

2018

**منهجية قياس أثر التشريعات: بين
الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات
التطبيق في الدول العربية**

د. كريم سيد عبد الرزاق

مدرس العلوم السياسية

كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية

جامعة الاسكندرية

المخلص

تعتبر منهجية قياس أثر التشريعات من أفضل الممارسات المعاصرة في التطوير التشريعي، فهي آلية لقياس المنافع والتكاليف الخاصة بالتشريعات قبل إصدارها. وتطبق هذه المنهجية في أغلب الدول الأوروبية والأمريكية والآسيوية منذ منتصف السبعينيات.

تنقسم الدراسة إلى ثلاثة محاور أساسية:

- (1) الإطار النظري لمنهجية قياس أثر التشريعات، ويتناول التعريف، والسياق التاريخي، والأهداف.
- (2) أشكال وهيكلية منهجية قياس أثر التشريعات، في إطار مقارنة.
- (3) أدوات وآليات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والمتطلبات التنظيمية والمؤسسية في إطار مقارنة للممارسات الدولية، وتحديات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والمتطلبات الأساسية لنجاحها.

ثم خاتمة، تتناول أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، والتوصيات العملية كإطار لمتطلبات ومراحل تطبيق منهجية قياس أثر التشريع في الدول العربية.

Abstract

The Regulatory Impact Assessment [RIA] is considered as the best among the contemporary practices, and a mechanism for measurement of benefits and cost of the legislation before their promulgation. The Assessment is applied in most of the European countries as well as the American and Asian countries since the mid-seventies.

The study is divided into three focal points: first, deals with the theoretical framework, definition and historical context. **Second**, reviews the [RIA], its measures and the practical steps for its implementation in a comparative framework. **Third**, reviews the contemporary experiences of the application, the best practices, requirements of the good application, through the challenges and dealing with them.

In addition, the **conclusion** deals with the recommendations about the requirements of the application in the Arab countries

مقدمة

تُعد عملية الإصلاح والتطوير التشريعي إحدى الموضوعات التي تشغل اهتمام الباحثين في مجال العلوم الاجتماعية، وخاصة العلوم السياسية والقانون والاقتصاد والإدارة العامة، وذلك لما لها من أثر في إرساء البناء المؤسسي للدولة، وتنظيم أداء مؤسساتها، وخدمة مواطنيها.

"شكل التوجه نحو الإصلاح التشريعي أساساً لبرنامج منظمة التعاون والتنمية (OECD)؛ بهدف مساعدة الحكومات على تحسين جودة الأدوات التشريعية التي ترفع المعوقات غير الضرورية للمنافسة الاقتصادية والنمو المستدام، مع التأكد من أنها تخدم أهداف اجتماعية ذات أولوية بالنسبة للمجتمع. وقد مر برنامج الإصلاح التشريعي والتنظيمي بثلاثة مراحل، هي: 1- مرحلة التحرر من التشريعات، وتتضمن إلغاء الأدوات التشريعية التي تعيق المنافسة وحرية التجارة، وتخفيض عدد القوانين، وتشمل هذه المرحلة تخفيض العبء على الأعمال وتبسيط الإجراءات.

2- مرحلة الإصلاح التنظيمي، وتشمل إصدار تشريعات عالية الجودة من خلال تحسين عملية صنع السياسات باستخدام أدوات مثل تقييم الأثر، التشاور، وقد يتضمن تحديث ومراجعة الأدوات التشريعية القائمة.

3- مرحلة إدارة البنية التشريعية، من خلال إعداد سياسة واضحة للتشريعات الأفضل، بحيث تضمن الإدارة الجيدة للبنية التشريعية بتطبيق معايير أكثر كفاءة". (Donelan, 2006, P.3)
تعد منهجية قياس أثر التشريعات أحد الآليات المستحدثة التي برزت خلال العقود الماضية كأداة رئيسية للحكم التشريعي الرشيد من خلال دعم السياسات المستندة إلى الأدلة وتحقيق الشفافية والمساءلة في دورة صنع السياسات العامة ووضع التشريعات، بما يسمح للمواطنين بالمشاركة، والبرلمان بفحص المقترحات أثناء وضع السياسات العامة، والسياسة التشريعية التي تعني "الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع، ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها" (الصاوي، 2003).

المشكلة البحثية

تعتبر منهجية قياس أثر التشريعات من أفضل الممارسات المعاصرة في التطوير التشريعي، فهي آلية لقياس المنافع والتكاليف الخاصة بالتشريعات قبل إصدارها. وتطبق هذه المنهجية في أغلب الدول الأوروبية والأمريكية والآسيوية منذ منتصف السبعينيات، ولكنها اكتسبت قوة أكبر منذ مطلع التسعينيات، مع موجة التحول ونشوء ما عرف بـ "الديمقراطيات الجديدة" في أوروبا الشرقية، التي راحت تسارع بتطوير هيكلها المؤسسية للتوافق مع معايير الاتحاد الأوروبي، وربما أخذت بما انتهت إليه ديمقراطيات غربية مستقرة وتفوقت عليها في بعض المجالات" (Jacobs-1997,p 15).

كما قامت العديد من الدول النامية، ومنها بعض الدول العربية، بإطلاق برامج متشابهة للتطوير التشريعي لاسيما في الجوانب المالية والاقتصادية، وإدخال بعض عناصر منهجية قياس أثر التشريعات، ومن بين هذه الدول⁽¹⁾، (Andrea Renda, 2014. P. 9)

أ. دول أمريكا اللاتينية ومنها: البرازيل، تشلي، كولومبيا، الإكوادور، بدأت في الاستخدام التدريجي لمنهجية قياس أثر التشريعات على المستوى الحكومي.

ب. الدول الآسيوية ومنها: كامبوديا، ماليزيا، الفلبين، فيتنام، أدخلت قياس أثر التشريعات لضمان جودة القوانين الجديدة، ولضمان تهيئة بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار. ولقد قامت كل من الفلبين وماليزيا بإنشاء أجهزة على المستوى القومي للمساهمة في تطبيق المنهجية والإشراف عليها.

(1) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- OECD, Summary of the Regulatory Reform Dialogue at the 2014 OECD Southeast Asia Regional Forum 10th meeting of the Regulatory Policy Committee, 14-15 April 2014, The OECD Conference Centre, Paris, France, GOV/RPC (2014), [search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC\(2014\)8&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC(2014)8&docLanguage=En)
- Guidelines for the implementation of the Regulatory Impact Analysis/assessment (RIA) process in South Africa (2012), available online at the following website: www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryImpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf

ج. الدول الإفريقية ومنها، مصر، غانا، نيجيريا، تنزانيا، أوغندا، بدأت في تنفيذ بعض التجارب والمراحل الأولية لتطبيق منهجية قياس الأثر، ومحاولة استيفاء المتطلبات الأساسية للتنفيذ، وقدمت بالفعل جنوب أفريقيا دليلاً لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات بنهاية عام 2012. وشهدت السنوات الخمس عشرة الأخيرة دعماً لأنظمة ومنهجية قياس أثر التشريعات، والتي أصبحت عنصراً متزايد الأهمية للجهات الدولية والمانحة لتقديم المساعدات في تطوير آليات صنع السياسات العامة" (Kirkpatrick 2004, p. 334). فأصبحت جزءاً من أجندة الإصلاح التنظيمي الموجهة ليس فقط نحو الحكم الرشيد وصنع القرار المستند إلى الأدلة، ولكن بشكل أكبر نحو تحسين مناخ الأعمال والقدرة التنافسية.

ومما سبق تتمثل المشكلة البحثية في التعرف على مدى ساهم تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في عملية الإصلاح التشريعي وحوكمة التشريعات وجودتها، والتعرف على المراحل التي ساهمت في بلورة منهجية قياس أثر التشريعات. ويتفرع من هذه المشكلة البحثية بعض الأسئلة الفرعية، وهي:

- 1- ما هو تعريف قياس أثر التشريعات (2) (Regulatory Impact Assessment)، ومراحل نشأته وتطوره؟
- 2- ما هي خطوات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وهل تختلف التطبيقات لها؟ وإلى أي مدى يعتبر تطبيق المنهجية قراراً سياسياً خاصة في الدول النامية؟
- 3- كيف يتم تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في الممارسات والخبرات الدولية؟
- 4- ما هي أهم المتطلبات الفنية والتنظيمية للقائمين على التطبيق؟
- 5- كيف يمكن تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في الدول العربية؟

(2) تم تعريب (Regulatory Impact Assessment) إلى قياس أثر التشريعات لتتلاءم مع واقع المفهوم والمتعارف عليه في الدول العربية، ويقصد بها كافة الأمور والإجراءات المتعلقة بالتشريع من قوانين ولوائح تنفيذية وقرارات تنفيذية. أما المصطلح المتداول في التجارب الدولية المعاصرة "قياس الأثر التنظيمي"، وهي تتضمن كافة الإجراءات التنظيمية بما فيها القوانين.

فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على الفرضيات التالية:

- (1) تتأثر جودة التشريع بمدى كفاءة الإعداد والتحضير ودراسة الآثار المحتملة أو المصاحبة لتطبيقه والتعرف على النتائج المتوقعة منه، ومناقشة البدائل المتاحة، بمعنى أنه كلما تم التعرف على تأثير التطبيق المتوقع للتشريع قبل وضعه موضع التنفيذ كلما انعكس ذلك إيجابياً على التطبيق الجيد.
- (2) تساعد منهجية قياس أثر التشريعات في مجموعها -وإذا ما طبقت بموضوعية وشمولية - على قدرة المشرع (Legislator) على استشراف الآثار النهائية والواقعية لتطبيق السياسة التشريعية والقوانين قبل إصدارها، وبالتالي تقل مساحة الاختلاف وتبرز أهمية الاحتكام إلى المؤشرات الموضوعية عند اتخاذ القرار، في إطار المنظومة القانونية للدولة.
- (3) هناك علاقة طردية بين تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وجودة التشريعات وكفاءتها، وتقليل الكلفة الاقتصادية للتشريع. وذلك من خلال التنبؤ بالمعوقات التي تواجه التطبيق والمساعدة في وضع البدائل المختلفة واختبارها، واختيار أفضلها.
- (4) تعزز منهجية قياس أثر التشريعات من المشاركة المجتمعية في العملية التشريعية، وذلك من خلال استطلاع رأى المخاطبون بالتشريع (Stockholders) والمستفيدون والجهات المنفذة لتحديد الأولويات والاختيار بين البدائل المختلفة، فالمنهجية تقيس الآثار المحتملة للتشريعات من وجهة نظر جميع الأطراف المحتملة.
- (5) هناك علاقة طردية محتملة بين إجراء اختبارات منهجية قياس أثر التشريعات وكفاءتها في تعزيز المناقشات البرلمانية كماً، من حيث عدد الأعضاء المشاركين في المناقشات، والبناء على آراء المخاطبين به، ونوعاً، من خلال اتجاه المناقشات وفقاً لمرجعية علمية متخصصة.

أهداف الدراسة

تسعي الدراسة إلى البناء على المحاولات المختلفة للتطوير والإصلاح التشريعي، وتقديم نماذج من الممارسات الجيدة لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات (قياس الأثر التنظيمي)، وتشتمل أهداف الدراسة في:

- 1) رصد الإطار المنهجي والتطبيقي لمنهجية قياس أثر التشريعات في الممارسات والتجارب المعاصرة، وتطوير آليات وأدوات التطبيق.
- 2) التعرف على التحديات والعقبات التي تواجه تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في التجارب المعاصرة ومحاولة وضع الحلول المناسبة لها.
- 3) محاولة تجاوز سقف التطبيق في التجارب المعاصرة، والتي تهتم بالجوانب الاقتصادية والمالية والموازنة، عن طريق إظهار تكلفة التطبيق والعيواید المتوقعة أمام الرأي العام، وذلك بهدف زيادة المشاركة المجتمعية من ناحية ولتحديد الأولويات، وبالتالي المساهمة في وضع قائمة بالأولويات وترتيبها وتحقيقها وفقاً لجدول زمني.
- 4) وضع إطار مقترح لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، يحدد المتطلبات الأساسية، ومراحل التطبيق التي يمكن الاستناد إليها في الدول العربية.

