق "القانون الأساسي بشأن الإصلاح الإداري للحكومة المركزية"، بعملية إعادة تنظيم للبنية الإدارية الحكومية ينظر إليها على أنها أهم عملية من هذا النوع تم الأضطلاع بها في فترة ما بعد عام 1945.

المصدر: OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, Paris.

هولندا

السياق السياسي والاقتصادي

كان الإصلاح التنظيمي في هولندا جزءاً من عملية تحديث نظام الرعاية الاجتماعية لأوروبا وإدراجة ضمن عملية تنمية السوق الأوروبية الموحدة. وخلال جزء كبير من فترة ما بعد الحرب كان النموذج التشاركي الهولندي، الذي تقوم فيه منظمات أرباب العمل والعمال بمشاركة الدولة في الإشراف على السياسة العامة، يحظى بالاستحسان لما ينسجم به من القدرة على التغيير المرن، والاستقرار الاجتماعي، وإيجاد حلول عملية إزاء الظروف الخارجية المتغيرة، استناداً إلى توافق في الآراء بين مختلف الأطراف الاجتماعية. وكان النظام التقني يراعي في أغلب الأحيان مصالح المنتجين في أسواق محمية، ولكن يقال عنه أيضاً أنه يحمي المستهلكين ويراعي مقتضيات العدالة الاجتماعية.

بيد أن المرونة تضاءلت بمرور الزمن، وتجمعت أوجه الجمود، وتدهورت حالة البيئة الخارجية، وبدأ نظام الرعاية الاجتماعية يواجه المصاعب. وأدى انخفاض مشاركة القوى العاملة وعدم استدامة سياسات الرعاية الاجتماعية إلى نشوء أزمة حادة في أوائل الثمانينات، مما استوجب إعادة النظر في السياسات الاقتصادية لفترة ما بعد الحرب. وتعرزت الإصلاحات الأساسية من خلال تزايد اندماج الاقتصاد الهولندي في أوروبا عن طريق السوق الموحدة خلال التسعينات.

الإطار 8 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في هولندا

كانت المبادرات الخاصة بتحسين نظام التقنين الوطني جارية في هولندا على مدى عشرين عاماً. ويعتبر الإصلاح التنظيمي، الذي بدأ في الثمانينات وتيسرت وتيرته في الأعوام العشرة الماضية، أحدث عنصر في عملية إعادة تشكيل النموذج الهولندي.

وفي 1984 خُص التقرير الذي قدمته "اللجنة المعنية بإلغاء القوانين التنظيمية المفروضة على المؤسسات الحكومية" إلى أن الخصائص المميزة للنظام المؤسسي الهولندي تعتبر مسؤولة إلى حد كبير عن وجود بنية تشريعية تتسم بقدر مفرط من التعقيد والثقل والتأثير. ووجد التقرير أنه عندما كان مجلس الوزراء في مجمله والوزراء بصورة فردية يقطعون تعهدات خلال محادثات الميزانية وغيرها من مناقشات البرلمان بشأن مضمون القواعد التنظيمية المقبلة فإنهم كانوا لا يراعون مدى قابلية هذه التعهدات للتنفيذ ومدى اتساقها وجدواها القانونية. ووجد التقرير أيضاً أن الإجراءات الطويلة للتنسيق بين الوزارات وللتدقيق البرلماني كانت تؤدي في كثير من الأحيان إلى زيادة كبيرة في طابع التفصيل والتعقيد للنصوص التشريعية.

وكان هذا التقرير واحداً من مصادر عديدة تعثت على التساؤل بشأن تأثير القواعد التنظيمية التي ينطوي عليها النظام الإداري والقانوني الهولندي. ومنذ الثمانينات أدت الإصلاحات الواسعة في السياسات الاجتماعية وسياسات العمل والمنافسة إلى التقليل إلى حد ما من مشاركة مصالح السوق المنظمة في رسم السياسات وتنفيذها، وإلى تحسين الشفافية وقابلية المساءلة في النظام الإداري، وإلى تحويل قدر أكبر من صلاحية اتخاذ القرارات الاقتصادية إلى السوق. وخلال التسعينات عملت الحكومات الهولندية على تحقيق "توازن جديد بين الحماية والدينامية" استناداً إلى سياسة المنافسة، والإصلاح التنظيمي، وافتتاح الأسواق. وكان برنامج الإصلاح التنظيمي، الذي بدأ تنفيذه في 1994، يرمي إلى تعزيز المنافسة والسياسة التنظيمية من خلال الاستراتيجيات الثلاث التالية: اعتماد قانون للمنافسة؛ وزيادة فتح القطاع العام أمام قوى السوق؛ وتنفيذ برنامج متعدد الأوجه بشأن "عمل الأسواق، وإلغاء القوانين التنظيمية، والجودة التشريعية" وشكل هذا البرنامج الوسيلة الرئيسية لتحسين نوعية اللوائح التنظيمية، ومن ثم فإنه يعتبر بمثابة الحلقة المركزية في السياسة الهولندية للإصلاح التنظيمي.

المصدر: OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris.

المملكة المتحدة السياق السياسي والاقتصادي

انطلقت عملية الإصلاح التنظيمي في المملكة المتحدة في 1979، واستهدفت في البداية تحسين ظروف العرض في اقتصاد هذا البلد وعلى الرغم من أن مستويات المعيشة استمرت في الارتفاع خلال الستينات والسبعينات، فإن مستوى الأداء الاقتصادي للمملكة المتحدة قد تراجع بالمقارنة بمستوى الأداء للبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد جرت محاولات لتسريع النمو الاقتصادي ولكنها أخفقت بسبب الصعوبات التي واجهتها موازين المدفوعات وكذلك بسبب الافتقار إلى القدرة على المنافسة.

و جرى تدعيم نظام الاقتصاد الكلي اعتباراً من عام 1976 واعتمدت سياسة جديدة للاقتصاد الكلي في أوائل الثمانينات وقد تمثلت العناصر الرئيسية لهذه السياسة في فرض رقابة مشددة على العرض النقدي بهدف مكافحة التضخم، وفي سياسة مالية تركز على الإصلاح الضريبي وعلى التحكم في الإنفاق الحكومي، وذلك للحد من مستوى الاقتراض في القطاع العام وتنشيط القطاع الخاص. بيد أن الاستقرار الذي شهدته السنوات الأخيرة لم يتحقق إلا عند اعتماد إطار الاقتصاد الكلي في 1997، مع استقلال البنك المركزي، وتحديد الأهداف المتعلقة بالتضخم، واعتماد قواعد مالية صارمة.

الإطار 9 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في المملكة المتحدة

إن المملكة المتحدة، وبعد عشرين عاماً من التجربة وبذل الجهود، أصبحت تُعدّ من بين أكثر بلدان "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي" خبرة في مجال الإصلاح التنظيمي. وقد أعطت الخصخصة، وكذلك السياسات التي اعتمدت في وقت لاحق لحفز المنافسة، دفعة كبيرة لعمليات إلغاء القوانين التنظيمية وإصلاح النظام التقني، ووضعت مسألة الإصلاح التنظيمي ضمن الأولويات العليا للحكومة.

وكان هناك برنامج مكثف للخصخصة وإلغاء القوانين التنظيمية في القطاع الاقتصادي ووضع قواعد تنظيمية مختارة، وبرنامج آخر واسع النطاق للحد من التكاليف التنظيمية، وهما برنامجان يمثلان استراتيجيتين بارزتين في إطار الجهود الرامية على الحد من تدخل الدولة في الاقتصاد في أوائل الثمانينات. وكانت الاستراتيجيات الاقتصادية الحكومية تهدف إلى إعادة تنشيط القطاع الخاص من خلال الجمع بين بيئة للاقتصاد الكلي أكثر استقراراً وتعزيز المنافسة. واقتضت عملية إلغاء بعض القوانين التنظيمية وفرض قوانين تنظيمية جديدة إنشاء هيئات ونظم تقنية جديدة. ولم تكن خصخصة بعض الصناعات والخدمات العامة مهمة سهلة؛ وواجه إدخال مبدأ المنافسة في هذه القطاعات صعوبات متنوعة، أي فيما يتعلق بالأهمية التي ينبغي إيلاؤها للأهداف التنافسية في برامج الخصخصة، وما ينجم عن ذلك من قضايا مؤسسية.

وكان هناك تحسين مستمر للوثائق التقنية مصحوباً بإنشاء سلسلة من السياسات والمؤسسات والأدوات التنظيمية التي تميز العديد منها بطابع التحديد والفرادة. وأدى ذلك إلى تكوين مجموعة واسعة من النظم التقنية التي تتسم بالفعالية والشفافية وقابلية المساءلة. وقامت الحكومات المتعاقبة للمملكة المتحدة بإعداد وتحسين سياسات ومبادئ يسترشد بها في إعداد اللوائح التنظيمية الجديدة. وحدد الكتاب الأبيض المعنون "تحديث الحكومة"، الصادر في 1999، أولويات حكومية عامة للإصلاح، وشكل مبادرة جديدة لإلغاء القوانين التنظيمية غير الضرورية. وألزم الكتاب الأبيض أيضاً الوزارات بإجراء تحليل للتأثير التنظيمي للسياسات التي تفرض أعباء تنظيمية جديدة.

ومن الناحية المؤسسية، فإن "وحدة التأثير التنظيمي" التابعة لمكتب مجلس الوزراء (المراقبة وإسداء المشورة)، و"فريق العمل الخاص المعني بتحسين القوانين التنظيمية" (الترويج)، و"لجنة المساءلة التنظيمية" (المساءلة والتوعية في المركز السياسي للحكومة)، توفر قوة دافعة من المركز لصالح الجودة والإصلاح على الصعيد التنظيمي. وتم أيضاً اعتماد وتحسين أدوات تنظيمية جديدة، دعماً للجهود الرامية إلى تأمين الجودة للنظام التقني.