الدراسات السابقة

بمراجعة الدراسات السابقة ومحاولات بعض الدول والمنظمات الدولية تبني أدوات وآليات وأطر منهجية لقياس أثر التشريعات وتطبيقاتها، رصد الباحث كماً هائلاً من البحوث وأوراق العمل والتقارير والتجارب في مجال التطبيق للمنهجية سواء على مستوى المنظمات الدولية أو على مستوى الدول المتقدمة والنامية، وكانت أغلب هذه الدراسات باللغة الأجنبية، وهي أوراق بحثية وأوراق عمل مقدمة بالمؤتمرات المتخصصة حول الموضوع بالإضافة إلى أدلة العمل التي تم إعدادها في بعض الدول والتي تعد رائدة في مجال تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، ونظراً لحدائثة طرح الموضوع على المستوى العربي، فتكاد تندر الدراسات حول المنهجية وتطبيقاتها - وإن كان هناك بعض المحاولات لوضع أدلة عمل في بعض الدول العربية ومنها مصر وفلسطين والعراق -.

قدمت الأدبيات والدراسات السابقة في محاورها المختلفة استعراضاً للتجارب والمبادرات في مجال قياس أثر التشريعات، ويمكن استعراض محاور هذه الدراسات على النحو التالي:

1- تقديم أطر وآليات لتطبيق المنهجية كما في المحاولات التالية:

أ. مقترحات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) المقدمة منذ عام 1995، والتي تم تطويرها في عام 2005، من خلال تقديم أسئلة رئيسية لتطبيق المنهجية، بالإضافة إلى الخطوات المنهجية التي قدمها الاتحاد الأوروبي.

ب. قائمة مرجعية لتطبيق قياس أثر التشريع، والتي اعتمدها بعض الدول في تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، ومنها المملكة المتحدة وكندا وأستراليا.

ج. نماذج التشريع الجيد، والتشريعات الأفضل (Better Regulation)، والتشريعات الذكية، وفقاً لتطورها في المملكة المتحدة.

د. أدلة العمل، والتي تمت مراجعتها في كل من كندا، الولايات المتحدة الأمريكية، إنجلترا، ألمانيا، إيطاليا، بولندا، بالإضافة إلى فلسطين والعراق من الدول العربية.

2- بعض التجارب الرائدة في تطبيق المنهجية مثل كندا والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، أو الدول التي طورت أدواتها في تطبيق المنهجية مثل إيطاليا وإيرلندا وبلجيكا.

3- استعراض محاولات التطبيق وآلياتها في بعض الدول الأفريقية التي بدأت في تطبيق المنهجية مثل أوغندا-بتسوانا-كينيا.

4- بعض الدراسات المقارنة لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات سواء في التجارب المتقدمة أو في الدول النامية والاقتصادات الصاعدة، والتي تقدم التطور في التطبيق والأدوات، والتحديات التي تواجهها، وكيفية التعامل معها، ومقترحات عملية للتطبيق.

وتهدف هذه الدراسة إلى تناول تطورات منهجية قياس أثر التشريعات وأدواتها وآلياتها التطبيقية، واستعراض التحديات والصعوبات التي تواجه التطبيق وكيف نجحت الدول في تجاوزها عبر الممارسات المختلفة.

ومن الصعوبات التي واجهت الباحث في إعداد الدراسة، إن موضوعها جديد نسبياً على المستوى العربي، فعلى الرغم من وجود أدوات مشابهة لعمليات قياس وتقييم التشريعات وجودتها بعد التطبيق إلا أنها ليست بمنهجية قياس أثر التشريعات وفقاً للتجارب والخبرات المعاصرة. بالإضافة إلى

ندرة الكتابات العربية في هذا الموضوع، ومحاولة تعريب المنهجية ووضعها في إطار يتناسب مع الواقع العربي، حيث إن قياس الأثر للتشريعات بصورة صحيحة وملائمة أصبح ضرورة ملحة، كما أنه يساعد المجتمع على التطور والنمو الاقتصادي المستدام، وأصبح ضرورة ملحة على الأنظمة البرلمانية والقانونية العربية.

الإطار العام وتقسيم الدراسة

وبناء على ما سبق، تنقسم الدراسة إلى أربعة محاور على النحو التالي:

- 1- الإطار النظري لمنهجية قياس أثر التشريعات، ويتناول التعريف بمفهوم قياس أثر التشريعات، والسياق التاريخي لنشأة المنهجية، كما يتناول أهداف تطبيق قياس أثر التشريعات، وتزايد أهميته بالنسبة للبرلمانات المعاصرة وأداء أعضائها.
 - 2- أشكال وهيكلية منهجية قياس أثر التشريعات، في إطار مقارن.
 - 3- أدوات وآليات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والمتطلبات التنظيمية والمؤسسية في إطار مقارن للممارسات الدولية.
 - 4- تحديات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والمتطلبات الأساسية لنجاحها.
- وتم خاتمة، تتناول أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، والتوصيات العملية كإطار لمتطلبات ومراحل تطبيق منهجية قياس أثر التشريع في الدول العربية.

المحور الأول: الإطار النظري لمنهجية قياس أثر التشريعات

1- التعريف

يعد قياس أثر التشريعات من الأدوات المحورية لتحقيق ضمان جودة التشريعات، وهو عنصر مهم لاستقرار المجتمع وتطوره على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية (Staronova, 2003, p.3)، وتناولت العديد من الدراسات مفهوم قياس أثر التشريعات وطرق تطبيقه، حيث قدمت معظم الدراسات تعريفات متشابهة يمكن استعراض بعضها على النحو التالي:

- "أداة سياسات منتظمة تستخدم لدراسة وقياس ما يحتمل أن يتحقق من فوائد/ عوائد وتكاليف وآثار نتيجة لتشريع جديد أو قائم بالفعل" (OECD, 2008, p. 12).
- أداة تستخدم في أغلب الدول بهدف تحسين الفهم لأغراض التشريعات أو اللوائح التنظيمية الهادفة إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. وتستخدم بشكل كبير كألية للمساهمة

- في تحسين بيئة الأعمال وزيادة فاعلية وكفاءة الأدوات التنظيمية في الدولة. كما أنها "أداة نظامية وثابتة واختبار الإيجابيات والسلبيات للإجراءات الحكومية الناتجة عن تطبيق التشريع" (IFC and WB, July 2006, p.17).
- "أداة لتحليل نتائج التشريعات وتوصيلها للآخرين"، وذلك كما جاء في دراسة بعنوان "تحليل أثر التشريعات: أفضل ممارسات دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية". (Jacobs, 1997, p. 15).
 - "أداة مرنة تساعد الحكومات على تحسين أوضاعها، وفق قرارات تنظيمية وسياسات مبنية على المعلومات والتحليل التجريبي حول العواقب المحتملة لتنظيم ما، والهدف منها هو ضمان اختيار البدائل السياسية المناسبة من خلال آلية عمل منتظمة ومتسقة، بما في ذلك مشاورات المخاطبين والمتأثرين بالتنظيم/التشريع، لتقييم التأثيرات المحتملة". (Ladegaard and Jacobs, 2010, P.20)
 - "أداة لجمع المعلومات والبيانات، وتصنيفها وفقاً للإيجابيات والسلبيات المتوقعة والمصاحبة لتشريع مقترح، كما أنها تحلل التكلفة والعائد من التشريع المقترح" (Methodological-European Committee, 2000, p. 4)، وقد يثبت تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات أحد البدائل التالية:

أ. ليست هناك حاجة لتغيير الوضع الراهن

ب. يكفي تحسين تنفيذ التشريعات التي تمت الموافقة عليها بالفعل

ج. من الضروري إجراء تعديلات على الأطر القانونية القائمة

وبناء على التعريفات السابقة، يمكن للدراسة تبني التعريف التالي:

- "أداة أو نظام لقياس وتحليل آثار تشريع جديد أو معدل على المجتمع". وتقوم الحكومة أو البرلمان بتحديد الأثر المطلوب قياسه بناء على أولويات المجتمع، وقد يتم ذلك بناء على استشارات المتخصصين واستطلاعات الرأي العام للمواطنين، أو التعرف على التأثيرات المحتملة من أصحاب المصالح/ المخاطبين بالتشريع (Stockholders) وفي النهاية يتخذ البرلمان القرار ويحدد الشكل النهائي للتشريع.
- أداة تستخدم لبحث البدائل المختلفة لمعالجة التحديات المتعلقة بإصدار أو تعديل أداة تشريعية، ويشمل قياس أثر التشريعات تحليل تفصيلي للتأكد ما إذا كانت البدائل المختلفة - بما فيها التشريعي- ستحقق الأثر المطلوب أم لا، ويساعد على تحديد أي آثار جانبية

محتملة أو أي تكاليف خفية مرتبطة بالتشريع وتحديد حجم تكاليف الالتزام بالنسبة للمواطن، كما يوضح تكاليف التطبيق بالنسبة للدولة.

• توضح منهجية قياس أثر التشريعات أربعة أمور رئيسية، هي:

1. طرح الأسئلة اللازمة أثناء البحث عن مدي الحاجة إلى التدخل التشريعي.
2. جمع المعلومات والبيانات اللازمة من مصادرها الأساسية.
3. اتباع خطوات محددة وواضحة بطريقة علمية.
4. تبادل المعلومات بين الجهة المعدة لوثيقة قياس الأثر التشريعي والفاعلين الرئيسيين وأصحاب المصالح، والفئات المتوقع تأثرها بالتدخل.

2- السياق التاريخي لنشأة منهجية قياس أثر التشريعات

"يرجع تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات والإرهاصات الأولى للمنهجية إلى منتصف السبعينيات في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء تقييم آثار التضخم، وتم اعتماده كأسلوب منهجي مع تضمينه لتحليل التكلفة والعائد، تبعتها في ذلك فنلندا، وكندا. وتبنت المملكة المتحدة تطبيق قياس أثر التشريعات منذ عام 1997، وقامت أستراليا وهولندا وألمانيا بتبني أشكال متنوعة لمنهجية قياس أثر التشريعات في منتصف الثمانينيات، ثم اكتسب قياس أثر التشريعات شعبية وجاذبية في النصف الثاني من عام 1990".

وقد شهدت منهجية قياس أثر التشريعات نجاحاً متتامياً بمرور الوقت، فبحلول عام 1996 كان ما يقرب من نصف عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قد تبنت بالفعل عمليات قياس أثر التشريعات (الأثر التنظيمي)، وقد نما هذا الاتجاه نمواً ملحوظاً فيما بين 1997 - 1999 خلال المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح التنظيمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وبحلول عام 2015، أفاد جميع الأعضاء الـ 34 في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أن لديهم "شكلاً من أشكال قياس أثر التشريعات"، كما كان للاتحاد الأوروبي أيضاً تأثيره -وذلك من خلال جدول أعماله "التنظيم الأفضل"- على عدد تالٍ من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منذ عام 2002، كما تم إنشاء مجلس تقييم الأثر (Impact Assessment Board) ضمن هيكل الأمانة العامة للمفوضية الأوروبية عام 2006. (Delia Rodrigo, 2005, P.3).

تمثلت بدايات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في استخدام بعض الوسائل التي تسهم في مرونة للقياس المسبق لأثر السياسات التنظيمية المقترحة حول موضوعات ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، وتمثل هدف تقييم الأثر في تعزيز الأساس التجريبي للقرارات السياسية والتشريعات، ولم يكن الهدف استبدال القرارات السياسية بالحلول التكنوقراطية، ولكن إخضاع عملية صنع القرار للعمليات التجريبية المسبقة ودراسة البدائل المختلفة. (Radelli, 2004,P.726)

3- وظائف قياس أثر التشريعات

تعد فلسفة بناء منهجية لقياس أثر التشريعات بسيطة ومعقدة في آن واحد، فهي بسيطة من حيث كونها تقوم على وصف الأسباب الداعية إلى تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم، ومعقدة من حيث كونها تتطلب إجراء مجموعة من الخطوات العلمية والتحليلية للتوصل إلى الرأي النهائي من ضرورة إجراء التعديل أو التشريع الجديد من عدمه.

تمثل هذه المنهجية بخطواتها الأساس في التعرف على مدى نجاح السياسات والإجراءات الحكومية لتنفيذ الهدف المرجو من التشريع، وكذلك تعد أداة مراقبة ومساءلة للحكومة تساعد أعضاء البرلمان في تفعيل أدائهم الرقابي على إجراءات الحكومة.

"يمكن أن يكون قياس أثر التشريعات أداة متعددة الأهداف لتحقيق فاعلية الحكم الجيد،

ويساهم في: (Methodological – EC, 2000, p. 5):

1. تحسين فهم الآثار الحقيقية/ الواقعية لإجراءات وسياسات الحكومة (أداة تحليلية)
2. زيادة الفاعلية والكفاءة للإدارة والسياسات الحكومية (أداة عقلانية).
3. دمج الأهداف والسياسات المختلفة وتكاملها (أداة تنسيقية)
4. زيادة الفاعلية وتحديد المسؤولية وتفعيل القدرة على المحاسبة (أداة تشاورية).
5. تحسين مساءلة الحكومة من خلال توفير معلومات أشمل، ودراسة الآثار الإيجابية والسلبية على المجتمع جراء تطبيق قياس الأثر. (أداة مساءلة).

4- أهمية تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات

- "تقدم المنهجية مجموعة من الخطوات التي تهيئ العملية التنظيمية والتشريعية، بالإضافة إلى تحليل التكلفة والعائد من القرار التشريعي، وتحديد الأدوار والاستشارة المجتمعية.

- إخضاع عملية صنع القرار التشريعي للمعرفة التجريبية فهي ليست استبدال القرارات السياسية بالحلل التكنوقراطية، من خلال تمكين صانع القرار من فهم أفضل للنتائج المتوقعة، وتحديد التكاليف والعوائد وتوزيع الآثار.
- تساعد المنهجية على التحول من أسلوب اتخاذ القرارات القائم على العناصر القانونية إلى أسلوب يركز أكثر على الدلائل، من خلال معرفة الآثار الناجمة من التدخلات الإيجابية والسلبية.
- إضافة مبادئ الشفافية والحوكمة والمسئولية على العملية التنظيمية والإجراءات التشريعية، بما تتضمن من اختيار البديل المناسب وفقاً لعملية القياس القبلي لآثار التشريع المحتملة، واستطلاع رأى المخاطبين بالتشريع". (Radelli, 2004, P.726)
- التقييم الكامل لأثر التشريعات على القضايا المحورية (كبيئة ومناخ الأعمال والاستثمار، والفقر، وغيرها...)، من خلال التأكد من التوازن بين التكلفة والعائد، الفوائد مع التكاليف، والمشاركة المجتمعية في تحديد الأولويات
- أداة لمتابعة وتقييم السياسات (الاقتصادية - الاجتماعية - الثقافية-..)، وتفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية صنع القرار.

وتتمثل أهمية تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات للبرلمانيين، في الآتي:

- (1) توفر أداة منتظمة لمعاونة البرلمانات في قياس أثر التشريعات على مجمل نواحي الحياة، وبالتالي تعزيز قدرات البرلمانيين على متابعة أعمال الحكومة، وضمان تحقيق غاية التشريع.
- (2) تحسن جودة التشريعات والتدخلات الحكومية، من خلال تعزيز التنسيق في الأنشطة والسياسات العامة، وفي الوقت ذاته تحقق نوعاً من المساءلة والرقابة على الحكومة.
- (3) "تتيح التعرف على آراء الأطراف المعنية واستجاباتهم، ومنهم الدوائر الانتخابية الخاصة بالأعضاء، بل وقدرة الأعضاء على التعبير عن جماعات الضغط أو المصالح". (Jacobs,2005, p.14)
- (4) توضح مبررات إتباع بديل معين للسياسة العامة، بما في ذلك منطق التدخل الحكومي والتأثيرات المرغوبة، كما يمكن استخدامها للتأثير على سياسات الحكومة.

(5) تفعيل دور البرلمانين، وزيادة قدراتهم على استيعاب التشريعات، ومحاسبة الحكومة على المنحوق منها وفقاً للمؤشرات الكمية والنوعية، ووفقاً للاستشارات واستطلاعات الرأي بالإضافة إلى أنها تعد توثيقاً لتأريخ السياسات ذاتها والتشريعات المكتملة لها.

المحور الثاني: أشكال وخطوات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات

إن تصميم وتنفيذ منهجية قياس أثر التشريعات ليس بالعملية السهلة. فيمكن أن يكون أداة لزيادة فعالية القرارات التشريعية من حيث تكاليفها وتقليل عدد التشريعات غير الضرورية، وهو ما يضيف مزيداً من الشفافية على القرارات، وأن يشجع التشاور مع الفئات المعنية بهذه التشريعات ومشاركتها في اتخاذها، كما أنه يساهم في تحسين التجانس الحكومي والتواصل بين الأجهزة التنفيذية. ولا يوجد نموذج واحد مثالي لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وإنما الإعداد المؤسسي والتنظيمي لتطبيق المنهجية يعتمد على الإطار الدستوري والقانوني والاقتصادي لكل دولة، ووفقاً لظروفها الاجتماعية، أما الممارسات الجيدة فقد تم تحديدها على المستوى الدولي، وتتضمن أنماطاً مقارنة لكيفية إضفاء الطابع المؤسسي على تطبيق المنهجية. (Ladegaard and Jacobs, 2010, P.23)

كما أنه لا يوجد اتفاق على العناصر التي يجب أن تتضمنها منهجية قياس أثر التشريعات، فالعديد من الطرق المستخدمة في تطبيقات منهجية قياس أثر التشريعات - بما في ذلك تكلفة الفائدة، وفعالية التكلفة، واختبارات التكلفة الأقل، واختبارات الجزئية مثل العبء الإداري واختبارات الشركات الصغيرة - هي وسائل لإعطاء الأوامر إلى المعلومات الكمية والنوعية المعقدة حول الآثار المحتملة للتدابير التشريعية.

تتعلق غالبية النماذج في تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات من أن التشريع الجيد من متطلبات الحكم الرشيد ويعد معياراً لدولة الحق والقانون، ويعتمد القانون الجديد على مبادئ متعددة

منها: (Botchway, 2001, 159-170)

1- الشفافية

2- المساءلة

3- المساواة

4- المشاركة

5- سيادة القانون

6- الحوكمة.

وتوجد العديد من الأشكال لمراحل تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وإعداد الوثيقة الخاصة بها، ويمكن استعراضها على النحو التالي:

1- القائمة المرجعية لمنهجية قياس أثر التشريعات (الأسئلة العشر)، التي تبنتها

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)،

وضعت مجموعة من الأسئلة والتي توضح كافة الخطوات الأساسية لتطبيق المنهجية

ولضمان التطبيق الجيد، وهي على النحو التالي: (Regulatory Policies, 2002, P.24)

1- هل تم تحديد المشكلة بصورة صحيحة؟، يجب تحرى الدقة في تحديد المشكلة التي يجري

العمل على حلها، وجمع الأدلة حول طبيعتها وحجمها، وتحديد الأسباب التي تقف وراءها (التعرف على دوافع الجهات المتأثرة).

2- هل هناك تبرير للإجراء الذي تتخذه الحكومة؟ يجب أن يستند تدخل الحكومة إلى أدلة واضحة تثبت أن الإجراء الذي ستقدم الحكومة على اتخاذه مسوغ، وذلك بالنظر إلى طبيعة المشكلة والفوائد والتكاليف المحتملة المترتبة على هذا الإجراء (بالاستناد إلى تقييم واقعي لنجاعة عمل الحكومة)، إلى جانب آليات بديلة يتم اللجوء إليها لمعالجة المشكلة القائمة.

3- هل التشريع هو أفضل طريقة للإجراء الذي تتخذه الحكومة؟ في مرحلة مبكرة من العملية التشريعية، يتعين على المشرعين إجراء مقارنة مدروسة لأنواع متعددة من أدوات السياسات التنظيمية وغير التنظيمية، مع الأخذ بعين الاعتبار مسائل محددة، من قبيل التكاليف والفوائد والآثار التي تمس الفئات المستهدفة، والشروط الإدارية ذات العلاقة.

4- هل يستند التنظيم إلى قاعدة قانونية؟ يجب إعداد العمليات التشريعية بصورة تضمن أن جميع القرارات التنظيمية المعدة لا تحيد عن احترام سيادة القانون، وهو ما يشير إلى وجوب توضيح المسؤولية عن التأكد من وجود تفويض بإعداد جميع الأنظمة بموجب أحكام تشريعات أعلى منها، وبما يتوافق مع أحكام المعاهدات التي تدخل الدولة المعنية طرفاً فيها، ومن أن هذه الأنظمة تتقيد بالمبادئ القانونية ذات العلاقة، كالتأكد والتكافؤ، والشروط الإجرائية النافذة.

- 5- ما المستوي (أو المستويات) المناسبة من الحكومة التي تقوم بهذا العمل؟ يجب على المشرعين اختيار المستوي الحكومي الذي يعتبر مناسباً أكثر من غيره لاتخاذ الإجراء المطلوب. وفي حالة اشتراك عدة مستويات من الحكومة، يجب على المشرعين إعداد أنظمة ناجعة للتنسيق بين هذه المستويات المتعددة.
- 6- هل تبرر الفوائد المتوقعة من التشريع التكاليف المترتبة عليه؟ يتعين على المشرعين تقدير التكاليف الإجمالية والفوائد المتوقعة من كل مقترح من مقترحات التشريعات، بالإضافة إلى البدائل المحتملة لها. كما يتوجب عليهم توفير هذه التقديرات وتمكين الجهات القائمة على اتخاذ القرارات من الاطلاع عليها. ويجب تبرير التكاليف المرتبطة بالإجراء الذي تقرره الحكومة على أساس الفوائد التي يفضي إليها، قبل الإقدام على إنفاذه.
- 7- هل يتسم توزيع الفوائد والمزايا على شرائح المجتمع بالشفافية؟ يتعين على المشرعين إلى الحد الذي تتأثر به قيم المساواة والإنصاف بسبب تدخل الحكومة، أن يضمنوا شفافية توزيع تكاليف التشريعات، والفوائد المترتبة عليها، على شرائح المجتمع كافة.
- 8- هل التشريع الموضوع واضح ومتوافق في أجزائه وشامل ويمكن للمستفيدين من الاطلاع عليه؟ يجب على المشرعين أن يقيموا ما إذا كان يمكن للمستهدفين المحتملين من التشريع الاستفادة من المقترح التشريعي المقدم. ويتعين عليهم لتحقيق هذه الغاية اتخاذ الخطوات التي تضمن أن تصل تلك القواعد وهيكلتها واضحة إلى أقصى درجة ممكنة.
- 9- هل أتيحت الفرصة لجميع الأطراف المعنية للإفصاح عن وجهات نظرها؟ يجب إعداد التشريعات المقترحة بطريقة تتسم بالانفتاح والشفافية، وتطبيق إجراءات مناسبة تضمن الحصول على المعلومات المطلوبة من الأطراف المعنية ضمن الوقت المحدد، وذلك من قبيل مشاريع الأعمال والاتحادات التجارية التي تتأثر بتلك التشريعات وغيرها من الأطراف المعنية أو الإدارات الحكومية الأخرى.
- 10- كيف تضمن التقيد بالتشريعات المعدة وتنفيذها؟ يجب على المشرعين تقييم الحوافز والمؤسسات التي سيدخل التشريع المقترح حيز النفاذ والسريان من خلالها، كما يجب عليهم إعداد استراتيجيات لضمان الاستجابة لتنفيذها، والتي تضمن كذلك الاستفادة منها على أفضل وجه ممكن.

2- أشكال المنهجية المتبعة ببعض المؤسسات الدولية

تتفق غالبية المؤسسات الدولية، ومنها البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية، على شكل محدد لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، من ناحية الخطوات الرئيسية والتي تعكسها وثيقة قياس الأثر (Renda, 2014, P.4)، ويكمن الاختلاف في عدد الخطوات التي تقدمها كل مؤسسة دولية وتتراوح ما بين ستة أو سبع خطوات، ويمكن استعراضها على النحو التالي:

1. تعريف المشكلة وتحديدها: أي الهدف الذي من أجله طرح التشريع، ويتضمن وصف المشكلة وحجمها، تجميع الأدلة، عرض أسباب الحاجة للتدخل بإجراء تنظيمي أو تشريعي.
2. بحث وتحديد البدائل المختلفة: أي التعرف على البدائل المتاحة كافة لعلاج المشكلة بعد تحديدها بدقة، ويتم تحديد المسؤول عن تنفيذ كل بديل من البدائل، بالإضافة إلى تحديد أهداف المقترح من خلال تحديد أهداف طويلة المدى والأهداف قصيرة المدى، وكذا تتضمن الأهداف تحديد المخاطر أو المشكلات التي سوف يتم التعامل معها والخطوات المناسبة المطلوب اتخاذها.
3. التشاور والاختبارات: تبدأ المرحلة التي يتم بها استشارة المختصين، واختبار البدائل المتاحة كافة بما فيها عدم الشروع في إعداد التشريع. ويجب مراعاة الشفافية والتشاور مع المعنيين بالتشريع أو أكثر الجماعات المتأثرة/ المخاطبة (Stockholders) من التشريع
4. بدائل تطبيق المنهجية ونتائجها: بعد تحديد البدائل/ الخيارات المختلفة (بما فيها عدم اتخاذ أي إجراء) المطروحة للتعامل مع المشكلات وتحديد الشكل المناسب للتشريع.
5. تحليل التكلفة والعائد لكل بديل: وتحليل المخاطر من حيث البدائل وتكلفتها والعائد منها على المجتمع
6. النفاذ والامتثال: تطبيق المقترح بما يعكس المحتويات النهائية للأداة التشريعية أو أي إجراء آخر، وذلك بالتركيز على العائد والتكلفة للبديل المفضل (المقترح)، ولماذا تم اختيار هذا البديل، وما هي أدوات التطبيق وهل كانت مناسبة؟
7. ما بعد التطبيق: التقييم والمراجعة: بعد تطبيق الإجراءات التي تم التوصل إليها أو الأداة التشريعية يجب تقييم تلك الإجراءات أو الأداة التشريعية لتحديد العائد والتكاليف الفعلية وما إذا كانت حققت الآثار المرجوة مع نشر نتائج التقييم.