المصدر: OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, Paris

2.2.2 الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والاقتصادات الناشئة

لقد أقرت الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والاقتصادات الناشئة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من جانبها بأهمية اعتماد مبادئ تنظيمية في السياسات العامة وأنطلاقاً من سياقات سياسية واقتصادية مختلفة، حققت بعض البلدان الأعضاء في هذه المنظمة تحسينات باهرة في أطرها التنظيمية خلال فترات زمنية قصيرة نسبياً، منطلقة في أكثر الأحيان من مستوى منخفض من القدرات المؤسسية وفي مواجهة ثقافة إدارية متجذرة في ممارسات "القيادة والتحكم".

الجمهورية التشيكية

السياق السياسي والاقتصادي

بعد عملية تحوّل كامل من اقتصاد اشتراكي مخطط إلى ديمقراطية انفتاح الأسواق، فإن الدولة التشيكية أصبحت تمتلك الآن، وبصورة متزايدة، القدرة على تنظيم الأسواق التنافسية والإشراف عليها. واستتبع الإصلاح التنظيمي تفكيك المؤسسات المركزية وإنشاء نظم تقنية جديدة ملائمة للمجتمع الديمقراطي، بما في ذلك وثائق تقنية وسياسات ومؤسسات يمكن أن تعمل معاً من أجل تعزيز التعاون وتقاسم السلطة وتحقيق اللامركزية. واعتمد هذا التحوّل القانوني والتنظيمي على تحقيق الانسجام بصورة متسارعة مع التشريع القائم في الاتحاد الأوروبي.

وقد كشفت الأزمة النقدية لعام 1997، وردود الفعل الشعبية إزاء التجاوزات التي ارتكبت خلال عمليات الخصخصة السريعة، عن نقاط الضعف والفجوات في الإطار التنظيمي. وفي النصف الأول من عقد التسعينات تسارعت الإصلاحات الاقتصادية فتقدمت على عمليات بناء المؤسسات. وتبيّن عملية التحوّل التشيكي ضرورة استكمال عمليات إلغاء القوانين التنظيمية وتحرير الأسواق بعودة إلى إقرار قواعد تنظيمية جيدة التصميم وموجهة نحو متطلبات السوق، بالإضافة إلى بناء القدرات. ويعتبر هذا النهج ضرورياً لحماية المنافسة السوقية لصالح المستهلكين، ولصون جوانب أخرى للسياسة الحكومية.

الإطار 10 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في الجمهورية التشيكية

إن تحوّل الجمهورية التشيكية إلى ديمقراطية السوق، الذي بدأ في 1989، قد تطلب إدخال تغييرات جوهرية على دور وثقافة القطاع العام وعلى التنظيم الأفقي والعمودي للدولة. وقد أعيد تكوين النظام القانوني بحيث أصبح قائماً على إطار جديد لسيادة القانون على أساس ديمقراطي وواجه إصلاح الدولة صعوبات كبيرة، بما في ذلك انقسام الجمهورية الاتحادية التشيكية والسلوفاكية إلى بلدين في 1993، والأزمة النقدية لعام 1997، بيد أنه تم اتخاذ تدابير أساسية. ولكن لم يتحقق الوعي السياسي بالحاجة إلى وجود إدارة عامة فعالة وإطار تنظيمي متين وحديث لدعم المؤسسات الديمقراطية ومؤسسات السوق إلا بعد الفترة الانتقالية. وقد فرض ذلك عبئاً ثقيلاً على هذه العملية، نظراً لأن عدم ثقة المواطنين وشكوكهم إزاء الدولة تزايدت كردّ فعل على التأخر في إصلاح الأخطاء التي ارتكبت في عملية تحرير السوق.

وأدى التحوّل في النظام القانوني بسبب عملية الانتقال وعملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي إلى اعتماد مجموعات كبيرة من القوانين وفي الفترة من كانون الثاني/يناير 1990 إلى 2001 تم اعتماد 150 قانوناً جديداً وتعديلاً لقانون و 14 تعديلاً دستورياً و 400 قرار حكومي وإجراءات متنوعة أعتمدها الإدارة المركزية للدولة. ولئن كانت بعض القوانين الجديدة تدخل تحسينات على القوانين السابقة فإنها كانت مجزأة وتستجيب لعدد قليل من معايير الجودة.

ومنذ عام 1997، وبعد مفاوضات صعبة مع البرلمان، شرعت الحكومة في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات لتحسين القاعدة المؤسسية لاقتصاد السوق الجديد وأدت هذه الإصلاحات إلى تحسين القدرات المؤسسية على وضع قوانين تنظيمية جيدة من خلال إنشاء وتعزيز هيئات مثل المكتب الإحصائي التشيكي، ولجنة الأوراق المالية، ومكتب الملكية الصناعية، والمكتب التشيكي للاتصالات السلكية واللاسلكية. وتم تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد والتجاوزات الإدارية من خلال تعيين أمين مظالم مستقل. وشملت الإصلاحات أيضاً إعادة النظر في "القواعد التشريعية" في 1998 والالتزام باعتماد مبادئ لضمان الجودة التنظيمية على مستوى الحكومة برمتها.

المصدر: OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris.

المجر

السياق السياسي والاقتصادي

شهدت المجر فترة تحوّل تاريخي تميزت بتنفيذ إصلاحات معززة على مدى عدة سنوات. ففي غضون أقل من عشر سنوات أنجز هذا البلد إلى حد كبير تحولاً تاريخياً في جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. ولم تضعف وتيرة الإصلاحات تقريباً منذ عام 1989، بل إنها تسارعت بعد عام 1995 نتيجة للجهود المبذولة لسد الفجوات في السياسات وفي القدرات قبل الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

ومنذ 1989 قامت الحكومات المتعاقبة بإلغاء العديد من القوانين واللوائح التنظيمية الأخرى التي كانت تدعم الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي. وفي كل عام كان البرلمان يعتمد أكثر من مائة قانون، وكانت الحكومة تعتمد ضعف هذا العدد من المراسيم، وكانت الوزارات تصدر مئات من الأوامر. وتم إعداد وتأمين اللوائح التنظيمية والمؤسسات اللازمة لضمان سير العمل في الأسواق من خلال قوانين للصفقات الحكومية وقواعد تتعلق بحقوق الملكية، والإفلاس، وإنشاء المؤسسات التجارية. واليوم أصبحت المجر تملك نظاماً قانونياً جديداً بالفعل.

الإطار 11 - مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في المجر

إن النهج الذي اتبعته المجر في معالجة موضوع الإصلاح كان يعني في الواقع بإعادة التوجيه العملي لدور الدولة في علاقتها بالسوق وبالمواطنين. واعتمدت المجر في 1968 "الآلية الاقتصادية الجديدة" لزيادة استقلال المؤسسات التجارية وتعزيز دور الأسواق في اتخاذ القرارات الاقتصادية. وخلال التسعينات أنجز الإصلاح الهيكلي الاقتصادي الذي بدأ تنفيذه في السبعينات. ومنذ 1989 استُكملت هذه الإصلاحات بمبادرة هامة لتحديث الإدارة الحكومية، بما في ذلك الإطار التنظيمي. وجرى تمديد الإصلاحات في المجر على مدى عدة سنوات، حتى عندما كانت الحكومات تتغير بين الأحزاب السياسية.

وقد أُجري استعراضان موسعان للنظام التقني (1989-1991 و 1995-1998) أسفرا عن إلغاء آلاف من اللوائح التنظيمية غير الضرورية وفي منتصف التسعينات، واستناداً إلى معايير الجودة المسوَّحة من توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اعتمدت الحكومة المجرية سياسات لتحسين العملية التي تستخدمها لإعداد القوانين واللوائح التنظيمية الجديدة. وقد أقرت المجر بأن اعتماد نظام مستدام لإدارة القوانين التنظيمية إنما يمثل قاعدة مؤسسية متينة لزيادة سرعة التقارب الاقتصادي والاجتماعي مع البلدان الأوروبية الأخرى.

وفي عام 1992 أعيدت صياغة "قانون الإفلاس"، مما أدى إلى إغلاق العديد من الشركات غير المرابحة وجرى التحول بصورة متزايدة خلال العقد نحو أساليب إنتاجية أكثر نجاعة وتيسارعت وتيرة الخصخصة في ظل "قانون الخصخصة" بعد مجموعة التدابير المتعلقة بتحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي التي تم اتخاذها في عام 1995. وقد تم في عملية الخصخصة تحاشي النهج "العنيفة"، واعتمدت قواعد المعاملات القائمة على التفاوض، وإعادة شراء الشركات من جانب الأطر الإدارية، والمزادات، ومنح الامتيازات لأجل محددة وجرى المزيد من التحرير للبنية الحكومية من خلال عقود تحويلية في قطاعي النقل والطاقة، بالإضافة إلى قطاعات أخرى. وأدى إلغاء القوانين التنظيمية إلى الحد من تدخل الحكومة في مجالات ضخمة للاقتصاد. وقد تحققت ذلك من خلال تعزيز سياسة المنافسة تحت إشراف سلطة قوية ومستقلة.

المصدر: OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, Paris.

إيرلندا

السياق السياسي والاقتصادي

عرفت إيرلندا على مدى السنوات العشرين الأخيرة نهضة استثنائية في أدائها الاقتصادي وتحولاً في بيئتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بحدوث تطورات ملموسة في البيئة التشريعية والإطار التنظيمي للبلاد. فقد تعززت في إيرلندا بشدة الالتزام بالمساءلة والشفافية، وذلك ليس فقط من خلال الآليات التقليدية للمشاركة وبناء التوافق المعتمدة على نهج المشاركة الاجتماعية، وإنما أيضاً من خلال آليات جديدة مثل أعمال القانون والالتزام به كما استحدثت أو عززت مؤسسات معنية بشؤون السوق منها أجهزة مختصة بالتنظيم على مستوى القطاعات وهيئة معنية بالمنافسة.

وتسارعت الإصلاحات التنظيمية في التسعينات في سياق أداء اقتصادي لافت (نمو سنوي بمعدل 8.3% في الفترة 1997-1999) مع سيل هام ومتواصل من الاستثمارات الأجنبية. فكان الإصلاح التنظيمي عاملاً مسانداً لإدارة نتائج النمو السريع وبناء قدرات جديدة من أجل ضمان استدامة هذا النمو في المستقبل. فالإصلاح التنظيمي ساعد على تجاوز الاختناقات التي تعرضت لها البنى الأساسية والسياسات وفتح الطريق أمام تسريع النمو والتمكن من رفع مستويات الكفاءة بما يساعد على التصرف إزاء ضغوط التضخم.