3- المنهجية المتبعة بالاتحاد الأوروبي

تتميز تجربة الاتحاد الأوروبي في كونها استمدت التطبيق من اتفاقية "صنع التشريعات والسياسات الأفضل" والتي جاءت بالتعاون بين كل من البرلمان الأوروبي والمجلس الوزاري الأوروبي والمفوضية الأوروبية، أبرمت عام 2003، (Interinstitutional Agreement on Better Law making, OJ 2003 C 321, p. 1)، وتتعاون المؤسسات الأوروبية الثلاث لضمان جودة التشريعات، وللتأكد من أن اللجوء إلى التشريع هو أفضل السبل، بعد بحث جميع البدائل غير التشريعية.

حدد الاتحاد الأوروبي في بداية التطبيق ثلاثة أنواع من الآثار تتم دراستها وقياسها، وهي الآثار الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، كما أن المفوضية الأوروبية وضعت شكلاً موحداً لوثيقة قياس الأثر، وأحالت التفاصيل إلى الملاحق.

جاءت التجربة الأوربية بست خطوات أساسية وموحدة في تطبيق المنهجية، وتتمثل هذه

الخطوات في الآتي: (Better regulation guidelines, 2007, P.17)

1. تعريف وتحديد المشكلة، مع توضيح لماذا تعد مشكلة؟
2. ما هو المطلوب من الاتحاد الأوروبي ومؤسساته لعلاج هذه المشكلة والتصدي لها؟
3. ما هي الأهداف التي يسعى الاتحاد الأوروبي لتحقيقها في سبيله علاج هذه المشكلة، والقضاء على مسبباتها؟
4. ما هي البدائل المختلفة لتحقيق الأهداف التي تم تحديدها من علاج المشكلة؟
5. ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على الاتحاد الأوروبي، وعلى الدول الأوروبية، ومن هم المتأثرون من التشريع؟
6. مقارنة البدائل المختلفة لاختيار الأنسب (وفقاً لثلاثة معايير الكفاءة والفاعلية والتماسك).
7. تحديد التوقيتات الزمنية، وكيف يمكن المتابعة والرقابة على التنفيذ، ودراسة التغذية الاسترجاعية.

أما بالنسبة للهيكل المؤسسي في التجربة الأوروبية، فقد تم إنشاء مجلس تقييم الأثر كجهة مختصة بالإشراف على تقييم الأثر التنظيمي عام 2006، وهو يتبع لرئيس المفوضية الأوروبية مباشرة، ويتكون من خمسة أعضاء من كبار المسؤولين في المفوضية الأوروبية بصفتهم الشخصية، ويتولى المجلس دراسة القضايا والآراء التي جاءت في مسودة تقييم الأثر، ويشرف ويتابع التنفيذ.

4- بعض المبادرات والتجارب العربية

شرعت بعض الدول العربية في إعداد أدلة للعمل عن إجراءات وآليات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، ومن المبادرات في هذا المجال:

• الدليل الإجرائي لدراسة تقييم الأثر، عام 2012، (مصر، من خلال المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال "إدارة").

• دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، عام 2017 (فلسطين)

وركزت الأدلة العربية على عملية إعداد وثيقة قياس أثر التشريعات والتي تمر بعدد من الخطوات المرتبطة مع بعضها البعض، لتشكل الوثيقة النهائية، ويوضح الشكل التالي العناصر الأساسية في إعداد الوثيقة، وهي على النحو التالي: (دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، 2017، ص 23 - الدليل الإجرائي لدراسة تقييم الأثر، 2011، ص 8-9)

(1) الملخص التنفيذي للوثيقة، ويتضمن العناصر الرئيسية باختصار، وخطوات المنهجية، والنتائج التي تم التوصل إليها.

(2) تحديد المشكلة، ويتم فيها التركيز على المشكلة بشكل أساسي وتوضيحها على أن تتضمن العناصر الآتية:

- تاريخ المشكلة (خلفية)
- أسباب المشكلة، ويجب عدم الخلط بين المشكلة وأعراضها.
- القوانين ذات العلاقة بالمشكلة، ومدى قصورها
- احصائيات داعمة حول المشكلة تكون داعمة
- تقييم المخاطر الناجمة عن المشكلة
- موقف الحكومة: هل يدخل ضمن سياسات الحكومة؟

(3) الأهداف المرجوة، فبعد تحديد المشكلة يلتزم صانع القرار بتحديد الأهداف المرجوة من التدخل بشكل دقيق، ويجب تحديد الأهداف بشكل جيد، وعدم وضع أهداف فضفاضة وغير واضحة، ويجب أن تكون (SMART) بمعنى محددة، قابلة للقياس، وقابلة للتحقق، وواقعية، ومحددة الزمن.

4) البدائل الممكنة، يجب أن يضع صانع القرار كل التوقعات والبدائل المتاحة التشريعية وغير التشريعية، ويجب مراعاة الآتي:

- عدم القيام بشيء (ويجب شرح هذا البديل، الآثار المترتبة عليه، التكاليف والمزايا المترتبة عليه).
- التدخل غير التشريعي (البدائل غير التشريعية)، ومنها حملات التوعية التثقيف حول الموضوع، إعطاء بعض الحوافز أو منع التصرفات والأفعال، إعادة التنظيم الذاتي.
- التدخل التشريعي.
- قد يكون هناك بديل آخر وهو الدمج بين التشريع والبديل غير التشريعي، إذا كانت هذه الخيارات مجتمعة ستؤدي إلى حل المشكلة من جذورها.
- يجب في كل بديل دراسة الآتي:

- ما هو البديل: يتمثل في ماذا؟

- الآثار المترتبة عليه (اجتماعية، اقتصادية، سياسية، صحية...)

- توزيع الآثار: من الفئات المتأثرة بشكل مباشر داخل كل أثر (مثال: في الآثار الاقتصادية خسارة مالية أو ضعف منافسة في مجال معين هنا يجب تحديد توزيع الآثار بمعنى: ما الجهات الرسمية وغير الرسمية التي ستتأثر).
- تكاليف البديل المالية ومزاياه. التكاليف يتم فيها حساب تكلفة التدخل والمزايا التي سيحققها.
- البديل المناسب بالنسبة للحكومة.

5) المشاورات العامة ونتائجها، وهي مرحلة ينبغي أن تكون متوفرة في جميع المراحل السابقة، فكلما كانت المشاورات متواصلة ومنتظمة أدت إلى خروج سياسات وتشريعات جيدة ومقبولة مجتمعياً، ومن أجل تحقيق الأهداف المرجوة من التشاور المجتمعي يجب مراعاة الآتي:

- أن يكون التشاور على نطاق واسع بحيث يشمل المعنيين كافة، وبشكل مستمر في كل مرحلة. (تحديد الجهات وآلية التشاور، والمدة الزمنية)
- أن تكون المقترحات والبدائل واضحة، والتأثير على المجتمع، والمخاطبين بالتشريع.
- أن تكون هناك تغذية استرجاعية حول التشاور والآثار المترتبة عليه.

6) الالتزام والنفاد، لضمان نجاح التنفيذ، يجب تصميم جدول التنفيذ بما يشمل تحديد المراحل الرئيسية للتنفيذ (عملية التنفيذ والتنظيم وتواريخها المحتملة، وتحديد المسؤوليات المتعلقة بالتنفيذ، والتخطيط لعملية إدارة المخاطر، وتنظيم استراتيجيات الاتصال والتواصل لضمان تدفق المعلومات)، ويتم فيها تحديد الآليات والوسائل للإنفاذ والالتزام (إنشاء هيئة أو جهة ما وعقوبات معينة)، كيف سيتم التنفيذ (الآلية) وتكاليف النفاذ بالتفصيل.

7) المتابعة والتقييم، بحيث يتم تحديد آلية المتابعة التي سيتم إدراجها بالقانون. (من يراقب ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟).

8) التوصية الرئيسية، بعد الانتهاء من كافة المراحل السابقة، تبقي مسألة إعطاء التوصية النهائية بناء على المقارنة والمفاضلة بين البدائل المختلفة وآثارها، ويجب تبرير البديل المناسب وآثاره من مختلف الجوانب.

وعلى الرغم من اختلاف المنهجيات في التجارب المعاصرة، إلا أن هناك عدداً من العناصر الأساسية الشائعة، وعادةً ما يشمل على تعريف المشكلة وتبرير الإجراء التنظيمي والبيانات التي يستند إليها التحليل، نتائج التشاور مع الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة، تحديد عدد من خيارات السياسات المجدية، تقدير ومقارنة التأثيرات المختلفة (النوعية والكمية) لكل خيار من خيارات السياسة، اختيار البديل المفضل مصحوباً بتحليل محتمل لتنفيذه، وأخيراً وضع أدوات للتقييم اللاحق بالنتائج. ومما سبق نستخلص أن منهجية قياس أثر التشريعات أداة قوية ومرنة في ذات الوقت من أجل صنع وتنفيذ السياسات، وليست علماً نظرياً، وليس هناك نموذج موحد لمنهجية قياس أثر التشريعات، بل هناك مجموعة من العناصر التي ينبغي أن تعالجها المنهجية ضمن خطوات عملية وإجراءات واضحة، وبالضرورة يجب أن تتضمن المنهجية:

- 1- تحديد دقيق وواضح للأهداف المرجوة من التدخل التشريعي (SMART Goals).
- 2- التشاور بطريقة منطقية ومنظمة ومتواصلة مع ذوي العلاقة وأصحاب المصالح.
- 3- تحليل دقيق للآثار المتوقعة نتيجة قياس أثر التشريعات.
- 4- النظر في إمكانية استخدام البدائل غير التشريعية.

المحور الثالث: أدوات وآليات تطبيق المنهجية وفقاً للممارسات والخبرات الدولية

تستعرض الدراسة في هذه الجزئية نظرة مقارنة عن تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات (RIA) في بعض التجارب المعاصرة، وفقاً للعناصر التالية:

1- السند والأساس القانوني

تختلف الدول المطبقة لقياس أثر التشريعات في الإطار والشكل القانوني لتطبيقها، فنجدها في كل من جمهورية التشيك وكوريا والمكسيك وفيتنام وتركيا وإيطاليا وفقاً لقانون صادر يجعل تطبيق قياس أثر التشريعات أحد المكونات الأساسية للعملية التشريعية. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فكان في بدايته وفقاً لأمر رئاسي، ثم قانون لتنظيم آلية التطبيق، وهناك العديد من الدول التي يتم تطبيق قياس أثر التشريعات فيها وفقاً لمبادئ توجيهية من مجلس الوزراء، وتكون الوحدة المختصة بالتطبيق تابعة لمجلس الوزراء ومن هذه الدول أستراليا والنمسا وفرنسا وإيطاليا وهولندا وإيرلندا، أما في كندا وفنلندا والدنمارك واليابان والمجر ونيوزلندا والنرويج وبولندا وألمانيا والبرتغال والسويد فإن تطبيق قياس أثر التشريعات يستند إلى قرار حكومي من مجلس الوزراء (Rodrigo, 2007, pp 11-19).

جدول (1): الأساس القانوني للمنهجية

الدولة	الأساس القانوني
فرنسا	نص دستوري.
جمهورية التشيك-كوريا-المكسيك-فيتنام-تركيا-إيطاليا-أسبانيا	قانون (مجموعة من القوانين المنظمة لتطبيق المنهجية وآلياتها)
الولايات المتحدة الأمريكية	قرار رئيس الجمهورية.
أستراليا-النمسا-هولندا-إيرلندا-اليابان	قرارات تنفيذية أو مبادئ توجيهية من رؤساء مجالس الوزراء.
كندا-الدنمارك-فنلندا-اليابان-النرويج-بولندا-ألمانيا-البرتغال-السويد-المملكة المتحدة	قرارات رئاسية أو من مجالس الوزراء

- تجميع الباحث.

2- الجهة/المؤسسة المسؤولة عن تطبيق (RIA)

تختلف الدول فيما بينها من حيث الجهة/ المؤسسة القائمة على تطبيق قياس أثر التشريعات فنجد كما يوضحها الجدول التالي، في بعض الدول أنها وحدة/ إدارة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء كما في بريطانيا وأوغندا وإيطاليا، أو جهة مركزية للتنسيق في الشؤون التشريعية يرأسها نائب رئيس مجلس الوزراء كما في أسبانيا أو أنها وحدة/ إدارة بأحد الوزارات الاقتصادية كما في هولندا، أو أنها وحدة/ مجموعة عمل تشكل بواسطة مجلس الوزراء وهدفها الإصلاح التشريعي وتقييم السياسات كما في إيرلندا، أوكرانيا، المكسيك، كينيا، وقد تكون وحدة عمل أو مبادرة خاصة من القطاع الخاص، وجمعيات الأعمال كما في أستراليا ومصر (Stephanie Bauer and Karen Wittholz, 2002, pp. 7-26)، أما تجربة اليابان فكانت الانتقال من إشراف مكتب التقييم الإداري التابع لمجلس الوزراء، إلى مفوضية تقييم السياسات والإجراءات المستقلة، والتي يتم تشكيلها من القطاع الخاص، وتلتزم الحكومة بالتفاعل مع توصياتها.

جدول (2): هيكل قياس أثر التشريعات

الدولة	هيكل قياس الأثر
المملكة المتحدة	وحدة متخصصة بمكتب رئيس الوزراء، وتتضمن لجنة من الوزراء المختصين بإعداد التشريعات، كما تتضمن إدارة فرعية لضمان عدم تأثر الصناعات الصغيرة بأي تشريع
الولايات المتحدة الأمريكية	جهاز مركزي يتبع مكتب الإدارة والموازنة برئاسة الجمهورية.
هولندا	وحدة متخصصة بوزارة الشؤون الاقتصادية
إيرلندا	مجموعة عمل متخصصة في تحسين التشريعات، ثم تحولت إلى لجنة تشريعية مركزية تتبع مكتب رئيس الوزراء.
أوكرانيا	لجنة متخصصة مركزية لتقييم السياسات والتشريعات والأعمال تابعة للحكومة
أستراليا	وحدة أفضل الممارسات التشريعية، بمجلس الأعمال الاتحادي
المكسيك	جهاز مستقل فنياً، تابع لوزارة الاقتصاد، يقوم بالتنسيق مع المجلس الفيدرالي للإصلاح التشريعي التابع لرئيس الجهاز الإداري.

الدولة	هيكل قياس الأثر
كوريا	لجنة رئاسية للإصلاح التشريعي تتبع رئيس الجمهورية، ويرأسها رئيس الوزراء، ويعين رئيس الجمهورية بها ممثلاً للقطاع الخاص.
أوغندا	وحدة متخصصة بمجلس الوزراء
كينيا	مجموعة عمل متخصصة في الإصلاح التشريعي وتشجيع الأعمال بمجلس الوزراء
فيتنام	لجنة خاصة تتبع مجلس الوزراء، والمجلس الاستشاري لإصلاح الإجراءات.
إيطاليا	إدارة الشؤون القانونية والتشريعية ووحدة التبسيط التشريعي التابعين لمكتب رئيس الوزراء.
اسبانيا	جهة مركزية للتنسيق في الشؤون التشريعية يرأسها نائب رئيس مجلس الوزراء.
اليابان	انتقلت من إشراف مكتب التقييم الإداري التابع لمجلس الوزراء، إلى مفوضية تقييم السياسات والإجراءات المستقلة، والتي يتم تشكيلها من القطاع الخاص، وتلتزم الحكومة بالتفاعل مع توصياتها.
مصر	مبادرة من القطاع الخاص تسمى "المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال" "إدارة"، بدأت مستقلة، ثم أصبحت أحد الوحدات التابعة إلى وزارة التجارة والصناعة، بدأت عام 2011 ولم تستكمل نشاطها.

- تجميع الباحث.

3- مجالات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات (RIA)

هناك العديد من مجالات التطبيق لمنهجية قياس أثر التشريعات. فكل دولة تضع أولوياتها ورغباتها في التطبيق وفقاً لسياساتها وبرامجها. ويمكن عرض مجالات التركيز في تطبيق قياس أثر التشريعات كما يوضحها الجدول التالي: (Introduction to Cost-Benefit Analysis, 2006, pp. 34-43):

جدول رقم (3) نوع تطبيق المجالات لمنهجية قياس أثر التشريع

الدول	العناصر ذات الأولوية في التطبيق
هولندا، جمهورية التشيك، فرنسا،	مجالات محددة (اقتصادية واجتماعية)، مثل تحليل تأثير الأعمال الاستثمارية، والتأثير على الاقتصاد الوطني والآثار الاجتماعية
أستراليا والبرتغال والنمسا	منهجية تقييم مسبقة لقياس التكاليف التنظيمية للأعمال وللإدارة العامة،
المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا- المملكة المتحدة، إيطاليا	على القوانين الصادرة بالفعل
ألمانيا	مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان
كندا- المكسيك- الولايات المتحدة - المملكة المتحدة-أستراليا-المانيا	القضايا الوطنية والداخلية فقط
اليونان، أيرلندا، أسبانيا، السويد، فنلندا	التطبيق الكامل لقياس أثر التشريع وفقاً للقائمة المرجعية التي تعتمدها الدولة، أو التي صدرت عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

- تجميع الباحث.

ويلاحظ على الجدول السابق ما يلي:

- تتوسع دولة فنلندا في تطبيق المنهجية لتشمل تحليل تأثير التشريع وتأثيره على كل من الموازنة، الاقتصاد الوطني، تنظيم الاحتكار ومكافحته، الصحة، المجتمع، المساواة النوعية، والسياسات الإقليمية (اللامركزية)، المساواة.
- تطبق ألمانيا المنهجية على مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان بغرفتيه.
- يقتصر التطبيق على القضايا والموضوعات الداخلية فقط، دون التطرق إلى القضايا والسياسات الخارجية في كل من كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-المملكة المتحدة-أستراليا-المانيا.
- يقتصر التطبيق على قياس التكاليف التنظيمية للأعمال والإدارة العامة كما في تجربة كل من أستراليا، البرتغال، النمسا.

4- وضع أدلة لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والتدريب عليها

تعد أدلة العمل من المشاهدات في التجارب المتقدمة في مجال قياس أثر التشريع، فغالبية الدول تعد دليلاً إجرائياً لتطبيق قياس أثر التشريعات تلتزم به جميع الوزارات المعنية في إعداد التشريعات، ويمكن أن يعاون البرلمان في مسانلة الحكومة حول الإعداد، فكل من الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، ألمانيا، إيطاليا، بولندا، المكسيك، الدنمارك، فرنسا تضع دليلاً للعمل.

جدول رقم (4) أدلة قياس أثر التشريع

الدول	وضع الأدلة وما يرتبط بها
المملكة المتحدة، بولندا، ألمانيا، إيطاليا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، المكسيك، الدنمارك، فرنسا	وجود دليل إجرائي لقياس أثر التشريع

- تجميع الباحث.

يتضح من خلال الجدول السابق، أن غالبية التجارب الدولية في تطبيق منهجية قياس أثر التشريع بدأت بوضع دليل إجرائي لتطبيق المنهجية، كما في تجارب دول المملكة المتحدة، بولندا، ألمانيا، إيطاليا، الولايات المتحدة الأمريكية، ونجد أن العديد من التجارب للدول حديثة العهد بتطبيق المنهجية قد اتبعت نفس المنهج، وذلك في كل من مصر، العراق، فلسطين، جنوب أفريقيا.

5- آلية التشاور مع المخاطبين بالتشريع، ونشرها

تتجه أغلب التجارب إلى إرفاق وثيقة قياس أثر التشريعات بأي قانون يصدر وتعد مكملة له، حيث تلتزم الدول في إعداد التشريع بالتشاور مع المتخصصين والمخاطبين بأحكام التشريع وذلك من أجل ضمان صدور التشريع في أفضل صورة ووفقاً لإدارة تشريعية جيدة. فعملية التشاور ضرورية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، إنجلترا، ألمانيا، إيطاليا، بولندا،

أما بالنسبة لآلية التشاور، فإنها وسائل محددة وفقاً للقانون أو قرار تنفيذي ملزم لكافة القطاعات في كل من كندا- المكسيك-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك، ويكون باستخدام الوسائل الإلكترونية في كل من كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك، وتنتشر نتائج التشاور والآراء المختلفة للكافة للشفافية في كل كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-بولندا.

جدول رقم (5) آليات التشاور

التجارب الدولية	آلية التشاور
كندا- المكسيك-أستراليا-المملكة المتحدة- الدنمارك	وفقاً لوسائل محددة صادرة بالقانون أو قرار تنفيذي، ملزم لكافة القطاعات
كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية- أستراليا-المملكة المتحدة-بولندا	تنشر نتائج التشاور والآراء المختلفة للكافة
كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية- أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك	يكون باستخدام الوسائل الإلكترونية (من خلال شبكة المعلومات الدولية)

- تجميع الباحث.

6- إطار وعناصر التحليل بوثيقة قياس أثر التشريعات

لا يوجد شكل واحد متفق عليه كإطار أو عناصر إلزامية لوثيقة قياس أثر التشريعات، كما أن أدوات ومداخل التحليل سواء الكلي أو الجزئي تختلف في هذه التجارب وفقاً لاهتمامات كل دولة، ووفقاً لظروفها الاقتصادية والاجتماعية، ويوضح الجدول التالي أهم العناصر التي تغطيها وثيقة قياس أثر التشريعات:

جدول رقم (6) عناصر التحليل بالوثيقة

التجارب الدولية	العناصر المغطاة بالوثيقة
كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية- أستراليا-المملكة المتحدة-فرنسا-المانيا	تقييم البدائل المحتملة للموضوع من الجوانب التنظيمية وغير التنظيمية
كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية- أستراليا-المملكة المتحدة-المانيا-نيوزلندا	التكاليف التي يتحملها القطاع الخاص المخاطب بالتشريع
كندا- الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-المانيا	المزايا والعوائد للقطاع الخاص المخاطب بالتشريع
كندا- الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك-فرنسا-المانيا	التأثير والمتطلبات للإدارة العامة والجهات الحكومية
كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية- أستراليا-المملكة المتحدة-فرنسا-المانيا	تحليل تفصيلي وبيانات كمية عن التكاليف والعوائد من تطبيق التشريع المحتمل

- تجميع الباحث.

ويتضح من الجدول السابق ما يلي:

- اهتمت بعض التجارب بدراسة التكاليف والتأثير على الإدارة العامة والجهات الحكومية كما في دول فرنسا-ألمانيا، في حين أن هناك تجارب أخرى يقتصر التحليل فيها على التكاليف التي يتحملها القطاع الخاص المتأثر بالتشريع ومنها دول المكسيك-نيوزلندا، وهناك دول ثلاثة تجمع بين التكاليف التي يتحملها كل من القطاع الخاص والحكومة كما في كندا-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك.
- قدمت بعض التجارب تحليلاً تفصيلياً وبيانات كمية عن التكاليف والعوائد من تطبيق التشريع المحتمل، كما في كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك-فرنسا-ألمانيا.
- اهتمت بعض التجارب بتوضيح التدابير غير التشريعية كما في كندا- المكسيك-الولايات المتحدة الأمريكية-أستراليا-المملكة المتحدة-الدنمارك-فرنسا-ألمانيا.

7- عرض وثيقة قياس أثر التشريعات على البرلمانات الوطنية

تختلف التجارب المقارنة فيما بينها فيما يتعلق بدور البرلمانات في متابعة مراحل إعداد وثيقة قياس أثر التشريعات، وتعد الغرفة الأعلى بألمانيا هي البرلمان الوحيد الذي يشارك أثناء إعداد الوثيقة، ويبدى الرأي في الاتجاه نحو تبني تشريع جديد أم البحث عن بدائل غير تشريعية، ويوضح الجدول التالي دور البرلمانات الوطنية في مراحل قياس الأثر. (Stephanie Bauer and Karen Wittholz, 2002, pp: 7-28)

جدول (7): دور البرلمانات في قياس الأثر

الدولة	دور البرلمان
بلجيكا	يقدم تقرير قياس أثر التشريع إلى غرفتي البرلمان (مجلس النواب-مجلس الشيوخ)، ويتولى مجلس الشيوخ التعاون مع الحكومة في تقييم تطبيق التشريعات الأفضل وفقاً للقواعد المقررة لديهم، ويتم إعداد تقرير سنوي مشترك حول التطبيق والمعوقات التي تواجهه.
ألمانيا	يعد الغرفة الأعلى في ألمانيا شريك في تطبيق منهجية قياس الأثر منذ عام 1998، حيث تبدي رأيها في أهمية وجدوى التشريع الجديد، ومدى اتساقه مع التشريعات القائمة.