الإطار 12- مراحل الإصلاح : الخطوات الأولى في إيرلندا

اعتمدت الحكومة الإيرلندية على الإصلاح التنظيمي لإقامة اقتصاد أقدر على التنافس وأكثر مرونة. وكان التحدي المطروح هو الانتقال من نمو يعتمد على استخدام المزيد من الموارد إلى نمو يعتمد على استغلال الموارد على نحو أفضل، أي على رفع مستويات الإنتاجية. وهذا التحول في مصادر النمو يتطلب اقتصاداً أكثر ذكاءً وحيوية ينبت في بيئة تنظيمية حديثة تتوافق مع قوى السوق، وتجزئ الإنتاجية والتجديد، وتستجيب لاحتياجات المستهلكين عن طريق تغيير الفرص المتاحة في السوق الداخلية والدولية على حد سواء.

وجاءت المحاولة الأولى لإصلاح الخدمة العامة عقب صدور تقرير الفريق المعني بدراسة تنظيم الخدمات العامة 1966-1969، الذي يشار إليه عادة باسم تقرير دفلين. فقد قدم هذا التقرير مجموعة من التوصيات لتمكين الإدارة العامة من مواجهة الطلبات الجديدة الناجمة عن حلول دولة الرفاهية الأوروبية التي تقدم المزيد من الخدمات لعدد أكبر من المواطنين. وركز هذا الإصلاح على عدد من العناصر الوظيفية الرئيسية كان أهمها الفصل بين صنع القرار ومهام التنفيذ وتوفير الخدمات.

وفي عام 1985، استهلت الحكومة برنامجاً إصلاحياً جديداً بإصدار كتاب أبيض بعنوان : كيف نخدم البلد على نحو أفضل. وكان الهدف من هذا البرنامج إدخال مفاهيم وأدوات جديدة في مجال الإدارة العامة، فدعا إلى تطبيق اللامركزية على نطاق واسع وتحسين إدارة الميزانية وزيادة الحراك بين الإدارات على مستوى كبار المسؤولين الإداريين. وقد أتاح البرنامج تحقيق بعض التغييرات الهامة ولكن مع حلول الأزمة الاقتصادية في عام 1987 سحبت السلطة السياسية وأعلى مستويات السلطة الإدارية دعمها له ولم يتم تطبيق التعديلات الهيكلية الأساسية.

أما الوسيلة الأساسية للتحسين فقد تمثلت في المبادرة الإدارية الاستراتيجية لعام 1994. فقد حققت هذه المبادرة أول إصلاح ناجح للخدمة العامة الإيرلندية منذ تأسيس الدولة المستقلة. وكان من أسباب نجاحها أنها حظيت بدعم قوي ليس فقط من كبار موظفي الخدمة المدنية، وإنما دعمتها أيضاً ثلاث حكومات متعاقبة. وكانت أهدافها الرئيسية إصلاح المؤسسات على الصعيد الوطني والمحلي من أجل توفير الخدمات مع ضمان المساءلة والشفافية وحرية الإعلام. كما كانت هذه المبادرة وسيلة لتعزيز الجودة في جميع الأنشطة الحكومية، بما فيها القوانين واللوائح التنظيمية. ولهذا الغرض طُوِّبَت كل إدارة بالقيام على أساس منظم باستعراض منهجي لجميع عملياتها والتساؤل فيما يتعلق بكل سياسة عما إذا كانت ضرورية أم كان يمكن تطبيق الهدف المنشود بوسائل أخرى.

المصدر: OECD (2001c), Regulatory Reform in Ireland, Paris

في نهاية عام 1997، حلت في كوريا أخطر أزمة اقتصادية مر بها أي عضو في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على الإطلاق. وأمكن احتواء الأزمة وإعادة بناء الأسس اللازمة للنمو من خلال برنامج طموح من الإصلاحات التنظيمية والمالية والبنوية التي عززت ثقة المستثمرين الوطنيين والأجانب. وكان استرداد ثقة المستثمرين بدوره عاملاً لعب دوراً رئيسياً في الانتعاش الاقتصادي القوي الذي شهدته البلاد في عامي 1999 و2000.

وعندما تسلمت الحكومة الكورية مهامها في عام 1998، رأت في الإصلاح التنظيمي الرد السياسي الأساسي إزاء الأزمة الاقتصادية التي أصابت البلد في السنة السابقة. فتحول دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع من النموذج القائم على التدخل في التنمية الاقتصادية المتبع منذ الخمسينات إلى نموذج انفتاحي موجه نحو اقتصاد السوق، مع توفير حوافز شديدة للتنافس. وجرى إدماج الإصلاح التنظيمي في إطار الإصلاحات السياسية الضرورية لوضع الأساس للأزم لتحقيق نمو مستديم طويل الأجل. واقترن هذا التغيير بنقلة ثقافية هائلة حيث أسندت للحكومة ولأوساط الأعمال وللمستهلكين أدوار ومسؤوليات جديدة.

الإطار 13- مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في كوريا

كانت الحكومة الكورية منذ الستينات تتدخل بشكل مباشر في كل مناحي التنمية الاقتصادية للبلد من خلال سوق الصناعة والعمالة والإقراض. ومع التحول الجذري في الستينات إلى سياسة قائمة على النمو من خلال التصدير، حاولت الحكومة دعم التنمية بتوجيه موارد رأس المال الضئيلة نحو استخدامات كانت تحسب أنها تأتي بأكبر قدر من الإنتاجية، وذلك عن طريق حماية الصناعات الناشئة من المنافسة الأجنبية وتشجيع التعاون بين الشركات لتحسين قدراتها الإنتاجية.

وجرى التخلي تدريجياً عن هذا النموذج ابتداءً من الثمانينات، فنفذ إصلاح تشريعي وتنظيمي صاحبه برامج خصخصة متعاقبة، استهدف في المقام الأول التقليل من دور الدولة في الاقتصاد. وفي مواجهة الطلب على تخفيض حجم البيروقراطية والحد من التدخل على مستوى التنظيم، تبنت الحكومة الإصلاح التشريعي والتنظيمي كسياسة رسمية لأكثر من عشرين سنة. وقد حظي مبدأ الإصلاح بتأييد جميع الأحزاب السياسية والجانب الأعظم من قطاع الأعمال والجمهور العام.

وحققت حكومة الرئيس كيم يونغ-سام (1993-1998) تحولا كبيرا نحو الأخذ بنهج أنشط وأوسع نطاقاً إزاء الإصلاح التنظيمي والتشريعي. فشهدت هذه الفترة إنشاء هيئات هامة معنية بالإصلاح وصدور عدة تصورات تشريعية أساسية في هذا الصدد. وأهم الهيئات المعنية بالإصلاح التي أنشئت هي اللجنة الرئاسية للإصلاح الإداري، واللجنة المعنية بإلغاء القوانين التنظيمية في الاقتصاد، واللجنة المعنية بإلغاء القوانين التنظيمية في الصناعة. وقد أقيم جانب كبير من برنامج الإصلاح الساري حالياً على الأسس التي وضعت في تلك الفترة.

المصدر: OECD (2000b), Regulatory Reform in Korea, Paris

كان الإصلاح التشريعي والتنظيمي عنصراً محورياً في استراتيجية المكسيك من أجل الانتقال إلى سياسة متينة للسوق الحرة. وقد اقتضت الإصلاحات الهيكلية في المكسيك تفكيك اقتصاد محمي ومنظم للغاية تكاد فيه الصناعات والخدمات أن تكون مغلقة تماماً أمام المنافسة الأجنبية والوطنية. وتحققت معظم إنجازات البرنامج التنظيمي للبلاد في غمرة مرحلة تحول سياسي. وقد أدخل الإصلاح التنظيمي في فترة قصيرة نسبياً وعلى الرغم من صعوبة الظروف السائدة، مثل الصعوبات الاقتصادية الناجمة عن الأزمة المالية التي شهدتها البلاد في 1994-1995.

الإطار 14- مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في المكسيك

كانت عملية التعديل الهيكلي الاقتصادي التي بدأت في عام 1983 تقوم على ركيزتين أولاً، وضعت مالية الدولة على قاعدة سليمة لتعزيز قدرة الحكومة على التأثير على متغيرات الاقتصاد الكلي. وتحقيقاً لهذه الغاية أعيد تحديد حجم الحكومة ودورها في الاقتصاد ثانياً، أفسحت الحكومة مجالاً أوسع لاتخاذ القرارات التي يفرضها السوق سعياً إلى تعزيز فعالية الاقتصاد.

واتخذت الخصخصة والتجارة الحرة إطاراً ونقطة انطلاق للإصلاح التنظيمي في المكسيك فنفذت عملية خصخصة هائلة انتقل بموجبها النشاط الاقتصادي من القطاع العام إلى القطاع الخاص وازدادت القدرة التنافسية بفضل برنامج التجارة الحرة. كما أن تبني سياسات السوق تطلب وضع إطار تنظيمي جديد من شأنه أن يحدد بوضوح قواعد اللعبة ويطمئن المستثمرين ودعمت هذه السياسات باستراتيجيتين أخريين: ظهور سياسة تنافسية منظمة وتحديث الإدارة العامة.

وفي عام 1989 وضعت سياسة وطنية محددة بوضوح للإصلاح التنظيمي وجري التوسع فيها من حيث النطاق والطموح. وكان من العناصر الهامة في هذه الاستراتيجية إنشاء وحدة مختصة بإلغاء القوانين التنظيمية للاقتصاد في وزارة التجارة والصناعة ركزت نشاطها في البداية على إلغاء التنظيم أو إعادة التنظيم في قطاعات اقتصادية محددة من أجل تيسير تداول السلع والخدمات ورؤوس الأموال الذي نشط بفضل تدابير تحرير التجارة. كما عملت هذه الوحدة مع وزارات أخرى من أجل إرساء أطر تنظيمية جديدة للقطاعات الأساسية المخصصة.