الدولة	دور البرلمان
فرنسا	يتم تقديم النسخة النهائية والتفصيلية من وثيقة قياس الأثر إلى البرلمان، وتكون مرفقة بالتشريع المقترح.
إيطاليا	تقدم الحكومة تقرير قياس الأثر إلى اللجنة المالية في مجلس النواب، ويتضمن التقرير تحليل التكلفة والعائد من التشريع المقترح.
نيوزلندا	تحيل الحكومة إلى البرلمان نتائج المشاورات العامة، والأسس التي بني عليها التشريع، والأولويات المجتمعية.
فنلندا	يتم تقديم نتائج قياس أثر التشريع إلى البرلمان بالجلسة العامة، وتقدم وثيقة قياس الأثر التفصيلية إلى اللجنة المختصة حال طلبها.
المملكة المتحدة	يجب أن ترفق وثيقة قياس الأثر بأية تشريعات تقدم إلى البرلمان، كما توضع نسخة من الوثيقة في المكتبة البرلمانية.

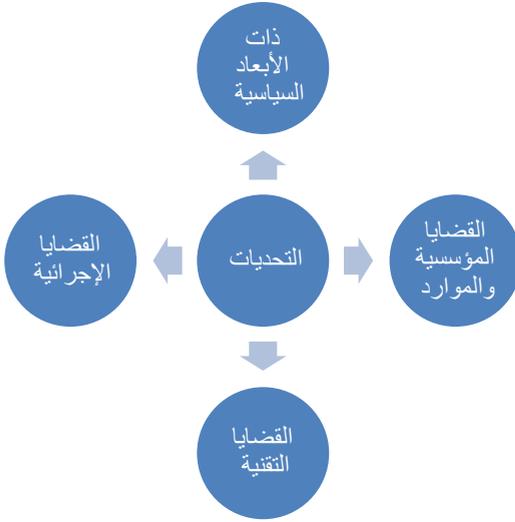
تجميع الباحث.

ويتضح من الجدول السابق ما يلي:

- هناك اتجاه متنامي لاهتمام البرلمانات بوثيقة قياس الأثر، وتحليل التكلفة والعائد من التشريعات الجديدة.
- تشارك بعض البرلمانات في مرحلة إعداد الوثيقة وتبدي الرأي في مدى الحاجة للتشريع كما في حالة ألمانيا.
- تلتزم العديد من الحكومات بتقديم الوثيقة التفصيلية لقياس الأثر إلى البرلمان كما في كل من المملكة المتحدة، بلجيكا، فرنسا، فنلندا.
- هناك بعض التجارب التي تمد البرلمان خاصة لجنته المالية بتحليل التكلفة والعائد من التشريع، كما في حالة إيطاليا، كما أن هناك حالات أخرى تمد البرلمان بنتائج المشاورات العامة فقط والأولويات كما في حالة نيوزلندا.
- ويلاحظ أن كافة مخرجات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات هي وثائق تحليلية متكاملة بذاتها- وهي متاحة عادة للتدقيق العام وتخضع للتقييم، وغالباً ما تكون لاحقة، ولكن بشكل متزايد بالتوازي مع مرحلة الصياغة.

المحور الرابع: تحديات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وسبل التعامل معها

1- التحديات التي تواجه تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات:



نستعرض فيما يلي بعض التحديات التي تواجه تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وفقاً للتجارب والخبرات المختلفة:

أولاً: التحديات ذات الأبعاد السياسية:

1- الالتزام الحكومي والبرلماني بتطبيق المنهجية:

يوفر تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات للمسؤولين عن

رسم السياسات العامة قدر كبير من البيانات والمعلومات، بيد أن السياسيين والبرلمانيين يترددون في كثير من الأحيان في استخدام هذه الأداة، وربما يعود السبب إلى أنه قد يكون من الصعب اتخاذ قرارات تخدم مصالح واسعة ومنتشرة بدلاً من التركيز على مصالح الدوائر الانتخابية والضغط من المجتمع الأضيق نطاقاً. وينظر السياسيون أحياناً إلى المنهجية على أنها تدبير قصير الأجل لكبح التكاثر المفرط في عدد التشريعات أو لتحسين نوعية التشريعات.

بيد أن منهجية قياس أثر التشريعات تتطلب استثماراً ثابتاً وطويل الأجل ومنحني تعلم. فمنحنى التعلم شديد الارتفاع والتغيير الثقافي يعتبر عاملاً حيوياً لنجاح تطبيق المنهجية.

2- قدرات الحكومات على التنفيذ:

تعد منهجية قياس أثر التشريعات مفهوماً تكنوقراطياً مما يجعله يلقي معارضة من العديد من الأطراف، سواء أصحاب المصالح، المخاطبين بالتشريع، وينشئ عدم التحديد الدقيق لنطاق الموضوعات التي تتناولها المنهجية.

شهدت منهجية قياس أثر التشريع تطوراً كبيراً خلال العشرين عاماً الماضية، فقد ساد الاعتقاد أولاً بأنه يكفي أن تتنحي الحكومات جانباً وتترك المبادرة للمؤسسات الخاصة، وتلا ذلك العمل على إلغاء القوانين التنظيمية، غير أن تعثر الأسواق في عملياتها أثبت أنها تحتاج إلى أسس متينة من القوانين الجيدة لدعم نشاطها، وتمثل الرد الأول على الدور التنظيمي الجديد للدولة في وضع معايير لتحسين القوانين واللوائح التنظيمية وتنسيقها، وتطبيقها، وتقريبها. وبات اليوم مفهوم الإدارة التنظيمية ينحسر أمام الحكم التنظيمي وما يتضمنه من منهجية قياس أثر التشريعات، مما يعكس الدور الدينامي والفعال الذي تؤديه الحكومات في تأمين قوانين تنظيمية جيدة.

وتتمثل القضيتان الرئيسيتان في تطبيق المنهجية، في كل من مدى القدرة على إظهار البدائل المختلفة لكل تدبير يتعلق بالسياسة العامة وإجراء المفاوضات الصريحة والضمنية حوله من جانب، وفي فهم الحدود لقدرات الحكومة على تنفيذ ذلك، مثل آليات التشاور والتفاوض والتوصل إلى الحلول الوسط، وآليات التنفيذ والمتابعة والرقابة من جانب آخر. (Kirkpatrick and Parker, 2003:10).

3- تحدي الوسائل التقليدية في صنع السياسات العامة:

قاومت العديد من الدول فكرة تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات لأنها تشكل تحدياً للوسائل التقليدية في رسم السياسة العامة، فالتركيز على شفافية البدائل المطروحة عن طريق التقدير الكمي لتكاليف كل عملية تنظيمية ولمزاياها، والمطالبة بأن يحدد لكل عملية تنظيمية هدف واضح، كلها أمور جدلية.

ويتمثل التحدي هنا في حشد التأييد للتغيير في إطار من الشفافية والمساءلة، فتمثل واحدة من أصعب المشكلات التي تعترض تنفيذ المنهجية في تغيير الثقافة الإدارية، وهذا التغيير ضروري لعدة أسباب، أهمها:

- أن مشروعية المنهجية لا تكفي لاعتمادها ونجاح تطبيقها، فتظهر التجارب المقارنة أنه من الضروري مراعاة بعض المعايير الاقتصادية عند تصميم القواعد التنظيمية.
- التساؤل لصناع القرار عما إذا كان التشريع الذي يقرونه ضرورياً، والتكلفة، والقدرة على التطبيق.

4- إنشاء المؤسسات التنظيمية المستقلة:

المؤسسات هي التي تدفع بتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وهي لا تشمل فقط الهيئات المعنية بالإدارة التنظيمية والإشراف في إطار الأجهزة الحكومية والتنفيذية، وفي الإدارات العامة والبرلمانات، وإنما تضم أيضاً الهيئات المستقلة المعنية بالإشراف والمتابعة والتقييم وغيرها من الكيانات التي تسهم في ضمان جودة التشريعات⁽³⁾.

ثانياً: التحديات المؤسسية والموارد:

1- توجيه منهجية قياس أثر التشريعات نحو أهداف محددة:

يعتبر التوجيه لتطبيق المنهجية نحو أهداف محددة إجراءً ضرورياً عندما تكون الموارد المتاحة محدودة. وفي هذه الحالة ينبغي تركيز التطبيق على الجانب الأكثر تأثيراً وتأثراً بالتعديل التشريعي، مع تحليل النتائج المتوقعة.

2- بناء القدرات:

تتمثل إحدى الصعوبات التي تواجه تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في بناء القدرات اللازمة لمواصلة الإصلاح التشريعي وتحسين نوعية التدابير التنظيمية، وبناء القدرات لا ينصب فقط على كيفية تقسيم الإصلاح إلى مراحل زمنية، وإنما يشمل أيضاً المحافظة على حسن أداء المؤسسات (درجة استقلالها، وقدراتها).

يمنع نقص الموارد والمهارات العديد من المكلفين بتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات بإنجازها بجودة عالية. وعندما تكون القدرات والمهارات أو الإمكانيات محدودة فإن وسائل التحليل المطلوبة يمكن أن تكون بالغة التعقيد والتكلفة بحيث لا يكون من الممكن استخدامها.

(3) لمزيد من التفاصيل حول الهيئات المستقلة لتطبيق المنهجية، يمكن الرجوع إلى:

OECD (2005), Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation, Working Party on Regulatory Management and Reform, OECD, Paris, (www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf)

ثالثاً: التحديات التقنية:

1- أساليب التحليل:

كيف يمكن للقائمين على عملية القياس أن يختاروا الطرق التحليلية الأفضل التي يتعين استخدامها؟

لا يوجد اتفاق واسع بشأن هذه القضية، ومن ثم فإن العديد من الدول تستخدم أشكالاً متعددة ما بين الأساليب النوعية والكمية في آن واحد.

فعلى سبيل المثال، فإن أساليب قياس أثر التشريعات لم تتطور بعد بشكل كامل، كما أن أوجه الخلاف ما زالت قائمة بشأن عدد من الأمور الهامة، مثل إقرار معدل خصم اجتماعي مقابل تحليل العائد والتكاليف، وتقييم العوائد غير المادية، والتعامل مع المخاطر.

2- المشكلات المتعلقة بالبيانات:

كثيراً ما تواجه الدول مشكلات في تنفيذ الاستراتيجيات المتعلقة بجمع البيانات. فهناك افتقار للبيانات الضرورية لإجراء تحليل جيد في كثير من الحالات، كما أن استراتيجيات جمع البيانات قد تقشل في كثير من الأحيان إذا أصبحت شديدة الاستهلاك للوقت وذات تكاليف مرتفعة. كما أن التوفير الانتقائي للبيانات من جانب المجموعات الساعية إلى الترويج لمصالحها القطاعية قد يشكل أيضاً مصدرًا حقيقياً للقلق. وثمة مشكلة عامة تتمثل في الإخفاق في تحقيق الاستخدام الكامل للإمكانات التي توفرها استراتيجيات التشاور باعتبارها مورداً للبيانات ووسيلة للتحقق من جودة البيانات وصحة الافتراضات.

رابعاً: التحديات الإجرائية

1- المشكلات المتعلقة بمراقبة الجودة:

تمثل مراقبة الجودة نقطة ضعف عامة في تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات. فلكي يتمكن هذا التحليل من تحقيق أهدافه، ينبغي أن يكون هو ذاته موضع نوع معين من التقييم المنتظم، ويتعين أن تملك الهيئة المشرفة الصلاحية اللازمة للاعتراض على تقييمات أو قياسات معينة والمطالبة بإدخال تعديلات عليها.

وتشير التجارب إلى الأهمية القصوى لوجود نظام جيد لمراقبة الجودة، وكثير ما لا تتم المراجعة الكافية لتقارير قياس أثر التشريعات مع قدر ضئيل من تبادل المعلومات بين المركز والأطراف

التنفيذية للإدارة أو بين مختلف الإدارات، وتواجه كثير من الدول التحدي المتمثل في ملائمة البيئة المؤسسية والإجرائية ودراسة إنشاء كيان إشرافي مركزي مستقل و/ أو نظام مراقبة الجودة.

2- المشكلات المتعلقة بالتصميم المنهجي:

يفضل إدراج منهجية قياس أثر التشريعات في عملية اتخاذ القرار بصورة مبكرة قدر الإمكان. ولكن للأسف فإن عملية إعداد هذا التحليل تجرى في أغلب الأحيان في مرحلة متأخرة جداً من العملية التنظيمية، بعد أن يكون قد تم اتخاذ القرارات بالفعل. ومن ثم فإن أحد الجوانب الهامة من أجل تحسين عملية قياس أثر التشريعات يتمثل في العمل على تأمين القبول بقياس الأثر كجزء أساسي في عملية اتخاذ القرارات.

وتوضح هذه التحديات أن درجة التطبيق العملي لقياس أثر التشريع تظل متغيرة إلى حد كبير، فهناك عدد من الدراسات المقارنة التي تؤكد وجود صورة غير متجانسة الخواص لمختلف عمليات قياس أثر التشريعات، فهناك على سبيل المثال "انتشار بدون نقاط النقاء" (Radaelli, Journal of European Public Policy, p924).

متطلبات نجاح منهجية قياس أثر التشريعات

بعد استعراض التحديات المختلفة التي تواجه تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، نستعرض أهم المتطلبات الممهدة للمنظومة المنهجية لتطبيق قياس أثر التشريعات، وهي:

(1) المساندة السياسية للمنهجية والإلزام بتطبيقها، كما يجب أن تجد قبولاً عاماً من المواطنين ومؤسسات القطاع الخاص.

(2) أن يكون القياس لأثر التشريع جزء لا يتجزأ من استراتيجية عامة للدولة لتفعيل أداء البرلمان، وتحسين البنية التشريعية.

(3) تناسب الجهد المبذول في قياس أثر التشريعات مع الآثار المتوقعة للتشريع المقترح، فعملية قياس أثر التشريعات عملية تسير وفقاً لخطوات منهجية علمية منظمة، وتتطلب إعداد علمي وفني جيد للقائمين عليها.

(4) تولى المسؤولون التنفيذيون التحضير لقياس الأثر عند وضع برامجهم وكجزء مستمر من العملية، فعملية قياس الأثر تتسم بالتردد والانفتاح، وهي تكتسب بصفة عامة هيكلية بسيطة

عن إعدادها للمرة الأولى، ومن ثم يجري إثراؤها وتعديلها مع تراكم التجارب والخبرات من خلال المشاورات والاستشارات العامة.

(5) ضمان مشاركة المواطنين والمخاطبين بالتشريع عن قياس الأثر المتوقع، بهدف تحديد الآثار التي قد تنجم عن التشريع المقترح بصورة دقيقة، والتمهيد لذلك بحملات توعية وتدريب لعدد من الجهات منها الإعلام - منظمات المجتمع المدني - المؤسسات الاقتصادية (رجال أعمال- مستثمرين-..) إلخ.

(6) أن يكون هذا الإجراء أكثر كفاءة عندما يتولى مسؤوليته كيان مستقل يهدف لتحسين التشريعات - يمكن أن يتبع البرلمان- وأن يتم دعمه بالاستشارات والدعم الفني والخبرات، وتوفير البنية الأساسية والبيئة المناسبة لنجاح عمله.

(7) إدراج عملية المشاورات العامة في جميع مراحل إعداد الوثيقة، منذ صورتها الأولية حتى عرضها على البرلمان، فعلمية التشاور تساعد على بناء جسور الثقة فيما بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، كما تظهر مصداقية أكثر للتشريع محل المعالجة، وتعزز عملية الاتصال والتواصل فيما بينها.

(8) التدريب المستمر للقائمين على تنفيذ المنهجية والقائمين على التحليل، والاستفادة من التقنيات العلمية والإحصائية في عملية التحليل، وكذلك تدريب الجهات القائمة على الإشراف، ومتخذي القرار.

(9) مواصلة التعلم من خلال متابعة المستجدات والخبرات الأخرى سواء كانت دولية وإقليمية لتطبيق المنهجية والبناء على ما توصلت إليه هذه التجارب.

خاتمة

النتائج والتوصيات

نحو إطار مقترح لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في الدول العربية

أولاً: النتائج:

- لقد كانت المحاولات الرامية إلى تحسين وجودة العملية التشريعية تركز في البداية على تحديد المشكلات، والترويج لإجراء إصلاحات معينة، والتخلص من التشريعات واللوائح التنظيمية القديمة، ولكن سرعان ما أدرك صانعو السياسات أن المداخل المؤقتة للإصلاح التشريعي لم تكن كافية، ومن ثم بدأت البرامج الإصلاحية في الدول المتقدمة بالتوسع لتشمل المنهجية المتكاملة لقياس أثر التشريعات متضمنة الجوانب التنظيمية والمؤسسية. (OECD, 2004, P.11).
- "تعد منهجية قياس أثر التشريعات حل نموذجي في معالجة بعض القضايا والمشكلات على اختلاف أشكالها، فجاءت المنهجية محاولة لمعالجة مشكلة القدرة التنافسية في أستراليا، وقد أصبح تطبيقها حلاً لمشكلة المصادقية في عملية التحرير والتكامل الاقتصادي في المكسيك، وكانت حلاً لمشكلة "رجوع الدولة للخلف" في الأيام الأولى لتقييم تكلفة الامتثال في المملكة المتحدة، وهي أداة موجهة نحو الهدف العام من التبسيط و"الدولة الضعيفة" في ألمانيا، وأخيراً تعد المنهجية الوسيلة التي يحاول بها الاتحاد الأوروبي التعامل مع مشكلة شرعية السياسات التنظيمية والإدارة الرشيدة".
- الالتزام على أعلى المستويات السياسية بسياسة صريحة تشمل جميع الأجهزة الرسمية لضمان جودة تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات. وينبغي أن ينعكس هذا الالتزام السياسي من خلال وضع أهداف واضحة، وأطر لتنفيذها للتأكد من أنه في حال استخدام المنهجية فإن المنافع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية تبرر التكاليف، وأنه تم دراسة توزيع الآثار المترتبة على تطبيق تلك التشريعات بالنسبة لمختلف فئات المجتمع.
- تطورت منهجية قياس أثر التشريعات عبر العشرين عاماً الماضية، وهي تمثل الآن أداة يتم استخدامها على نطاق واسع، وهي ليست علاجاً لكل المشاكل والتحديات، وليست أداة جديدة تماماً.

- إيجاد إطار تنظيمي قوى أمر جوهرى لتحقيق النجاح، وينبغي أن تربط الاستراتيجية المتبعة بين ثلاث ركائز مختلفة، وهي السياسات التنظيمية، والمؤسسات التنظيمية، والأدوات التنظيمية
- "لا تعد منهجية قياس أثر التشريعات عملية إصلاح تتم لمرة واحدة، بل يتطلب ذلك إرادة سياسية طويلة الأجل، وكشفت التجربة في فرنسا أن تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، عندما لا تركز على مبادرات الإصلاح الرئيسية المدعوة سياسياً، قد تفشل في الحصول على الأهمية اللازمة لتعزيزها وتحقيق أهدافها". (Claudio M. Radelli, 2004, P.734-737)
- قد تستخدم منهجية قياس أثر التشريعات كأداة لمشروعات التغيير المؤسسي الطموحة كما حدث في حالة هولندا، للمساهمة في إعادة هيكلة المؤسسة والإجراءات التقليدية لصنع القرار لصالح المزيد من التشاور والتشارك بين الحكومة والمواطنين والقطاع الخاصة والمعنيين بالقرارات والتشريعات.
- أثبتت التجارب المعاصرة بوجود علاقة واضحة ووثيقة بين تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، وفاعلية وضع التشريعات واللوائح التنظيمية من منظور المؤسسات المختلفة، فلما كان تطبيق المنهجية يوفر لأصحاب القرار معلومات مفصلة عن الآثار التي يمكن أن تترتب على الإجراءات التنظيمية، فإنه يسهم في ضمان المساءلة والشفافية والاتساق التنظيمي والإصلاح الإداري في المؤسسات المختلفة، حيث أن تأمين وجود قوانين ولوائح ذات نوعية أفضل يمثل هدفاً من الأهداف الأساسية للإصلاح الإداري. (OECD, 2008, P.7)
- أن وجود هيئة إشراف مركزية يمكن أن يكون عاملاً أساسياً لإنجاح برنامج الإصلاح التشريعي، وكثيراً ما تكون هذه الهيئات تابعة لرئاسة مجلس الوزراء أو لرئاسة الدولة في مراحلها الأولى. (OECD, 2002, Pp.87-88)
- كلما أحرزت الحكومات تقدماً في إعداد السياسات والبرامج والتشريعات ازداد إيلاء العناية لتقييم النتائج وتقدير مستوى الأداء للأدوات التنظيمية. فمنهجية قياس أثر التشريعات تحتاج إلى تقييم مستمر "لتحسين أداء الأدوات والمؤسسة القائمة على القياس" وذلك لضمان فعالية وجدوى هذه الأدوات. ذلك أن أدوات مثل "قياس الأثر" تحتاج إلى تقييم منتظم: لضمان

استمرار وجودها، ولرفع مستوى أداؤها إلى الحد الأقصى، وللتواصل نتيجة لذلك، إلى رفع مستوى السياسة ذاتها وجدواها".

• إن إدراج منهجية "قياس أثر التشريعات" في العملية الأساسية للحكومة يتطلب إحداث تغيير ثقافي في أوساط السياسيين وأصحاب المصالح والجمهور العام. مما 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 والإدارية للدولة. (OECD, website-2004)

• يوفر تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات بيانات لاتخاذ قرارات مناسبة خاصة بالإطار التشريعي، وتكشف الآثار والارتباطات بين السياسات، وتدعم قدرة صانع القرار على موازنة البدائل، وتعطي محاسبة عامة عن كل أداة تشريعية، وتوفر تفسيراً واضحاً لكل أداة تشريعية والغرض منها والتحليل لدعمها والآثار المتوقعة، كما أنها تمكن صناع القرار من فهم وتحمل مسؤولية القرارات التشريعية، وكذلك تحديد الأثر للبدائل المختلفة بطريقة كمية من خلال:

- تناول العائد والتكاليف والآثار المباشرة وغير المباشرة على المؤسسات، والعاملين، والمخاطبين بالتشريع.
- تناول الآثار على التنمية واستدامتها، وتحقيق التوازن بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.
- تحليل العبء التنظيمي لكل بديل من البدائل، ومدى الاستعداد لتحقيقه.

ثانياً: التوصيات: نحو وضع إطار عام مقترح لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في الدول العربية:

يعتبر قياس أثر التشريع، على الأقل في الدول النامية، قراراً سياسياً، وليس مجرد عرف أو إجراءات حكومية أو برلمانية تتحول إلى ثقافة عامة. وبصرف النظر عن بواعث اتخاذ هذا القرار، أو السياق الذي أفرزه فهو قرار سياسي وطني، أي تتخذه النخبة الحاكمة، ممثلة في القيادة السياسية للدولة أو للبرلمان أو للحكومة.

كما أن العوامل المجتمعية التي تحيط بقرار تطبيق منهجية قياس أثر التشريع، أي درجة استعداد وتعاون جميع الجهات مع الفريق القائم بالقياس، تحدد إلى درجة كبيرة إنجاح عملية القياس

والنقيم المحتمل الناتج عن تطبيق التشريع. ومن ناحية ثالثة، فإن القدرات والإمكانات المتوافرة للقائم بعملية قياس الأثر التشريعي، ودرجة الثقة فيها واستقلاليتها عن المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي المحدد العملي لقدرتها على جمع بيانات مدققة وإجراء قياس منضبط. ونستعرض في هذه الجزئية، إطاراً عاماً مقترحاً لسبل تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات في الدول العربية، وبني هذا الإطار على ما يلي:

1- صدور قرار أو قانون لتطبيق منهجية قياس أثر التشريعات؛ لإلزام الجهات الحكومية المختلفة بالتطبيق، وكذلك القطاع الخاص، بالإضافة إلى تحديد الأهداف الأولية لتطبيق المنهجية وإطارها.

2- البدء في تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات على نطاق ضيق، وفي مجالات محددة، وبأساليب تحليل بسيطة، ثم التوسع التدريجي في تطبيق المنهجية وتطوير الأدوات عندما يصبح هناك قبولاً لاستخدام هذه الأداة وتبدأ المعرفة والخبرة في التطور.

3- إسناد تطبيق المنهجية إلى مجلس الوزراء أو البرلمان في المرحلة الأولى، ثم الاتجاه إلى استقلالية الجهة المختصة بالتنفيذ.

4- وضع دليل إجرائي للعمل يتم الالتزام به وتطبيقه في المرحلة الأولى.