وفي أوائل التسعينيات، توسع برنامج إلغاء القوانين التنظيمية الاقتصادية ليشمل جهداً يسعى إلى إعادة النظر في اللوائح التنظيمية التي بطلت أو باتت غير ملائمة ونهية الظروف اللازمة على صعيد الاقتصاد الجزئي لزيادة الكفاءة وتخفيض الأسعار في جميع الأسواق. وتعين إدخال هذه الإصلاحات لمسايرة التقدم في الإصلاحات الهيكلية بدافع من المنافسة الخارجية واحتذاب الاستثمار. واستهدفت الإصلاحات إرساء الثقة على أساس قانوني وإزالة التناقضات، ومن ثم تخفيض تكاليف التحول وتيسير اتخاذ القرار.

المصدر: OECD (1999d), Regulatory Reform in Mexico, Paris

في الثمانينات، أدى انهيار أسعار النفط، والتخلف عن الإيفاء بالدين الخارجي الضخم، وما تلا ذلك من ركود اقتصادي لمدة خمس سنوات، إلى تحول كبير في

النموذج الاقتصادي. وكان المكسيك البلد الأول في أمريكا اللاتينية الذي اعتمد مبادئ اقتصاد السوق كركيزة أساسية للتنمية الاقتصادية. ومنذ أكثر من عقدين من الزمن كان اقتصاد المكسيك يخضع لتنظيم شديد وحماية قوية. وكانت الصناعات والخدمات في مجالات كثيرة محمية من أي منافسة أجنبية ووطنية. وكانت الصادرات تلعب دوراً محدوداً في الاقتصاد نظراً لتركز الصناعات كلها على الأسواق الداخلية.

تركيا

السياق السياسي والاقتصادي

لمست تركيا الحاجة إلى تنفيذ برنامج إصلاح تنظيمي شامل استجابة لعوامل وطنية ودولية. فالخطوات المتسارعة نحو الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي والأزمات الاقتصادية المتلاحقة سلطت الأضواء بصورة غير مسبوقة على الحاجة الملحة إلى عملية الإصلاح التنظيمي في تركيا. كما أن تعاقب الأزمات بشكل متقارب جداً أفضى في عام 2001 إلى تخفيض قيمة الليرة التركية مما حدا بالمنظمات الدولية الرئيسية إلى مطالبة السلطات التنظيمية التركية بإجراء مجموعة من الإصلاحات. وقد استهل عدد من الإصلاحات الاقتصادية البالغة الأهمية في عام 2000 وفي أوائل عام 2001.

إن الأزمة الاقتصادية للسنوات الماضية سلطت الأضواء على مواطن الضعف في نظام الإدارة التنظيمية الحالي. فاصطدمت الحاجة العاجلة إلى تطبيق إصلاحات شاملة بوجود مؤسسات وممارسات تنظيمية كانت في كثير من الحالات متقادمة ومنعدمة الاتساق وعقيمة الإدارة، ويخربها جزئياً انعدام الثقة بالحكومة، وانتشار عدم الالتزام بالقوانين، والفساد أحياناً غير أن قدرات القطاع العام على فرض تطبيق اللوائح التنظيمية والالتزام بها لم تكن على مستوى القرارات السياسية.

الإطار 15- مراحل الإصلاح: الخطوات الأولى في تركيا

بدأت الحكومة التركية تتصدى للثغرات التنظيمية منذ عام 2000. وبات الإصلاح التنظيمي يعتبر بشكل متزايد عنصراً أساسياً في مختلف الردود السياسية اللازمة لاستعادة الاستقرار والنمو الاقتصادي. وقد منحت تركيا درجة أعلى من الأولوية لإصلاح الحكومة والإدارة العامة.

اعتمد مجلس الوزراء في عام 2001 البرنامج الوطني التركي لتبني مجموعة تشريعات الاتحاد الأوروبي. وقد حدد هذا البرنامج أولويات والتزامات ضمان اتساق البنية التنظيمية التركية مع تشريعات وممارسات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ومن بين المبادرات التي شملها البرنامج ما يلي: مشروع قانون خاص بالمشتريات العامة؛ إنشاء هيئة مستقلة قانونية أو إدارية للنظر في الشكاوى وتسوية النزاعات في مجال المشتريات العامة؛ الالتزام بإنشاء مجموعة من الهيئات والمجالس الإشرافية أو المستقلة؛ الخ.

ووافقت الحكومة في عام 2001، في إطار التزاماتها الدولية، على برنامج اقتصادي شامل بعنوان تعزيز الاقتصاد التركي، تضمن قسماً يتناول موضوع "زيادة شفافية الدولة وتعزيز المالية العامة" باعتبارها عاملاً لتعزيز قدرات القطاع العام. وأجريت في نهاية عام 2001 بعض التعديلات الدستورية التي تمس قضايا الحقوق المدنية، والعلاقات بين المواطنين والدولة، وجعل الدستور التركي ينسجم مع معايير الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

وتعوق مسيرة تنفيذ الإصلاح في تركيا بعض الصعوبات، مثل التجزئة عبر إصلاحات تنظيمية متفرقة وانعدام الثقة بالمؤسسات ويجدر التأكيد مع ذلك على أن عملية التحول من اقتصاد جامد تديره الدولة وتحكمه القوانين التنظيمية إلى اقتصاد يتسم بالتجديد وروح المبادرة وبحركة السوق والمجتمع المدني، عملية ضخمة ومعقدة للغاية. فالإدارة التنظيمية مبنية على أساس مركزي للغاية سواء على صعيد بنية الدولة أو على صعيد الثقافة السياسية، ومعظم مسؤولي القطاع العام لم يدركوا بعد تماماً فوائد ومزايا آليات السوق.

المصدر: OECD (2002e), Regulatory Reform in Turkey, Paris

3- العناصر الأساسية في الإصلاح

3.1- بناء القدرات

تتمثل إحدى الصعوبات الكبرى التي تواجه إدارة شؤون الإصلاح في بناء القدرات اللازمة لمواصلة الإصلاح وتحسين نوعية التدابير التنظيمية ونجاحها. وبناء القدرات لا ينصب فقط على كيفية تقسيم الإصلاح إلى مراحل زمنية، وإنما يشمل أيضا المحافظة على حسن عمل المؤسسات (أي درجة استقلالها وتحديد الممارسات الجيدة مثلا) وكيفية إقامة التوازن اللازم بين التنظيم والمنافسة. وهذا الجانب يتسم بأهمية كبرى لدى تصميم البرنامج الإصلاحي تجنباً لظهور عيوب في التنظيم أو في السوق.

ويشمل بناء القدرات طائفة واسعة من العناصر. وقد أثبتت خبرة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من خلال ما أجرته من تقييمات لمدى التقدم الذي حققته بلدان المنظمة في قدرتها على تحسين النوعية التنظيمية، أن وجود إطار فكري قوي أمر جوهري لتحقيق النجاح. وينبغي أن تربط الاستراتيجية المتبعة بين ثلاث ركائز مختلفة: السياسات التنظيمية، والمؤسسات التنظيمية، والأدوات التنظيمية. ويتطرق هذا القسم إلى بعض العناصر التي أخذت في الحسبان لدى بناء القدرات في مجال النوعية التنظيمية.

الإطار 16- اليابان والمكسيك: التقدم الحرز في تطبيق الإصلاح التنظيمي

كان اليابان والمكسيك من أوائل البلدان التي استعرضتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 1999. وقد خضعا في عام 2004 لعملية متابعة تستهدف تقدير ما أحرزاه من تقدم في تطبيق الإصلاح التنظيمي.

تبين في اليابان أن من الضروري تعزيز عملية الانتقال من نموذج للنمو يعتمد على الدولة إلى نموذج يعتمد على السوق ويتسم بالمزيد من الكفاءة والمرونة. واستدعى ذلك بذل جهود أكبر من أجل تحسين الأدوات والمؤسسات التنظيمية، وإعادة تقييم التنظيمات السارية على ضوء التطورات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، وتقدير التأثير المحتمل للتنظيمات الجديدة وقت صياغتها. وركزت الحكومة على نهج تطبيقي يتسم بقدر أكبر من البراغماتية وينفذ على مراحل وكان من العوامل الهامة وجود قيادة سياسية قوية على أعلى المستويات. وفي عام 2001 أنشئ مجلس الإصلاح التنظيمي لفترات تفويض مدتها ثلاث سنوات من أجل قيادة عملية الإصلاح التنظيمي في البلاد. ويتألف هذا المجلس من 15 خبيرا من القطاع الخاص يعاونهم نحو 30 موظفا يختارون من القطاع الخاص والوزارات. ويصدر المجلس تقريرا سنويا يفضي إلى صياغة توصيات من أجل الخطة الثلاثية لرئيس الوزراء للنهوض بالإصلاح التنظيمي التي يجري تحديثها كل سنة. ويتولى وزير الدولة لشؤون الإصلاح التنظيمي في إطار مجلس الوزراء مسؤولية الإشراف على تنفيذ الخطط الثلاثية من قبل مختلف الوزارات والإدارات.

وفي المكسيك، كان الإصلاح التنظيمي جزءا من إصلاحات هيكلية اقتضت تفكيك اقتصاد محمي ومنظم للغاية تكاد فيه الصناعات والخدمات أن تكون مغلقة تماما أمام المنافسة الأجنبية والوطنية كما كانت السياسة التنظيمية جزءا من استراتيجية لانفتاح السوق تشجع التجارة الحرة وتجذب الاستثمارات إلى البلاد. وتمكنت الحكومة المكسيكية من تطبيق برنامج تنظيمي واسع النطاق في فترة قصيرة نسبيا على الرغم من الظروف الصعبة التي عرفتها البلاد. وكانت العناصر التي أسهمت في دعم الإصلاح الإرادة السياسية والالتزام بالتوجه التنظيمي على أعلى المستويات السياسية. فأدخل المكسيك تغييرات قانونية ومؤسسية وسياسية في برنامجه التنظيمي في عام 2000. وأدت الإصلاحات التي أدخلت على القانون الاتحادي للأجراءات الإدارية إلى إرساء برنامج تنظيمي واسع النطاق على أساس مؤسسي. فأنشئت اللجنة الاتحادية للإصلاح التنظيمي كهيئة مستقلة تقنيا وإداريا في إطار وزارة الاقتصاد مكلفة بالتنسيق والإشراف على برنامج الإصلاح التنظيمي للحكومة. وهذه اللجنة مسؤولة عن تبسيط الإجراءات الإدارية، والمراجعة التفصيلية لجميع مشروعات اللوائح التنظيمية وإجراء تقييم لتأثيرها التنظيمي، وتقديم اقتراحات خاصة بتحديث وإصلاح القوانين واللوائح التنظيمية المطبقة على المستوى الحكومي دون الوطني.

المصدر: OECD (2004b), Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform, Paris; OECD (2004b), Mexico – Progress in Implementing Regulatory Reform, Paris.

المؤسسات التنظيمية

المؤسسات هي التي تدفع ببرامج السياسات التنظيمية إلى الأمام. وهي لا تشمل فقط الهيئات المعنية بالإدارة التنظيمية والإشراف في إطار الأجهزة الحكومية والتنفيذية، وفي الإدارات العامة والبرلمانات، وإنما تضم أيضاً الهيئات المستقلة المعنية بالتنظيم وغيرها من الكيانات الهامة التي تسهم في ضمان جودة القوانين التنظيمية مثل مكاتب الخبرة في مجال صياغة النصوص القانونية أو حتى البرلمانات.

وينبغي أن تنشئ المؤسسات "في إطار الحكومات آليات فعالة وذات مصداقية لإدارة وتنسيق عملية التنظيم وإصلاحها"⁽⁸⁾ ولتحقيق هذا الغرض ينبغي إسناد مسؤوليات وسلطات معينة للوكالات في قلب الحكومة لمتابعة التقدم والإشراف عليه وتشجيعه في الإدارة العامة بأسرها، حيث أنها هي التي تملك الخبرة وتصاغ فيها السياسات.

ومن الضروري التوصل إلى إيجاد توازن دقيق في علاقات التعاون والمواجهة فيما بين المؤسسات التنظيمية فالاستقلال الوزاري يمكن أن يخضع لرقابة مركزية أعلى فيما يخص قضايا تتعلق بالصفة القانونية، والآثار المالية، وسياسات التوظيف في الخدمة العامة والخبرة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تشير إلى أن الإصلاحات الرامية إلى تحسين نوعية التنظيم قد تفشل إذا ما ترك أمرها كلياً للمسؤولين عن التنظيم، وتفشل أيضاً إذا ما نفذت بصورة مركزية للغاية. فينبغي أن تقع المسؤولية الأولى على عاتق المسؤولين عن التنظيم ضمن إطار نظام من الحوافز يطبق تحت إشراف الهيئات المعنية بإدارة شؤون الإصلاح.

هيئة الإشراف المركزية

توحي أفضل ممارسة في بلدان منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي أن وجود هيئة إشراف مركزية يمكن أن يكون عاملاً أساسياً لإنجاح برنامج الإصلاح. وكثيراً ما تكون هذه الهيئات تابعة لرئاسة مجلس الوزراء أو لرئاسة الدولة. وقد أخذت بلدان أخرى، صغيرة في الغالب، بنهج أقل مركزية وفي الحالتين يحتاج الأمر إلى ضمان تنسيق شؤون السياسة التنظيمية ضمن إطار الإدارة الحكومية (انظر الإطار 17).

الإطار 17- هيئات الإشراف التنظيمي

إن أقوى الوحدات المركزية المعنية بتعزيز نوعية التنظيم نجدها في ثلاثة بلدان ذات نظام رئاسي هي كوريا والمكسيك والولايات المتحدة. فقد أنشأت هذه البلدان الثلاثة مؤسسات قوية مستقلة عن السلطات التنظيمية، ومخولة بصلاحيات قانونية وإجرائية وإدارية واسعة (أنشأت كوريا والمكسيك لجاناً رفيعة المستوى بينما عهدت الولايات المتحدة الأمريكية بأمر إدارة الجودة التنظيمية إلى مؤسسات مركزية معنية بالإدارة والميزانية). فالنظم الرئاسية تستطع إجراء إصلاحات أفضى مفروضة من القمة، ولديها تقليدياً بنى مؤسسية تعنى بتطبيق سياسات رئيس الدولة.

أما البلدان التي تكون فيها الوظائف المركزية للتنسيق والإدارة الحكومية ضعيفة نسبياً، فإن هذا الاتجاه يبدو أقل وضوحاً. بيد أن التنسيق بين أجهزة الدولة المسؤولة عن جوانب معينة من الإصلاح التنظيمي يحظى باهتمام متزايد. ففي هولندا تتعاون حالياً وزارات العدل والبيئة والشؤون الاقتصادية في توفير "خدمة استشارية" ("Helpdesk") تعتبر عصب المحاولات الرامية إلى تحسين معايير "تحليل تأثير التنظيم" في مجمل الإدارة. كما أنشأ العديد من البلدان، مثل ألمانيا واليابان والبرتغال، لجاناً مستقلة رفيعة المستوى للمساعدة في تحديد معالم سياسة الإصلاح التنظيمي.

المصدر: OECD (2000c), Regulatory Policies in OECD Countries, Paris.

وإذا ما زودت الهيئات المركزية للتنسيق والإشراف بالموارد الملائمة (من حيث التمويل والموظفين المؤهلين) فإنه يمكنها أن تؤدي عدة أدوار أساسية في عملية الإصلاح، منها ما يلي:

- الحرص على أن يكون النهج المتبع في الإصلاح شاملاً للإدارة بأكملها؛
- العمل كمروجٍ للجودة التنظيمية وللإدارة الجيدة للتنظيم؛
- توفير الدعم التقني لأولئك الذين يقومون بتطبيق الأدوات التنظيمية.

كما يتسم دور الوزارات والدعم الذي تقدمه بأهمية حاسمة، ولكن يصبح التنسيق صعب التحقيق عندما تكون الوزارات ذات بنية رأسيّة ولا تربط بينها علاقات أفقية قوية. والإصلاح التنظيمي يتخلل جميع الوزارات التي تصوغ وتنفذ السياسة الحكومية. ولا شك أن الهيئات المركزية للإشراف أو التنسيق يمكنها أن تدلل هذه الصعوبة إلى حد ما وتشجع المزيد من الحوار والتفاعل بين مختلف الوزارات. ولكن يتعين على الوزارات نفسها في نهاية المطاف أن تتبنى الإصلاح التنظيمي وتضمن الجودة التنظيمية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المجالس الاستشارية – التي تضم ممثلين لقطاع الأعمال ولمصالح المستهلكين- يمكنها أن تساعد أيضاً في المحافظة على زخم الإصلاح، وتقديم المشورة، ونشر المعلومات على نطاق أوسع. ويمكنها أن تتيح لأفراد الجمهور فرصة المشاركة مباشرة في عملية الإصلاح، مما يبيث لديهم الشعور بامتلاك العملية ويحشد الطاقات لدفعها إلى الأمام. ويمكنها أيضاً أن تلعب دوراً هاماً في توعية المجتمع بمزايا الإصلاح، وهو دور يتعزز إذا ما اعتبرت هذه المجالس مستقلة عن الحكومة.

سلطات التنظيم المستقلة

تعتبر سلطات التنظيم المستقلة جزءاً أيضاً من البنية التنظيمية. وهي تشمل سلطات التنظيم الاقتصادي بالنسبة للصناعات المنظمة في شبكات، أو سلطات التنظيم المنشأة للدفاع عن الحريات المدنية وتعزيز شفافية الإدارة. وقد اكتسبت سلطات التنظيم المستقلة أهمية إضافية خلال العقد الأخير⁽⁹⁾ وهي تسهم في تحسين الجودة والشفافية والاستقرار والخبرة في النشاط التنظيمي. وإذا كانت هذه السلطات مسؤولة عن صياغة القواعد أو تفسيرها، فإنها ينبغي أن تطبق نفس النظم التي يطبقها غيرها من واضعي القواعد، لاسيما فيما يتعلق بتحليل تأثير التنظيم.

(9) للاطلاع على مناقشة حول إنشاء جهات تنظيم مستقلة انظر OECD (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, Working Party on Regulatory Management and Reform, OECD, Paris. وتوجد هذه الوثيقة أيضاً على العنوان التالي: www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf

الإطار 18- سلطات التنظيم المستقلة

في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أدت الإصلاحات الهيكلية الاقتصادية- التي تطبق في جانب منها بناء على التزامات دولية - إلى إنشاء هيئات تنظيمية مستقلة وإعادة صياغة الهيئات القائمة. وهذه المؤسسات معدة لضمان إشراف تنظيمي محايد في القطاعات التي جرى تحريرها أو خصصتها، وممارسة إشراف أحراري في الأسواق التنافسية. ويشكل تصميم وإدارة هذه الهيئات التنظيمية عنصراً هاماً في الإدارة التنظيمية. والقضايا الرئيسية المطروحة في هذا الصدد تتضمن اعتبارات تتعلق بكيفية إنشاء مؤسسات تتوافر فيها الصفات التالية:

الكفاءة، والمساءلة، والاستقلال؛

الحصانة ضد التأثيرات السياسية القصيرة الأجل؛

القدرة على عدم الوقوع تحت سيطرة مجموعات المصالح، ولكنها تظل

مستجيبة لأولويات السياسة العامة؛

وتطبق إجراءات في اتخاذ القرار تراعي خصوصيات المجال الذي يجري تنظيمه، مع ضمان الشفافية والانفتاح لجميع الأطراف المعنية.

المصدر: OECD (2004e), OECD Reviews of Regulatory Reform – Germany. Consolidating Economic and Social Renewal, Paris

ولكي تكون المؤسسات قوية وفعالة لا بد من تزويدها بالموظفين الأكفاء والموارد اللازمة لأداء جميع وظائفها الأساسية. ويجب تنمية الكفاءة والخبرة والمحافظة عليها عبر الزمن حتى يكون الموظفون المسؤولون عن تطوير السياسات وتصميم المؤسسات أوعى وأقدر على تحديد ما يتطلبه تنظيم رفيع المستوى يوفر إطاراً أفضل للاستثمار. ولا بد من قيام تآزر بين المؤسسات التنظيمية لتحقيق الاتساق في السياسات والتنسيق بصورة فعالة.

إرساء ضبط الجودة وضمان قانونية التدابير التنظيمية

شهد برنامج الإصلاح التنظيمي بعض التغييرات خلال العشرين سنة الماضية. فقد ساد الاعتقاد أولاً بأنه يكفي أن تنتهي الحكومات جانباً وتترك المبادرة للمؤسسات الخاصة. وتلا ذلك فترة جرى فيها إلغاء القوانين التنظيمية. غير أن الأسواق تعثرت أحياناً في عملياتها مما أثبت أنها تحتاج إلى أسس متينة من القوانين الجيدة لدعم نشاطها. فلا بد من قوانين مرجعية لتحديد الملكية الخاصة وإتاحة سبل الطعن القانونية.

وتمثل الرد الأول على الدور التنظيمي الجديد للدولة في وضع معايير لتحسين القوانين واللوائح التنظيمية على أساس فردي. وكان ذلك نتيجة للاعتراف -استناداً إلى سنوات من الخبرة في مجال الإصلاح التنظيمي- بأن نجاح عمليات التنظيم الاقتصادية والاجتماعية يعتمد بصورة أساسية على قدرة الحكومات على إنتاج القواعد التنظيمية، وتنسيقها، وتطبيقها، وتنقيحها. وبات اليوم مفهوم الإدارة التنظيمية ينحسر أمام مفهوم

الحكم التنظيمي، وهو مفهوم يعكس الدور الدينامي والفعال الذي تؤديه الحكومة في تأمين قوانين تنظيمية جيدة. فاققتصاد السوق والديمقراطية أمران متلازمان يسيران جنباً إلى جنب. ولا بد من وجود قاعدة قانونية مبنية لنجاح كل من اقتصاد السوق والديمقراطية والإطار القانوني ضروري لدعم الانتقال من نمو يعتمد على الدولة إلى نمو يعتمد على السوق. والحكم الرشيد المستند إلى مؤسسات مدنية قوية يعزز أداء الأسواق.

تحليل التأثير التنظيمي

لعل تحليل التأثير التنظيمي، في حد ذاته، هو الأداة الأهم (وإن كانت جميع الأدوات متكاملة ومتعاضدة). وهو يستهدف ضمان اختيار أفضل الحلول التنظيمية فعالية وكفاءة عن طريق وضع إطار منهجي ومتسق لتقييم الآثار المحتملة لعمل الحكومة. ويسمح هذا التحليل بتوفير المعلومات الضرورية لاتخاذ أفضل القرارات التنظيمية. والغرض منه أن يبين بشفافية تكاليف ومزايا مختلف الخيارات التنظيمية وغير التنظيمية التي تقترحها الحكومات. وعلى هذا النحو تصبح عملية المفاضلة بين شتى الاحتمالات المطروحة أوضح لصناع القرار. بيد أن تحليل التأثير التنظيمي لا يقصد به أن يكون بديلاً عن المساءلة السياسية، بل أن يساعد صناع القرار والمسؤولين عن تطبيق اللوائح التنظيمية على اتخاذ قرارات سليمة.

ولا يوجد نموذج وحيد يعتمد لوضع برنامج جيد لتحليل التأثير التنظيمي. ولدى تصميم برنامج من هذا النوع لا بد من مراعاة السياقات المؤسسية والاجتماعية والثقافية والقانونية للبلد المعني. وتضمنت دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدداً من الممارسات الجيدة المتبعة في بعض البلدان الأعضاء من أجل تحقيق الفائدة المثلى من تنفيذ برنامج لتحليل التأثير التنظيمي (انظر الملحق 1).

وقد قاومت بعض البلدان فكرة تحليل التأثير التنظيمي لأنها قد تشكل تحدياً للطرائق التقليدية في رسم السياسات. فالتركيز على شفافية الخيارات المطروحة عن طريق التقدير الكمي لتكاليف كل عملية تنظيمية ولمزاياها، والمطالبة بأن يحدد لكل عملية تنظيمية هدف واضح، كلها أمور يمكن أن تطرح مشكلة أمام بعض صناع القرار والمسؤولين عن التنظيم.

وفي بعض البلدان التي لا يزال مفهوم تحليل التأثير التنظيمي حديثاً عليها، قد يجدر من باب الحيطة إدخال عناصر هذا التحليل شيئاً فشيئاً مع تزايد التأييد الذي يلقاه ومع تطور الخبرة في استخدامه. فيمكن، مثلاً، كشرط عام، البدء بتحديد الأشخاص الذين سيمسهم التنظيم قبل اعتماده. ويمكن المطالبة بإجراء المزيد من التقديرات الكمية للتكاليف والمزايا شيئاً فشيئاً على مدى فترة من الزمن. كما يمكن تضمين العملية مع الزمن التزامات استشارية إضافية وهذا النهج المتمثل في الإدخال التدريجي لمختلف عناصر البرنامج الكامل لتحليل التأثير التنظيمي، قد طبق بنجاح في عدة بلدان من أجل تيسير تقبل آلية تحليل التأثير التنظيمي في عملية رسم السياسات (انظر الإطار 19).

الإطار 19- الاعتماد التدريجي لتحليل التأثير التنظيمي

في اليونان يعد الالتزام بإصدار بيان عن التأثير المالي عنصراً تمهيدياً هاماً لاعتماد برنامج كامل لتحليل التأثير التنظيمي. فالدستور اليوناني يقضي بأن أي اقتراح لقانون، بما في ذلك الاقتراحات الخاصة بتعديل القوانين، يجب أن يشفع بتقدير لتأثيره على الميزانية ويتضمن هذا التقدير دراسة لما سيكون تأثير الاقتراح التشريعي على الميزانية في المستقبل ولا يجوز للبرلمان أن يبحث أي اقتراح لأي قانون ما لم يشفع ببيان لتأثيره على الميزانية.

ويتمثل أحد السبل الأخرى لإدخال تحليل التأثير التنظيمي في استهداف الاقتراحات التنظيمية التي يمكن أن يكون لها تأثير ملموس على الاقتصاد أو على الجمهور. ففي كوريا تقتضي آلية تحليل التأثير التنظيمي وضع تقدير مختصر للتكاليف بالنسبة لجميع اللوائح التنظيمية، ولكن لا بد من إجراء تحليل كامل للتأثير التنظيمي بالنسبة لبعض اللوائح التنظيمية "الهامة". وتعرف هذه اللوائح التنظيمية الهامة بأنها تلك التي تترتب عليها آثار مالية تتجاوز مبلغاً معيناً، أو تؤثر على أكثر من مليون شخص، أو تفرض قيوداً أكيدة على القدرة التنافسية للسوق، أو تمثل انحرافاً واضحاً عن المعايير الدولية.

وفي المكسيك، اعتمدت الحكومة نهجاً "جزئي الهدف"، أي تطبيق "تحليل التأثير التنظيمي" على كل القوانين واللوائح التنظيمية الجديدة، ولكن مع إمكانية تطبيق ثلاث درجات من الصرامة التحليلية تبعاً لأهمية اللائحة التنظيمية المعنية.

المصادر: OECD (2000b), Regulatory Reform in Korea, Paris; OECD (2001d), Regulatory Reform in Greece, Paris; OECD (2004d), Mexico- Progress in Implementing Regulatory Reform, Paris.

قوانين الإجراءات الإدارية

إن قانون الإجراءات الإدارية هو أداة أساسية لتجنب إعطاء سلطات مفرطة للإدارة. وينبغي أن يتم السعي، من خلال اعتماد أو تعديل قوانين الإجراءات الإدارية، إلى تحسين انتظام عملية اتخاذ القرارات الإدارية، وتحديد حقوق المواطنين بشكل أوضح، ووضع التفاصيل الإجرائية الأساسية الخاصة بوضع اللوائح التنظيمية وتطبيقها والالتزام بها وتنفيذها فاعتماد هذه الممارسات في شكل قانوني يحولها فعلاً إلى حقوق يمكن أن يطالب بها الناس وهذه القوانين، من خلال تعزيز حقوق المواطنين ومراقبة التدابير التنظيمية التعسفية، تحدث تغييراً جذرياً في العلاقات بين الإدارة العامة والمواطن. ولا نبالغ مهما أكدنا على الأهمية التي يتسم بها هذا النوع من الإصلاحات بالنسبة لزيادة الأمان، والتقليل من الأخطار التنظيمية في السوق، إضافة إلى تعزيز المساءلة الديمقراطية.

ويمكن أن تشمل قوانين الإجراءات الإدارية مجالات واسعة. وفيما يلي بعض العناصر التي تبين المجالات التي يمكن أن تشملها هذه القوانين، بدرجات مختلفة، مصنفة تحت عناوين تناظر إلى حد ما موقعها من "دورة الحياة" التنظيمية:

• **إعداد القوانين التنظيمية:** مقتضيات المشاورة في مختلف مراحل إعداد اللائحة التنظيمية؛ إعداد تحليل التأثير التنظيمي؛ النظر في الأدوات البديلة؛ مقتضيات النشر؛ تواريخ النفاذ؛ المدة (بما يشمل التمديد التلقائي) والنقض؛

• **التنفيذ والإعمال:** توافر اللوائح التنظيمية؛ القواعد الخاصة بالعناصر الإضافية المدخلة؛ القواعد العامة التي تحكم نطاق السلطة التقديرية المتروكة للإدارة وكيفية ممارستها، بما في ذلك إصدار معايير موضوعية للحكم على كيفية التطبيق، والأجال المحددة لاتخاذ القرار، والالتزامات الخاصة بنشر القرارات الإدارية، والالتزامات الخاصة بإعطاء مبررات لرفض التطبيق.

• **المراجعة والتعديل:** تطبيق القواعد الإجرائية العامة على تعديل اللوائح التنظيمية السارية، والقواعد الخاصة بتحديث العناصر المضافة.

• **الطعون والإجراءات القانونية:** الإجراءات القضائية المتعلقة بالدعاوى التأديبية في حالة انتهاك حقوق الكيانات الخاضعة للتنظيم أو في حالة الطعن في القواعد والإجراءات الإدارية مثل تطبيق القواعد والعقوبات.

ولا يشمل جملة الأمور المذكورة آنفاً إلا عدد قليل من قوانين الإجراءات الإدارية. ومن ثم فإن مضمونها يمكن أن يختلف اختلافاً كبيراً فيما بين البلدان، حيث تعكس بعض القوانين المسائل التنظيمية والإدارية المحددة التي أفضت إلى وضع التشريعات في البلد المعني (انظر الإطار 20).

الإطار 20- قوانين الإجراءات الإدارية: أداة قانونية واضحة

إن تطبيق قاعدة "الصمت يعني الموافقة"، أو الموافقة الضمنية، في إيطاليا والمكسيك وإسبانيا، يلغي تماماً الحاجة إلى تطبيق أي إجراء: ففي حال عدم رد المسؤولين الإداريين على طلب ما في غضون فترة زمنية محددة، يعتبر أن المواطن حصل على الموافقة تلقائياً.

واستخدم اليابان قانون الإجراءات الإدارية لعام 1994 للتصدي لمشكلة التوجيهات الإدارية عن طريق منع استخدام التوجيهات القسرية ووضع معايير لضمان الشفافية في التوجيهات الطوعية.

أما في الولايات المتحدة، فإن حجر الأساس في الآلية التنظيمية هو قانون الإجراءات الإدارية لعام 1946 الذي أرسى حقاً شرعياً للمواطنين في المشاركة في الأنشطة التقنية للحكومة وفقاً لمبدأ حق الانتفاع مفتوح للجميع.

وأجرى المكسيك في عام 2000 إصلاحات للقانون الاتحادي للإجراءات الإدارية، وضع بموجبه أطراً واسعاً من المبادئ الرامية إلى ضمان الجودة التنظيمية وحدد التدابير الكفيلة بتحسين الشفافية والتنسيق على مستوى الإدارة. وشمل ذلك حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات الموجودة في حوزة المسؤولين عن التنظيم، وآلية أدق للطعن الإداري، وتحديد مهل قصوى لكي ترد السلطات على طلبات الجمهور للمعلومات والتراخيص، ومعايير دنيا ينبغي أن يلتزم بها الموظفون لدى قيامهم بعمليات التفيتش.

وفي المجر، فإن قانون عام 1987 الخاص بالتشريع وضع حدود النشاط التشريعي، وحدد مختلف أنماط الأدوات التنظيمية، ونظم عملية إعدادها، ووزع المسؤوليات بين مختلف الهيئات المشاركة في العملية، وطور عددا من الجوانب الأخرى الهامة مثل اللجوء إلى المشاورات العامة. وقد أجريت مراجعة معمقة لهذا القانون في عامي 1999 و2000 لتحسين عمليات الرقابة الإدارية، مع التأكيد على تحقيق الانسجام في القوانين مع الاتحاد الأوروبي.

واعتمدت في إسبانيا مجموعة من التعديلات على قانون الإجراءات الإدارية لعام 1958 لتحسين المساءلة والشفافية في مجمل الإدارة العامة، أي للتحوّل عن التقاليد التسلطية لنظام فرانكو والعمل على إقامة علاقات جديدة بين الحكومة والمواطنين. وأعيد تنظيم السلطات في الإدارة المركزية الإسبانية بغية الفصل بين المستوى السياسي والمستوى الإداري في الإدارات الحكومية بأسرها.

واعتمدت كوريا في السنوات الأخيرة عدة نصوص قانونية هامة تتيح مراقبة السلطة التقديرية المتروكة للإدارة. فقانون الإجراءات الإدارية لعام 1996 الذي دخل حيز التطبيق في كانون الثاني/يناير 1998، وضع الشروط العامة لإعداد اللوائح التنظيمية وتطبيقها؛ كما أنشئت بموجبه لجنة الاستئناف الإدارية المكلفة بالنظر في مجموعة كبيرة من الخصومات مما يحد من اللجوء إلى "التوجيهات الإدارية". كما أن قانون الإفشاء الإداري يسعى إلى ضمان الشفافية فيما يتعلق بالأسباب التي أملت القرارات الإدارية في عدد من المجالات والقانون الأساسي للتنظيم الإداري، باعتباره المحرك التشريعي الأول للإصلاح الإداري، يضع شروطاً إجرائية إضافية لسن القوانين (منها تقييم التأثير التنظيمي والمشاورة) ويؤكد على ضمان الشفافية وقبول هذا التشريع بمقاومة شديدة من جانب الإدارة. ولم يتم اعتماد قانون الإجراءات الإدارية إلا بعد صراع دام عشرات السنين ضد الإدارة البيروقراطية التي عارضته بشدة إذ خشيت من تقييد سلطاتها التقديرية نتيجة لما يقتضيه هذا القانون من تعزيز الشفافية وزيادة الصرامة في الإجراءات.

القدرات والمهارات التقنية

من العناصر الأساسية في بناء القدرات توافر موارد بشرية قادرة على إجراء الإصلاح التنظيمي. والكثير من المسؤولين عن التنظيم لا يملكون القدرة على إجراء تحليل التأثير التنظيمي، مثلاً، سواء بسبب افتقارهم إلى المهارات اللازمة أو إلى الموارد اللازمة. وحتى عندما تملك الهيئات التنظيمية القدرة على القيام بهذا التحليل، فإن الأساليب التحليلية التي يفترضها هذا العمل يمكن أن تكون غاية في التعقيد والتكلفة مما يجعلها غير عملية. وعدم توافر المهارات ينم عن تجاهل كبير لضرورة قيام الهيئات التنسيقية بتوفير تدريب معمق وواسع النطاق.

ويتمثل أحد الأدوار الأساسية لهيئات الإشراف في زيادة القدرات التنظيمية في الإدارة بأسرها، كوسيلة لضمان التحقيق المنتظم لدرجة عالية من الجودة. ومن المهام الرئيسية المطلوبة لأداء هذا الدور إصدار ونشر توجيهات كتابية مفصلة وتوفير التدريب في موضوعات تتعلق بالجودة التنظيمية. ولهذا الدور الأثر الأكبر على تنفيذ السياسة التنظيمية في المدى الطويل، إذ أنه يقوم على ضرورة التوصل إلى تغيير ثقافي لدى القائمين بالتنظيم.

3.2- الاتصال والمشاوره

الاتصال والمشاوره هما عنصران أساسيان لتحقيق الشفافية التنظيمية. وإن الأهمية التي تنسب بها الشفافية بالنسبة لأجندة السياسة التنظيمية تأتي من أنها يمكن أن تتصدى للعديد من الأسباب المؤدية إلى إخفاق عملية التنظيم، مثل مصادرة التنظيم وانحيازه نحو تركيز المنافع، ونشر معلومات غير ملائمة في القطاع العام، والجمود، وتقلبات السوق وعجزها عن فهم المخاطر السياسية، وغياب المساءلة. والشفافية في السياسة التنظيمية نفسها وكذلك في مؤسساتها وأدواتها وعملياتها تؤدي دوراً هاماً في نجاح هذه السياسة. وتحت الشفافية أيضاً على إتاحة أفضل الخيارات السياسية الممكنة، وتساعد على الحد من القرارات التعسفية ومن تأثيرها لدى وضع التنظيم موضع التنفيذ. كما أن الشفافية تعتبر بحق السلاح الأمضى لمكافحة الفساد.

كما أن الحوار المفتوح والاتصال والتشاور بشأن فوائد وتكاليف الإصلاح فيما بين الأطراف المعنية الرئيسية، عوامل من شأنها أن تقضي إلى فهم أفضل للآثار المترتبة على الإصلاح، وتزيد من الشفافية التنظيمية، وتقلل من تكاليف المعاملات، فضلاً عن أنها تزيد من مشروعية ومصداقية العمل الحكومي.

3.2.1- استراتيجيات الاتصال

إن الانتفاع بالمعلومات الخاصة بالتنظيم شرط لا بد منه لحسن عمل السوق. والمستثمرون يتخذون قراراتهم التجارية استناداً إلى الإطار التنظيمي الرسمي وغير الرسمي، وكذلك إلى إمكانية التنبؤ بالتعديلات التي ستطرأ على القوانين التنظيمية. ولذلك فإن عدم معرفة واضحة بالإطار المعمول به يمكن أن يشجع مؤسسات الأعمال على عدم الامتثال، ويفتح المجال أمام سلوكيات غير أخلاقية لذلك يعد إضفاء المزيد من الوضوح على الأطر القانونية والتنظيمية وزيادة فعالية ترتيبات الاتصال والانتفاع بالمعلومات أمراً جوهرياً لإحراز تقدم حقيقي في تنفيذ أجندة الإصلاح التنظيمي.

وباتت مختلف الأدوات والآليات التي تضمن الشفافية متاحة اليوم للحكومات والهيئات التنظيمية ويمكن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتبادل المعلومات، وزيادة فرص الاستفادة الفعالة من إمكانيات المشاورة، والتقليل من تكاليف المعاملات، وفتح الباب أمام الأسواق العامة. وإن الإمكانيات التي توفرها النهج القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصال لم تستغل بعد تماماً في مجالات مثل المشاورة العامة، وتصنيف البيانات الإلكترونية، والأكشاك الوحيدة، والمشتريات الحكومية.

3.2.2- آليات المشاورة

إن اللجوء إلى مشاورة الجمهور يؤثر بأشكال مختلفة على تحسين الإطار التنظيمي. فبالإضافة، أولاً، ازدياد اللجوء إلى المشاورة لجمع معلومات تجريبية لأغراض التحليل، لاسيما كشرط سابق للتحويل إلى نماذج أكثر اعتماداً على النهج التحليلي في عمليات اتخاذ القرارات (استخدام عمليات تقييم التأثير لتقدير الآثار المترتبة على التنظيم المعني، على سبيل المثال). وبالتالي فإن المشاورات هي مصدر لجمع البيانات مجد من حيث التكاليف، كما أنه مصدر مفيد للمعلومات عن قضايا معينة، مثل مدى تقبل السياسات المختلفة، يمكن أن تكون أساسية لتحديد مدى إمكان تطبيق وتصميم استراتيجيات الامتثال وفرض الالتزام بالتطبيق.

ثانياً، تتجه آليات المشاورة أكثر وأكثر إلى مزيد من الانفتاح وبات الوصول إليها أسهل من قبل، لاسيما بالنسبة للمصالح الصغيرة والأقل تنظيمياً. ويتم ذلك عن انحسار أساليب الإدارة القائمة على التجمعات المهنية لتحل محلها أساليب أكثر تعددية. وقد كان استخدام التجديدات في مجال تكنولوجيا المعلومات مفيداً بشكل خاص في زيادة الفرص

الفعلية المتاحة للمشاوره. فنشر مشروعات القوانين، ووثائق العمل، وغيرها من المواد عبر الأنترنت، أو إمكانية التعليق عليها إلكترونياً، يشهد بالاستخدام الجديد لآليات تكنولوجيا المعلومات لإجراء مشاورات حقيقية.

3.3- حشد التأييد

ترتهن استدامة الإصلاح ومثابته بقبول المواطنين له فينبغي القيام بتدابير ملموسة ومقنعة تثبت للمواطنين أن الأسواق الدينامية والعالمية لن تنال من المصالح العامة مثل الأمان والإنصاف. ومن خلال هذه التدابير يمكن بث الثقة لدى الجمهور، مما يؤدي بدوره إلى التقليل من القيود السياسية ومن مخاطر التنظيم المفرط، والتعجيل بالإصلاحات وتعميقها وضمأن استدامتها. فانهدام الثقة من الأسباب الرئيسية المؤدية إلى التنظيم المفرط. وعندما تؤدي التدابير الفعالة والناجعة التي تتخذها الحكومة إلى تعزيز الثقة بكل من الأسواق والدول، فإنها تسهم في حسن أداء كلا الطرفين.

كما أن الطلب السياسي على الإصلاح التنظيمي يتسم بأهمية مماثلة. فاعتماد سياسة ما على أعلى المستويات يعزز سلطة المؤسسات المعنية بالإصلاح ويعطي الحكومة الدوافع من أجل السعي إلى تحقيق الأهداف المنشودة.

تغيير الثقافة الإدارية

تتمثل واحدة من أصعب المشكلات التي تعترض تنفيذ الإصلاح التنظيمي في تغيير الثقافة الإدارية في البلد المعني. وهذا التغيير لازم لأسباب عدة أولاً، لأن مشروعية التنظيم لا تكفي لاعتماده. فقد اتضح لدى تطبيق الإدارة التنظيمية والإصلاح التنظيمي أن من الضروري مراعاة بعض المعايير الاقتصادية عند تصميم القواعد التنظيمية. ولكن ذلك يثير طائفة من المسائل الأخرى التي لم يدرب معظم موظفي الخدمة العامة على معالجتها وثانياً، يطالب صناع القرار بالتساؤل عما إذا كان التنظيم الذي يقررونه ضرورياً، ولكن الأمر يختلف عندما يكون تطبيق هذا التنظيم ذا منفعة سياسية. وأخيراً وليس آخراً، فإن الموظفين الحكوميين يترددون إلى الاعتقاد بأنهم أقدر على معرفة الأمور ويميلون إلى عدم الثقة بالسوق.

4- الخلاصة

إن الإصلاح التنظيمي ينبغي أن يكون سياسة متميزة تدخل في إطار جدول الأعمال الحكومي الأوسع، وتسهم في التعديل الهيكلي المتواصل للاقتصادات والمجتمعات والإدارات العامة في كثير من البلدان لم تستوعب بعد تماماً ضرورة الإصلاح التنظيمي، وما زال يغلب عليها الانطواء على الذات. وليس من السهل تحديد النقطة التي يمكن أن يبدأ عندها التغيير نظراً لأن البلدان تختلف فيما بينها من حيث القيود المؤسسية والثقافية، وأهداف سياساتها العامة، ومن حيث مدى استعدادها لاعتبار بعض القطاعات الاقتصادية قادرة على القيام بمهام في مجال الخدمة العامة.

والتحدي المطروح لا يتمثل فقط في حفز الوعي بالأهمية الاقتصادية للتنظيم، وإنما يتمثل أيضاً في تبني نهج شامل يحقق الكفاءة والفعالية المثلى لهذا التنظيم. وإن اعتماد استراتيجيات محددة تكفل إحراز المزيد من التقدم في هذا المضمار يمكن أن يساهم في تحديد برنامج للإصلاح التنظيمي (انظر الإطار 21).

الإطار 21- استراتيجيات مستقبلية

فيما يلي بعض الاستراتيجيات المستقبلية التي يمكن أن تعتمدها الحكومات للبدء في الإصلاح التنظيمي:

- خطط عمل، تبين أهداف السياسات المتبعة وتتضمن أهدافا تنظيمية؛
- تقارير سنوية، تسلط الأضواء على تبعات ونتائج أهداف السياسة التنظيمية؛
- تحديد الأولويات، تحديد الأولويات فيما يتعلق بالعناصر الواجب إدراجها في الإصلاح التنظيمي وبتخصيص الموارد؛
- التقييمات الذاتية، مراجعة الاحتياجات في مجال التنظيم والتوصيات الخاصة بالسياسات؛ الخ.

الملحق 1- الاستفادة القصوى من تحليل التأثير التنظيمي: الممارسات الجيدة

أعدت العناصر الرئيسية التالية استناداً إلى الممارسات الجيدة التي جرى تحديدها في بلدان منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي:

1- **التعبئة القصوى للالتزام السياسي تجاه تحليل التأثير التنظيمي.** إن أكثر البرامج فعالية هي البرامج التي تقتضي إجراء تحليل للتأثير التنظيمي كشرط للنظر في اللوائح التنظيمية والقوانين الجديدة.

2- **توخي العناية في إسناد المسؤوليات فيما يتعلق بعناصر البرنامج الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي.** إن مسؤوليات عناصر البرنامج الخاصة بتحليل التأثير التنظيمي، مثل الأهداف والتحليلات القانونية، والمبررات والنتائج، ينبغي إسنادها بعناية، مع توزيعها بين الوزارات ووحدة مركزية لضبط الجودة.

3- **تدريب المسؤولين عن التنظيم.** ينبغي أن يمتلك المسؤولون عن التنظيم المهارات اللازمة للقيام بتحليلات عالية الجودة للتأثير التنظيمي. وينبغي أن يفهموا تماماً أساليب وعمليات جمع البيانات والدور الذي يلعبه تحليل التأثير التنظيمي في ضمان جودة التنظيم.

4- **استخدام أسلوب تحليلي متين مع اتسامه بالمرونة.** يعد تحديد الأسلوب الواجب استخدامه أمراً بالغ الأهمية في تصميم وتنفيذ تحليل التأثير التنظيمي. وتستخدم عادة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدة أساليب في تحليل التأثير التنظيمي، منها: تحليل المزايا والتكاليف، تحليل الجدوي التكاليفية أو تحليل التكاليف بالنسبة للنتائج، التحليل المالي أو التحليل المتعلق بالميزانية، تحليل التأثير الاجتماعي الاقتصادي، تحليل النتائج، تحليل تكاليف التطبيق، اختبارات التأثير على المشروعات التجارية.

5- **تطوير وتنفيذ استراتيجيات لجمع البيانات.** إن الفائدة المتوخاة من تحليل التأثير التنظيمي ترهن بجودة البيانات المستخدمة لتقييم تأثير أي لائحة تنظيمية مقترحة أو سارية.

6- **تحديد الهدف من تحليل التأثير التنظيمي.** ينبغي لصناع القرار أن يوجهوا جهود تحليل التأثير التنظيمي نحو الاقتراحات التي يتوقع أن يكون لها أكبر تأثير على المجتمع، وأن يضمنوا أن تخضع كافة المقترحات من هذا النوع للفحص المنعمق من خلال تحليل التأثير التنظيمي.

7- **إدماج تحليل التأثير التنظيمي في عملية صنع القرار في أبكر وقت ممكن.** إن تحليل التأثير التنظيمي هو عملية طموحة يجب أن تتطور عبر الزمن. ويجب إدماجها في عملية صنع القرار إذا ما أريد جعل المهام التي تنطوي عليها جزءاً عادياً من عملية وضع السياسات.

8- **تبليغ النتائج.** يمكن تحسين الافتراضات والبيانات المستخدمة في تحليل التأثير التنظيمي إذا ما أخضعت للاختبار من خلال نشرها ومشاورة الجمهور بشأنها.

9- **إشراك الجمهور على نطاق واسع في العملية.** غالباً ما يمكن أن يوفر الجمهور، ولا سيما الأشخاص المتأثرون بالتنظيم، بيانات ضرورية لاستكمال تحليل التأثير التنظيمي. ويمكن الحصول عن طريق المشاورة على معلومات هامة بشأن إمكانية تطبيق الاقتراح، وطائفة الخيارات الممكنة، ومدى استعداد الأطراف التي ستأثر بالتنظيم المقترح لقبوله.

10- تطبيق تحليل التأثير التنظيمي على اللوائح التنظيمية السارية وعللي التدابير التنظيمية الجديدة يفند هذا التحليل في مراجعة اللوائح التنظيمية السارية كما يفيد في تقييم التدابير التنظيمية الجديدة المقترحة.

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

ببليو غرافيا

- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OCDE/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, OECD, Paris.
- OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, OECD, Paris.
- OECD (1999d), *Regulatory Reform in Mexico*, OECD, Paris.
- OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, OECD, Paris.
- OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, OECD, Paris.
- OECD (2000c), *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris.
- OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2001c), *Regulatory Reform in Ireland*, OECD, Paris.
- OECD (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Regulatory Reform in Canada – Maintaining Leadership through Innovation*, OECD, Paris.
- OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002d), *Regulatory Reform in the United Kingdom – Challenges at the Cutting Edge*, OECD, Paris.
- OECD (2002e), *Regulatory Reform in Turkey*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Surveillance of Public Expenditure: Synthesis of Findings in EDRC Countries*, Economics Department Policy Committee, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Special Group on Regulatory Policy, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004c), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, OECD, Paris.
- OECD (2004d), *Mexico - Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004e), *Regulatory Reform in Germany – Consolidating Economic and Social Renewal*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.