5- يتولى البرلمان دور الجهة المختصة بالإشراف والمتابعة على تطبيق المنهجية، والرقابة على مدى التزامها بالأهداف التي وضعت لتطبيق المنهجية.

6- الاهتمام بالتدريب وتطوير مهارات وقدرات القائمين على عملية التطبيق والإشراف والمتابعة. وفيما يلي استعراض الإطار المقترح للتطبيق في الدول العربية، من خلال ثلاث مراحل أساسية، نتناولها على النحو الآتي:

المرحلة الأولى:

1) توافر الإرادة السياسية، وعلى أعلى المستويات، لتبني تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات باستراتيجية شاملة، وسياسة صريحة تضم جميع الأجهزة الرسمية لضمان جودة تطبيق المنهجية ومن بين مقتضيات الإرادة السياسية:

- أ. وجود قرار تنظيمي يصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو قانون لإقرار تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، بحيث يلزم الوزارات والهيئات الحكومية بالتطبيق على التشريعات الجديدة، ومراجعة التشريعات القائمة، اللوائح التنفيذية، والقرارات التنظيمية.
- ب. النظر إلى العناصر الرئيسية لمنظومة قياس أثر التشريعات - من تدابير ومؤسسات وأدوات - باعتبارها كلاً لا يتجزأ وأنه ينبغي تطبيقها على كافة المستويات الحكومية.
- ج. إسناد مسئولية الإشراف على التطبيق وإعطاء المنهجية قوة الدفع الأولي إلى أحد الوزراء المختصين، ويفضل إلى رئيس مجلس الوزراء.
- د. إعداد خطة عمل للتطوير التشريعي تعتمد على منهجية قياس أثر التشريعات، محدداً بها أهداف واضحة وأطر للتطبيق، وتعتمد على التشاور مع كافة الأطراف المعنية.
- (2) اعتماد المنهجية السليمة لقياس أثر التشريعات، من خلال وضع معايير واضحة لضمان جودة تطبيق المنهجية ومبادئ صنع السياسات العامة على المستوي التنفيذي، وذلك من خلال:
- أ. التدرجية في تطبيق المنهجية سواء في المجالات التي تغطيها وتطبق بها، أو مستويات التحليل وشموليته، مع اقتصار التحليل على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في المرحلة الأولي.
- ب. توضيح دور منهجية قياس أثر التشريعات في تحقيق الاستدامة في النمو وتحقيق أهداف مكافحة الفقر، والأهداف الأخرى التي تحققها خاصة في مجال تحديد الأولويات والمشاركة المجتمعية بها، واختيار أفضل البدائل.
- ج. إعداد دليل إجرائي للتطبيق، ويتضمن الدليل منهجية واضحة، ويمكن الاعتماد على الأسئلة المرجعية العشر التي تبنتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في المرحلة الأولي.
- د. وضع معايير الجودة لدى صياغة أو مراجعة النصوص التشريعية الجديدة، ومراجعة الأطر التشريعية القائمة سواء القوانين أو اللوائح التنظيمية والتنفيذية من منظور الجودة التنظيمية والمنافسة؛ ويفضل أن يتم ذلك تحت إشراف هيئة يجري إنشاؤها لهذا الغرض.
- (3) تحديد جهة مركزية تتولي الإشراف على تطبيق المنهجية،
- أ. إنشاء هيئة/وحدة مركزية تكون تابعة لمجلس الوزراء (يمكن نقل تبعيتها أو استقلاليتها بعد استقرار التجربة)، وعدد من الوحدات الفرعية التابعة للوزارات والهيئات الحكومية، بحيث

تقوم الهيئة بمتابعة ومراقبة عمل الوحدات الفرعية على تنفيذ المنهجية، وضمان تحقيق كل من الاستمرارية، والمصداقية والكفاءة في التنفيذ.

ب. ضمان توافر السلطات والصلاحيات الكاملة للهيئة المشرفة على تطبيق المنهجية، وضمان

توافر العناصر البشرية المؤهلة والقادرة على ضمان نجاح التطبيق. وتختص بما يلي:

- التنسيق والإشراف على تطبيق المنهجية والتأكد من جودة الأدوات التشريعية وأنها تتماشى مع استراتيجية الحكومة ككل، وأن هناك تواصل فعال بين تلك الجهة والقائمين على إعداد الأدوات التشريعية.
- فحص مبرر الأدوات التشريعية عن طريق تقييم جودة المقترحات المقدمة من خلال تقييم الأثر، ويكون لها حق الاعتراض على المقترح إذا لم يفي بمتطلبات الجودة.
- تقديم الدعم والمشورة الفنية، للمساهمة في تغيير ثقافة القائمين على إعداد الأدوات التشريعية، وقد يتم ذلك من خلال أدلة إجرائية والتدريب المستمر وتوفير الخبرات المتخصصة.

(4) تقديم مجموعة من البرامج والخطط التدريبية المكثفة للقائمين على تطبيق المنهجية، لضمان كفاءة الأداء، مع الحرص على اطلاعهم على التجارب المقارنة وما انتهت إليه، وما واجهته من مشاكل وتحديات للعمل على تجاوزها والبناء عليها.

(5) وضع إطار لجمع البيانات وضمان جودتها، فيجب أن يكون هناك استراتيجية للتعامل مع البيانات من حيث توفيرها، والمعايير المطلوبة بها، والتوقيتات، والكلفة، وضمان مصداقيتها.

(6) ومن زاوية القبول الاجتماعي Social Consent، ويتطلب ذلك أمرين:

- أولهما، نشر وتسويق Promoting فكرة قياس أثر التشريع التقني، مع الترويج لها بالطرق المختلفة
- والأمر الثاني، هو آليات الوصول outreach مباشرة، وبحرية، وبالقدر الملائم للإمكانات المتاحة. وتتوسع هذه الآليات.

وهناك جانب آخر وهام في توفير هذا القبول لعملية قياس الأثر، وهو تفاهم الأطراف صاحبة

المصلحة في إجراء القياس وتمويله.

المرحلة الثانية: الاهتمام بتحسين نوعية التشريعات الجديدة ومراجعة التشريعات القائمة ومدى حاجتها للتحديث، وذلك من خلال ما يلي:

- 1) البدء في تعميم الهيكل المؤسسي لقياس أثر التشريعات بالوزارات والهيئات الحكومية بشكل شامل ومتكامل، وتجهيزها بالأدوات اللازمة، وتدريب القائمين عليها.
- 2) وضع سياسة واضحة للتشاور مع الأطراف المعنية، تتضمن من كيفية تحديد الأطراف المعنية، ووسائل التشاور معها، والإطار الزمني للتشاور، وكيفية تحليل نتائج التشاور ونشرها، ومسئولية الأطراف المختلفة عن تلك العملية.
- 3) تطوير طرق وأساليب تحليل وتقييم البدائل المختلفة، مع إبراز البدائل غير التشريعية وتوضيح أسباب اللجوء إليها.
- 4) وضع آليات وأطر لمراقبة تنفيذ المنهجية ومراحلها المختلفة، وفي هذا الصدد يجب دمج المنهجية في عملية صنع السياسات العامة والسياسة التشريعية، والعمل على بناء القدرات في هذا المجال، إلى أن يصبح تطبيق المنهجية جزء تلقائي في العملية التشريعية.
- 5) إعداد أجندة عمل وطنية سنوية لمراجعة التشريعات القائمة، والتي تتضمن الأولويات بالنسبة للمجتمع، وبناء على التشاور مع كافة الأطراف المعنية.
- 6) التزام الحيادية التنظيمية، والحرص على ألا تترتب على التشريع المعني منافع أو تكاليف خاصة لفئات معينة، إلا إذا كان هناك دليل واضح على أن هذه المنافع أو التكاليف تعتبر ضرورية لتأمين المصلحة العامة أو لمنع ممارسة الهيمنة على السوق.
- 7) العمل على أن تتسم الإجراءات الإدارية الخاصة بتطبيق اللوائح والقرارات التنظيمية بالشفافية وعدم التمييز.

المرحلة الثالثة: الاهتمام بجودة المنهجية وأدواتها، ومراجعة وثيقة قياس الأثر التي أعدت لبعض التشريعات الجديدة:

- 1) مراجعة التشريعات التي تم تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات عليها في المرحلة الأولى، مع التركيز على مبدأ التكلفة/العائد بالنسبة لما حققته هذه التشريعات.
- 2) رصد التحديات التي واجهت التطبيق والمشاكل، والبدء في وضع السياسات والإجراءات الكفيلة بعلاجها.
- 3) العمل على الاتجاه نحو استقلالية الهيئة المركزية المسؤولة عن تطبيق المنهجية، وكذلك المسؤولة عن الإشراف والمتابعة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

- الصاوي، على، الصياغة التشريعية للحكم الجيد: إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت: 3-6 فبراير 2003.
- الدليل الإجرائي لتقييم الأثر، المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال "إدارة"، 2011.
- دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، معهد الحقوق-جامعة بيرزيت، 2017.

ثانياً: باللغة الإنجليزية:

- 1- Bauer, Stephanie and Wittholz, Karen, Regulatory Impact Analysis (RIA), Developments and current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries, Working Paper, European Parliament, 2002.
- 2- Better Regulation: Guidelines and toolbox, chapter 3: Impact assessment, European Commission, 2007, (https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)
- 3- Black, Julia, and Jacobzone, Stephane "Tools for Regulatory Quality and Financial Sector Regulation: A Cross-Country Perspective", OECD Working Papers on public Governance, No. 16, 2009.
- 4- Botchway, Francis, Good Governance: The Old, the New, the Principle, and the Elements; Florida journal of international law 13(2) January 2001.
- 5- Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA), Guidance for policy Makers, OECD, Paris, 2008.
- 6- Donelan, Edward, "overview of the importance and impact of better regulation", Conference: Regulatory Impact Assessment, Ankara, 19-21 April 2006.
- 7- European Union, "Impact Assessment Guidelines", (2005) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes

- 8- Guidelines for the implementation of the Regulatory Impact Analysis/assessment (RIA) process in South Africa 2012, available online.
- 9- Interinstitutional Agreement on Better Law making, Official Journal of European Union, C 321, 2003
- 10- Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies", (2006), Australian Government http://www.finance.gov.au/finframework/docs/Intro_to_CB_analysis
- 11- Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Organization for Economic Co-operation and Development, Version 1.0 October 2008
- 12- Jacobs, Colin, "The role of regulatory impact assessment in democratization: selected cases from the transition states of Central and Eastern Europe", Centre on Regulation and Competition, Paper No. 101, 2005.
- 13- Jacobs, Scott, An overview of Regulatory Impact Analysis, in Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD 1997.
- 14- Kirkpatrick, Colin. and Parker, David, Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester, July 2003.
- 15- Kirkpatricki, Colin and Parker, David, Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries, Public Administration and Development, (24), 2004.
- 16- Ladegaard, Peter and Jacobs, Scott, "Regulatory Governance in Developing Countries", Investment Climate Advisory Services (ICAS) of the World Bank Group, November 13-14, 2008.
- 17- Methodological Guide on Regulatory Impact Assessment, European committee under the Government of the Republic of Lithuania, Vilnius 2000.
- 18- OECD Guiding principles for regulatory quality and performance, OECD, Paris, 2005.
- 19- OECD, "Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions", Paper prepared for the Working Party on Regulatory Management and Reform meeting, Paris, 2004. available at <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf>

- 20- OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA), Guidance for Policy Makers, Paris, 2008.
- 21- OECD, Summary of the Regulatory Reform Dialogue at the 2014 OECD Southeast Asia Regional Forum 10th meeting of the Regulatory Policy Committee, 14-15 April 2014, The OECD Conference Centre, Paris, France, GOV/RPC 2014,
- 22- Radaelli, Claudio, The Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment, in Journal of European Public Policy, vol.12. 2005.
- 23- Radelli, Claudio, the Diffusion of Regulatory Impact Analysis - Best Practice or Lesson-Drawing? European Journal of Political Research 43, 2004
- 24- Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. OECD 2002.
- 25- Regulatory reform through regulatory impact analysis: The Canadian experience, on Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, 1997.
- 26- Renda, Andrea, Using Regulatory Impact Analysis To Improve Decision Making in the ICT Sector, Centre for European Policy Studies (CEPS), Belgium, 2014
- 27- Rodrigo, Delia, "Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries", Background Document, 2007.
- 28- Rodrigo, Delia, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Developing Countries, Dhaka, Bangladesh, June 2005
- 29- [search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC\(2014\)8&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC(2014)8&docLanguage=En)
- 30- Staronova, Katrarina, and Mathernova, Katarina, "Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia", Budapest, Hungary, 2003.
- 31- www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryImpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf