المركز السعودي للتنافسية والأعمال
SAUDI COMPETITIVENESS & BUSINESS CENTER
تيسير | TAYSEER

اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية

تقييم آثار التشريعات

الإصدار الأول (دليل إرشادي)

رجب 1445هـ - يناير 2024م


بسم الله الرحمن الرحيم



إن المملكة تسير وفق خطوات جادّة نحو تطوير البيئة التشريعية، من خلال استحداث وإصلاح الأنظمة التي تحفظ الحقوق وتُرسِّخ مبادئ العدالة والشفافية وحماية حقوق الإنسان وتحقّق التنمية الشاملة، وتعزّز تنافسية المملكة عالمياً.

صاحب السمو الملكي
الأمير محمد بن سلمان بن عبد العزيز ولي العهد
رئيس مجلس الوزراء

جدول المحتويات

الفصل الأول: مقدمة	5
الفصل الثاني: آلية تطبيق دراسة أثر التشريعات	13
الفصل الثالث: تحديد المشكلة وتعريفها	23
الفصل الرابع: تحديد الأهداف والخيارات المتاحة لتحقيقها	37
الفصل الخامس: تحليل الخيارات	48
الفصل السادس: عرض النتائج والتوصيات	71
الفصل السابع: مراجعة التشريع وتقييم آثاره (التقييم اللاحق)	80
الفصل الثامن: حوكمة تقدير أثر التشريع	94
الفصل التاسع: الخاتمة	103
المراجع	107

الفصل الأول
مقدمة

١.١ دراسة تقييم أثر التشريعات



تشهد **المملكة العربية السعودية** نقلة نوعية ضخمة نحو **تحقيق رؤيتها الطموحة ٢٠٣٠.** وقد واكبت هذه النقلة تطورات وتغيرات تشريعية وتنظيمية واسعة النطاق لتوفير البنية التحتية القانونية التي يستلزمها تنفيذ هذه الرؤية.

واستدامة هذه المكاسب الاجتماعية والاقتصادية تتوقف على وجود منظومة لإدارة عملية التشريع قادرة على تطوير واستحداث التشريعات اللازمة، مع قدرتها في الوقت نفسه على التقييم المستمر لآثار هذه التشريعات، فيتسنى لها تبني أي تعديلات يتطلبها التدخل التشريعي.

ولما كانت الجهات المسؤولة تقوم بدور فاعل في رسم هذا الإطار التشريعي ابتداء من اقتراح التشريع وانتهاء بصدوره ونشره، فقد أصبح من المطلوب إيجاد ما يكفل التنسيق في هذا الشأن من حيث الأهداف ومعايير الجودة، سواء بالنسبة إلى آليات تبني التشريعات أو آليات تطبيقها.



ولتحقيق هذه الاستدامة، وتعزيز الجودة والمعايير، فإنه تم تطوير **دليل استرشادي موحد تفصيلي** لآلية دراسة الأثر التشريعي وهو ما يُعرف بـ:Regulatory Impact Analysis(RIA).

إن تبني آلية تقييم الأثر التشريعي تعد خطوة مهمة على المستويين الوطني والدولي سواء في الدول المتقدمة أو من خلال المنظمات الدولية المعنية بالتنمية، كالبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويأتي ذلك بسبب فائدته وتأثيره في عملية اتخاذ القرار، فكل قرار يُتخذ لا شك أنه يهدف إلى تحقيق غرض معين يُسعى من خلاله إلى حل مشكلة قائمة تحتاج إلى تدخل المشرع لسن القوانين والتشريعات التي تكفل حل المشكلة أو التقليل منها، لذا يسعى متخذ القرار إلى النظر في الوسائل المختلفة المتاحة أمامه والعمل على الترجيح والمفاضلة فيما بينها، واختيار الأنسب منها، بناء على مسوغات منطقية وعلمية، **وبهذا تتحقق خطوات تقييم الأثر التشريعي.**

١.٢ تعريف تقييم الأثر التشريعي



تقييم الأثر التشريعي يراد به تطبيق منهجية تفصيلية لتحليل الآثار المتوقعة لتبني أو تعديل تشريع معين، وتقييم ما إذا كان هذا التشريع سيحقق الغرض منه بطريقة تتفق وتلائم الحاجة التي دفعت إلى إصداره ابتداء.

وتأتي الحاجة إلى مثل هذه المنهجية التفصيلية، من حقيقة واقعة هي أن لكل تشريع في مجتمعٍ ما آثارًا متعددة ومتباينة ومتداخلة في ذلك المجتمع، يصعب في الغالب توقعها بدون دراسة متأنية مفصلة تشمل بصفة خاصة التواصل مع الأطراف المعنية بالتشريع، **ومن أجل الوصول إلى هذه الغاية** يُلجأ إلى مقاربات اقتصادية مختلفة لتقييم خطر "فشل التشريع في تعظيم صافي المنفعة" بالنسبة إلى المستهدف بالتشريع. **ومن هذا المنطلق** فإن الهدف الرئيس لتقييم الأثر التشريعي هو **التحقق من أن التشريع سيكون محققًا لأهدافه، وأن منفعته ستتجاوز تكلفته**.



وهذه المنهجية مبناها هو تجميع وترتيب وتحليل المعلومات المتعلقة بالأثر المتوقع للخيارات التشريعية المتاحة. **والغرض من تبني هذه المنهجية** هو الاعتماد على آلية تشريعية مدعَّمة بأحدث المنهجيات التشريعية، مع توقع الآثار المستقبلية للتدخل التشريعي، فتتعزز بذلك معدلات الاستجابة التشريعية للمشكلات المجتمعية.

وتعتمد الآلية على تقييم الآثار التي يمكن قياسها بطريقة كَمية، وتلك التي تستعصي على القياس الكَمي على حد سواء، فيكون التقييم بذلك موضوعيًّا غير منحاز.



لذلك تنشد عملية تقييم الأثر التشريعي إلى هدفين رئيسين، هما:

١ التحقق مما إذا كان التدخل التشريعي سائغًا

٢ اختيار أكثر أساليب التدخل المتاحة كفاءة في تحقيق أهدافها



الوثيقة معَدة لاستخدام من لديه خبرة في مجال تقييم آثار التشريعات.

١.٢ تعريف تقييم الأثر التشريعي

فتقييم الأثر التشريعي لا يهدف إلى الترويج لتبني توجه ما، ولا إلى دعم نتيجة سابقة، **بل إن هدفه** هو مجرد وصف الآثار المحتملة للتشريع، بطريقة تمكِّن متبني التشريع من الاعتماد عليه في اتخاذ قراره على أسس موضوعية ومنهجية مدعمة بالبيانات والمعلومات الدقيقة. **ولا يتحقق ذلك إلا إذا** اشتمل التقييم على مقارنة خيارات التشريع المختلفة مع احتمال استمرار الوضع القائم - كما هو عليه- دون تدخل. وعليه فإنه لا بد في الوقت نفسه من أن يضع التحليل في الحسبان المتطلبات التشريعية والإدارية المختلفة التي تحيط بالمشكلة محل البحث.

ويندرج كل ذلك فيما يعرف بالتقييم السابق للأثر التشريعي (Ex-ante RIA)، **وهي دراسة تتم قبل سَن التشريع فعليًّا.** وبالإضافة إلى هذا التقييم السابق **يتبنى الدليل أيضًا** ضرورة التقييم اللاحق لآثار التشريع (Retrospective RIA)، الذي يختبر أثر التشريع في الواقع بعد تطبيقه، والنظر: في مدى تحقيقه لهدفه؟ وهل كانت له آثار جانبية سلبية؟ وهل هناك عوائق للتطبيق العملي؟ وهل هناك ضرورة لاتخاذ بعض الإجراءات التصحيحية؟ وذلك كله تطبيق لأحدث الاتجاهات في مسألة تقييم الأثر التشريعي **فيما يسمى بالتقييم "العائد" أو "المرتد" للتشريع،** الذي يهدف كذلك إلى تقييم التشريعات القائمة فعلاً من حيث لزوم الإبقاء عليها أو تعديلها، أو التخلص منها نهائيًّا إذا ما تبين أنها لم تعُد مناسبة، أو أنها قد أصبحت ذات آثار سلبية على المجتمع تناقض الأهداف المرجوة منها.

١.٣ الهدف من تقييم الأثر التشريعي

للتدخل التشريعي أهداف شأنها تحسين حياة المواطنين؛ كصحتهم، وسلامتهم، وأمنهم، والبيئة التي يعيشون فيها, وتحسين أوضاعهم المعيشية وجودة الحياة، التي هي ضمن مستهدفات رؤية المملكة ٢٠٣٠.

وفي سبيل ذلك يهدف **التدخل التشريعي** إلى تحسين الأداء الاقتصادي دون فرض تكاليف على المجتمع، فتعزيز المبادرة الفردية والسوق الحرة يُعد من الآليات الحيوية لتحقيق النمو الاقتصادي التي يحاول المشرعون عدم المساس بها إلا في حال تبين أن الفائدة من التدخل التشريعي تتخطى الآثار الجانبية السلبية منها.

ونتيجة لذلك فإن التشريع الجيد الفاعل يستلزم التناغم والتنسيق، سواء عند اقتراح تدخل المشرع أو عند تقييم مدى الحاجة إلى هذا التدخل وكذلك صورة هذا التدخل، **وهذا الدليل يهدف إلى** رسم تصور متوازن بوضع معايير إرشادية واضحة تتمثلها وتسترشد بها الجهات المعنية عند اقتراح التشريع وسنّه وتطبيقه وتقييمه.

إن تقييم الأثر التشريعي يبدأ قبل العملية التشريعية ويستمر أثناءها ويمتد إلى ما بعد إصدار التشريع.

وقد رُوعي في منهجية الدليل -عند إعداده- استيفاء مضامين قرار مجلس الوزراء رقم(م ٧١٣) بتاريخ ١٤٣٨/١١/٣٠هـ، القاضي بالموافقة على الضوابط التي يجب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، إضافة إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦) بتاريخ ١٤٤١/٧/١٥هـ، الذي يقضي بإنشاء وحدة دعم الأنظمة واللوائح -وما في حكمها-لدى المركز الوطني للتنافسية سابقا- المركز السعودي للتنافسية والأعمال، التي ناط بها القرار عدة مهمات، منها:

إنشاء المنصة الإلكترونية الموحدة لاستطلاع آراء العموم والجهات الحكومية والإشراف عليها، التوعية ونشر ثقافة الاستطلاع بأهمية المشاركة في تقويم الآثار التنظيمية، **وكذلك تقديم الملحوظات والمرئيات حول نتائج الاستطلاع**، وإعداد نماذج تقييم الآثار المترتبة عليها.

١.٤ أسباب التدخل التشريعي

إن تدخل المشرع من خلال أداة التشريع يحسُن أن يكون قاصرًا على الحالات التي يتطلبها القانون صراحة، أو عندما يكون لازمًا لتفسير أو تطبيق القانون، أو عند وجود حاجة عامة لا يمكن إشباعها بطريقة مقبولة من خلال المبادرات الفردية أو آليات السوق الحرة، وفي مثل هذه الحالات يتعين تقييم اختيارات التدخل من حيث التكلفة والمنفعة العائدة منها، سواء من الناحية الكَمية أو الكيفية.

وفي ضوء ما سبق، يتعين على الجهة التشريعية -ما أمكنها ذلك- أن تتبع الخطوات الآتية:

١ **التحديد الواضح والدقيق والمتكامل** للمشكلة التي يرغب المشرع في معالجتها.

٢ **النظر فيما إذا كانت التشريعات السارية** قد أسهمت -بصورة أو أخرى- في صناعة المشكلة، وما إذا كانت هذه التشريعات بحاجة إلى تعديل؛ لتحقيق الغاية من التشريع بصورة أكثر كفاءة.

٣ **تحديد وتقييم الاختيارات المتاحة** للتدخل التشريعي المباشر، بما في ذلك تقديم بعض الحوافز الاقتصادية لتشجيع المخاطَبين بالتشريع على اتباع السلوكيات المرغوبة، كفرض رسوم معينة على استعمال بعض الموارد، أو إصدار تراخيص قابلة للتبادل بين المخاطَبين، أو مجرد توفير المعلومات الكافية والواضحة للأفراد عن الخيارات المتاحة لهم، فيتمكنون من اختيار الحلول المُثلى لهم وللمجتمع.

٤ **تحديد أولويات التشريع، والتدخل** بناء على نظر وتقدير مناسب لدرجة وطبيعة المخاطر التي تنجم عن الأنشطة محل التشريع.

٥ **إذا ما تقرر أن التدخل التشريعي هو الحل الأمثل،** فيتعين تصميم هذا التدخل بطريقة تضمن الاستغلال الأمثل للموارد عند تحقيق أهداف التشريع، وعلى الجهات المعنية أن تضع في الاعتبار إمكانية إيجاد حوافز للإبداع والتجديد، ولزوم التناغم والاتساق بين التشريعات، وسهولة توقع نتائجها من قِبل المخاطبين بها، وتوفير تكلفة تطبيق هذه القواعد، وضمان التزام الأفراد بها -سواء بالنسبة لجهة الإدارة أو للأفراد أو للمجتمع عامة- بالإضافة إلى تحقيق المرونة في التطبيق، والعدالة في تحمل أعباء هذه التشريعات.

٦ **تقييم تكاليف ومنفعة التدخل التشريعي المستهدَف،** واقتراح وتبني القواعد إذا ما توصلت الدراسة إلى أن المنفعة المرجوة تسوّغ التكاليف التي ستُتحمَل، على أن يؤخَذ في الحسبان أن بعض التكاليف والمنافع قد يصعب تقديرها بطريقة كَمية دقيقة.

١.٤ أسباب التدخل التشريعي

إن تدخل المشرع من خلال أداة التشريع يحسُن أن يكون قاصرًا على الحالات التي يتطلبها القانون صراحة، أو عندما يكون لازمًا لتفسير أو تطبيق القانون، أو عند وجود حاجة عامة لا يمكن إشباعها بطريقة مقبولة من خلال المبادرات الفردية أو آليات السوق الحرة، وفي مثل هذه الحالات يتعين تقييم اختيارات التدخل من حيث التكلفة والمنفعة العائدة منها، سواء من الناحية الكَمية أو الكيفية.

وفي ضوء ما سبق، يتعين على الجهة التشريعية -ما أمكنها ذلك- أن تتبع الخطوات الآتية:

٧ **بناء القرار على أفضل ما يمكن الوصول إليه** من معلومات وبيانات علمية واقتصادية، وغيرها من البيانات المتعلقة بالحاجة إلى التدخل وآثاره.

٨ **تحديد وتقييم خيارات التدخل المختلفة،** ثم تحديد الأهداف المرجوة والدقيقة والتفصيلية -بالقدر المتاح- من حيث النتائج النهائية، لا من حيث مجرد التغيير في السلوك المرجو من قِبل الأفراد.

٩ **السعي إلى التعرف على وجهات نظر** جهات الإدارة المختلفة ذات الصلة بالتشريع ما أمكن ذلك، فيؤدي التشريع النهائي بذلك إلى التقليل بقدر الإمكان من الأعباء التي ستتحملها هذه الجهات المختلفة، مع تنسيق أداء هذه الجهات كلها بشأن تطبيق هذه القواعد المقترحة.

١٠ **تجنب التدخل التشريعي بطرق متضاربة أو متعارضة،** وتجنب ازدواج التدخل التشريعي بطرق مختلفة أو من جهات مختلفة.

١١ **تصميم التشريعات على أساس أن يتحمل المجتمع أقل عبء ممكن لها،** سواء في ذلك الأفراد، أو منشآت الأعمال بأحجامها المختلفة، أو المجتمعات والتجمعات العمرانية، مع الأخذ في الاعتبار أن تراكم التشريعات والتدخل التشريعي قد يخلق أعباء إضافية.

١٢ **أخيرًا، يتعين أن تأتي صياغة التشريعات مبسَّطة وسهلة الفهم،** فيُتلافى بذلك أي احتمال لعدم الوضوح أو إحداث منازعات قضائية قد تنجم عن ذلك الغموض، التي تضيف بدورها أعباء على جهات التقاضي.

١.٥ مسؤولية تقييم الأثر التشريعي



يعد قسم التشريعات والأنظمة في أي جهة حكومية المنبع الرئيس للخبرة العلمية والعملية في مجالات اختصاصاته، **فتقع على عاتقه المسؤولية عند اقتراح أي تدخل تشريعي، القيام بنفسه بدراسة** تقييم الأثر المرتقب لهذا التدخل، بنهج يأتي معه قرار الجهات المعنية وتأييد المواطنين وامتثالهم له مبنيًّا على أسس واضحة وصحيحة.



لا شك أن الجهات المعنية **قد تستعين -إذا لزم الأمر- بخبرات استشاريين** من خارج الجهة لتقديم العون العملي والفني في تلك الدراسة.



لا شك أنه من المفيد **صياغة مسودة مبدئية لتقرير الدراسة،** ثم نشرها والسعي للحصول على آراء المعنيين من ذوي الخبرة، فيؤدي هذا إلى تحصيل معلومات وآراء إضافية ذات قيمة يمكن إضافتها إلى التقرير النهائي.

الفصل الثاني
آلية تطبيق دراسة أثر التشريعات

الفصل الثاني
آلية تطبيق دراسة أثر التشريعات



هذا الفصل يستعرض أهمية وطرق جمع البيانات لعمل دراسة فاعلة ودقيقة لأثر التشريعات، وبعدها يناقش أهمية التشاور مع أصحاب المصالح المعنيين بالتدخل التشريعي أثناء عمل دراسة تقييم أثر التشريعات، وأخيرًا يذكر الخطوات الرئيسة لتنفيذ دراسة تقييم أثر التشريعات.

٢.١ أهمية وجود خطة لجمع البيانات

إن لجمع البيانات والمعلومات أهمية قصوى في تقدير الأثر المرتقب لأي تدخل تشريعي، **ولا شك** أن منهجية جمع البيانات المطلوبة تتوقف على اعتبارات مختلفة محيطة بالموضوع، فيجب أن تتنوع هذه المناهج بين النظر في الأبحاث العلمية المرتبطة بالموضوع، والقيام بأبحاث جديدة تختص بتغطية بعض الجوانب ذات الصلة، والاجتماع بالأطراف المعنية والتشاور معهم، سواء في الجهات الحكومية أو القطاع الخاص.

ومن الضروري أن تكون عملية جمع البيانات ملائمة من حيث التوقيت والتكلفة، ومن حيث النطاق، فتتناسب بذلك مع نطاق **وأهمية التشريع المقترح،** وفي هذا الصدد فإن التخطيط السابق لعملية جمع البيانات يسهم في توفير الوقت والجهد، وفي ضمان أن القرارات في النهاية ستأتي معتمدة على أفضل الأدلة المتاحة، فوجود خطة لجمع البيانات **يسهم** في وضع منهجية مؤسسية واضحة في جميع مراحل اتخاذ القرار.

هناك بعض الأسئلة التي تساعد في تصميم خطة جمع البيانات:

ما مدى سهولة الوصول إلى مصادر البيانات؟

ما مدى صلاحية البيانات التي جرى جمعها، وهل تحتاج إلى تحديث؟

هل هناك نواقص في المعلومات المتوافرة؟

ما المدى الزمني اللازم لجمع البيانات المطلوبة؟

أين يمكن العثور على البيانات المطلوبة؟

هل البيانات المطلوبة بحاجة للجمع، أو أنه جرى جمعها فعلًا من خلال آليات متوافرة؟

هل بإمكان الجهات المعنية جمع البيانات المطلوبة، أو أنها تحتاج إلى مساعدة خارجية؟ وما نوع المساعدة المطلوبة؟

هل كل المصادر المتاحة متساوية من حيث إمكان الاعتماد عليها والثقة فيها؟

هل البيانات بحاجة إلى المراجعة للتأكد والتوثق منها؟ ومَن يستطيع القيام بمثل هذا العمل؟

٢.١ أهمية وجود خطة لجمع البيانات

من ناحية أخرى، فإن المصادر المتاحة للمعلومات يمكن أن تشمل:

- تقارير المتابعة والتقييم الصادرة عن مشروعات وبرامج سابقة مشابهة.
- مستندات وتقارير متعلقة بالقطاع المتعلق بالمشكلة.
- إحصاءات متوافرة لدى الهيئة العامة للإحصاء في المملكة.
- مصادر متعلقة بالمخاطبين بالقواعد المقترحة، كمؤتمرات سابقة، أو تقارير صحفية، أو تصريحات وبيانات، أو جلسات استماع سابقة.
- أبحاثًا صادرة عن جهات حكومية ومعاهد بحثية متخصصة.
- قواعد البيانات الأكاديمية المتاحة إلكترونيًّا.
- التجارب السابقة لدول أخرى أو منظمات دولية.

وكذلك هناك استراتيجيات مختلفة للحصول على مؤشرات مناسبة في حالة تعذر الوصول إلى قاعدة بيانات متكاملة، ومثال ذلك: حالة التعامل مع نقص البيانات، فتوجد عدة استراتيجيات للحصول على مؤشرات قياس يمكن استقراء الأثر بناء عليها في حال كان هناك نقص في البيانات أو لم تكن البيانات متاحة، وتشمل:

١ أخذ عينة ممثّلة من الفئة المستهدفة:

يُستخدم أسلوب أخذ العينات في منهجيات التحليل الإحصائي، وذلك بجمع النتائج والرؤى والملحوظات بشأن مجموعة سكانية معينة، التي يمكن الاعتماد عليها بثقة لتمثيل مجموعة أكبر من السكان وَيد الدراسة وعكس خصائص هذه المجموعة بدقة، **على أن تُختار الخصائص التمثيلية** من قبل متخصصين في الإحصاء، فتكون بذلك محقّقة للأهداف البحثية، ويمكن أن تشمل الخصائص الرئيسة على: الجنس، والعمر، ومستوى التعليم، والحالة الاجتماعية والاقتصادية. وبشكل عام فإنه كلما زاد عدد السكان وَيد الفحص زادت الخصائص التي قد تنشأ للنظر فيها.

طرق أخذ العينات:

العينة العشوائية: عندما تكون العينة غير ممثّلة، فإنها تُعرف باسم: عينة عشوائية. ورغم أن أخذ العينات العشوائية هو نهج مبسَّط لأخذ عينات، إلا أنه يصاحبه ارتفاع مخاطر حدوث خطأ في أخذ العينات، الذي يمكن أن يؤدي إلى نتائج أو استراتيجيات غير صحيحة وقد تكون مكلفة.

العينة المنتظمة: أخذ العينات المنتظمة هو نوع آخر من طرق أخذ العينات التي تسعى إلى تنظيم مكوناتها، ورغم أن هذه الطريقة تتخذ نهجًا منتظمًا إلا أنه لا يزال من المحتمل أن ينتج عنها عينة عشوائية.

٢.١ أهمية وجود خطة لجمع البيانات

٢ استخدام المصادر المرجعية:

- التحقق من تفاصيل كيفية اشتقاق الأرقام.
- استخدام مصادر متعددة، مع الحرص على تقييمها بشكل يتناسب مع الغرض.
- تجنب المصادر غير الواقعية أو غير العملية.

٣ استخدام الدراسات الاستقصائية (الاستبانة):

- استقصاء الأطراف المهتمين بطريقة منهجية ومنظَّمة.
- في حال ضيق الوقت أو قلة الموارد لإجراء دراسة استقصائية مخصَّصة، ينبغي الاطلاع على الدراسات الاستقصائية المحلية والوطنية التي تجريها المنظمات المعروفة كمراكز البحوث وما في حكمها.

٤ التخمين:

- استخدام المعدلات التي لا تختلف كثيرًا من مكان إلى آخر لتخمين عدد قطعي مثل: تخمين عدد الوفيات، ومضاعفة معدلات الوفيات من قبل السكان، بدلًا من جمع الأرقام الفعلية من سجلات السكان.
- يُنظر إذا كانت هناك قواعد عامة مقبولة على نطاق واسع.
- استخدام معدلات وصف الظواهر المماثلة.
- استخدام متغير معروف لتخمين آخرَ عندما تكون العلاقة بين الاثنين معروفة (النمو السكاني بمعدل زمني، ومعدلات النمو السابقة).

٥ الاستعانة واستخدام الخبراء:

- التحقُّق من بيانات اعتماد الخبراء.
- اعتماد منهجيات ومعايير تحد من هامش الخطأ في التقدير والتوقعات.

٦ طرق جمع البيانات:

تنقسم طرق جمع البيانات إلى نوعين: نوعية، وكَمية، **وبيان كل طريقة في الجدول الآتي:**

٢.١ أهمية وجود خطة لجمع البيانات

١ الطرق النوعية ووصفها:

مقابلات مفتوحة (غير محددة بأسئلة معينة)	العصف الذهني (طريقة دلفي)	مجموعات التركيز	دراسة الحالة
تُستخدم عادة في المراحل الأولى من عملية تعريف التشريع وصياغته، وذلك للتحقق الأولي وتحديد النطاق، فتسمح هذه الطريقة بتغيير الأسئلة وتكييفها لتتناسب مع ذكاء المستجيب أو فهمه أو معتقده، بخلاف الدراسات الاستقصائية المنظَّمة التي تكون فيها إمكانية تكرار البيانات وقابليتها للمقارنة أكثر صعوبة.	تقوم هذه الطريقة على اعتبارات فلسفية أساسها أن رأي الاثنين أفضل من رأي أحدهما، وأن آراء الخبراء وأحكامهم موضوعية ويقل فيها التخمين، والغرض من هذه الطريقة جمع أفكار جديدة، فيجري في هذه الطريقة طرح عدة استبانات على الخبراء، ولا يُجمع بينهم في لقاء أو اجتماع، ومن ثَم تنعدم الخلافات الشخصية، كما يُسمح للمشاركين بعدم الإفصاح عن أسمائهم في الاستبانات، وتعد هذه الطريقة تطويرًا حديثًا لأسلوب عمل اللجان، إلا أنه يُتجنب سيطرة بعض الأفراد الأقوياء على الآخرين الأقل جرأة.	وتعد وسيلة لجمع الآراء في إطار المقابلة مع عدّة أشخاص يجمعهم عامل مشترك معين، وكلما زادت خبرات وتجارب المعنيين فإن النتائج ستكون أكثر نضجًا ونفعًا. ويمكن استخدام مجموعات التركيز لفهم عادات عمل المشاركين وأنواع الفجوات في الخدمات الحالية، ويكون هناك مشرف على الجلسة يطرح الأسئلة ويستمع لأجوبة الحضور ويفتح المجال للنقاش ويستحث أفكار المشاركين، كما يدون أيضًا جميع الملحوظات والأفكار والاستنتاجات الرئيسة.	تُستخدم هذه الطريقة عندما يكون النطاق ضيقًا نسبيًّا، أو يكون الوصول الى البيانات محدودًا، وتسمح دراسة الحالة بالاستقراء والتعميم من أجل الإجابة على مجموعة من أسئلة (ماذا، ولماذا)، وتتضمن دراسات الحالة –عمومًا- مزيجًا من الكَم كالاستبانات والإحصاءات، والنوعية كالمقابلات ومجموعات التركيز.

٢ الطرق الكَمية ووصفها:

الدراسات الاستقصائية (الاستبانة)	الإحصاءات
جمع البيانات الأولية بشكل منهجي باستخدام استبانة تطبَّق على عينة مختارة سابقًا من الأفراد، ويُستند على الاستبانات مع أسئلة مفتوحة ومغلقة، ويُسمح أيضًا باستخدام النهج الإحصائي لما فيه من مزايا بحثية.	تتعلق الإحصاءات بجمع البيانات ومعالجتها وتفسيرها وعرضها. وتُستخدَم الإحصاءات الوصفية لتلخيص ووصف مجموعة من البيانات، أما الإحصاءات الاستدلالية فتتناول نمذجة أنماط البيانات باستخدام العينات والسكان لاختبار الفرضيات.

٢.١ أهمية وجود خطة لجمع البيانات

أسهم التطور السريع -في مجالات التقنية- في استحداث أدوات إضافية لجمع أكبر عدد من البيانات الدقيقة في أسرع وقت، ويوضح الجدول الآتي الطرق الحديثة لجمع البيانات:

الطريقة ووصفها:

استخلاص البيانات واستخراجها	تحليل وسائل التواصل الاجتماعي	نظام تتبُّع تحديد المواقع (GPS Tracking)
هو عملية تُستورد فيها المعلومات من موقع إلكتروني إلى جدول بيانات أو ملف محلي محفوظ في ذاكرة إلكترونية أو جهاز الحاسب مثلًا، كما يمكن استخراج البيانات من مصادر متعددة (مثل الخرائط والصور والنصوص)، ويمكن استخلاص البيانات القيِّمة أيضًا من المصادر الرقمية وغير الرقمية التي لا يمكن الوصول إليها بحرية من خلال الإنترنت، ويمكن لهذا النوع من البيانات أن يوفر معلومات يصعب جمعها مثل: استخدام صور من الأقمار الصناعية لبلد ما لرصد معدل إزالة الغابات، وطرق الحصول على الكهرباء، وما إلى ذلك.	كما يمكن للباحثين استخراج وتحليل بيانات وسائل التواصل الاجتماعي (تويتر، فيسبوك، إلخ). وهذه الأنواع من التقنيات مفيدة بشكل خاص لأداء ما يسمَّى بـ: "تحليل المشاعر" ، و"تقييم المشاعر"، تجاه شركة أو علامة تجارية أو منتج أو قضية معينة.	أصبح تتبع أنماط حركة الأفراد من خلال الأجهزة الرقمية مهمًا بشكل كبير، وقد أدرك الباحثون أن ديناميات الموقع والسياق هي القوى المحركة الرئيسة لصنع قرارات المستهلك.

تقنيات تتبُّع المواقع الإلكترونية	قياسات سلبية/ كامنة (Other passive measurements)	بيانات المعاملات
تسمح هذه التقنيات (مثل ملفات تعريف الارتباط أو العدادات) للباحثين بمراقبة المواقع الإلكترونية، وتسجيل المدة التي يقضيها المستخدمون عليها والروابط التي جرى تصفحها، ومن هنا يمكن للباحثين اكتساب فهم عميق لكيفية تصرف المستهلكين عبر الإنترنت.	أي جهاز إلكتروني حديث لديه القدرة على التقاط بيانات المستخدِم الخاص به، وقد تكون هذه البيانات مفيدة لدراسة أسئلة بحثية محدَّدة أو للانتباه إلى السلوك الفردي بطريقة معينة.	يقوم مقدمو الخدمات المالية، وفنيو شبكات الهاتف المحمول، وتجار التجزئة، وما إلى ذلك، بجمع العديد من أنواع البيانات المتعلقة بالمعاملات التي يمكن أن تكون ذات قيمة بالغة لجمع المعلومات بشأن محدِّدات السلوك الفردي والتغيرات في السلوك المرتبط بالسياسات الجديدة.

٢.٢ أهمية التشاور مع أصحاب المصالح المعنيين بالتدخل التشريعي



لا بد قبل وضع التصور النهائي للتدخل التشريعي المرتقب من التشاور مع الجمهور وأصحاب المصالح المخاطَبين بأحكام التشريع، وذلك بطريقة فاعلة ومناسبة، ويعني ذلك التشاور مع من سيتأثرون سلبًا أو إيجابًا بالتشريع.



ويتعين أن تتاح للجمهور فرصة ومهلة زمنية كافية لدراسة المقترحات المطروحة والتعليق عليها، ومما يساعد على فاعلية ذلك وضع استبانات وأسئلة واضحة ومحدَّدة يستطيع المخاطَب أن يرد عليها مباشرة، خاصة بالنسبة إلى المسائل التي يرى الباحث أو المشرع أهمية معرفة رأي المخاطَب بها. وهذه العملية تحقق قدرًا من الدعم والاقتناع المجتمعي بأهميتها، وتؤثر إيجابًا على امتثال المخاطَبين لأحكامها.

٢.٣ مراحل دليل تقييم الأثر التشريعي

تقتضي دراسة وتقييم الأثر التشريعي تحديد المشكلة بوضوح، وتحديد الخيارات المتاحة لمعالجتها، ثم تقييم الآثار المحتملة لهذه الخيارات وتحديد أفضلها، ثم وضع تصور متكامل للتدخل التشريعي، ثم لكيفية إجراء التقييم اللاحق على التطبيق الفعلي، **وذلك كما هو موضح في الشكل الآتي:**



٢.٣ مراحل دليل تقييم الأثر التشريعي

يعرض هذا الدليل خطوات كل مرحلة، وذلك على النحو الآتي:

١ تحديد وتصنيف المشكلة

(الفصل الثالث):

يعرض هذا الفصل كيفية طرح المشكلة ووصفها، بما في ذلك تحديد الأطراف المعنيين والفئات المستهدفة، وكذلك الخيارات المتاحة والممكنة لحلها. ويتعين في هذه المرحلة -بصفة خاصة- التركيز على آليات تقييم المخاطر كمًّا وكيفًا، وصولاً لدراسة مدى ملاءمة أو ضرورة التدخل التشريعي.

٢ تحديد الأهداف والخيارات المتاحة

(الفصل الرابع):

يعرض هذا الفصل أهمية وكيفية تحديد أهداف التدخل التشريعي، ويتعين أن تكون هذه الأهداف واضحة ومحدَّدة وقابلة للقياس، ثم بعد تحديد الأهداف يتعين عرض الخيارات المتاحة المختلفة لتحقيق هذه الأهداف بطريقة يمكن معها دراسة هذه الخيارات بكل إيجابياتها وسلبياتها تمهيدًا لتقييمها والمفاضلة بينها.

٣ تقييم الخيارات والمفاضلة بينها

(الفصل الخامس):

يعرض هذا الفصل طرق دراسة الخيارات المتاحة، والمفاضلة بينها على أساس تقييم التكاليف والمنافع العائدة من كل منها، ويعرض الطرق الإحصائية المختلفة التي يمكن اللجوء إليها لحساب التكاليف والعوائد المباشرة وغير المباشرة.

٤ عرض النتائج والتوصيات

(الفصل السادس):

يعرض هذا الفصل بعض التوصيات العملية اللازم اتباعها عند عرض مضمون الدراسة والنتائج التي تُوصِّل إليها، وصولًا إلى دعم اتخاذ القرار السليم في هذا الصدد.

٥ التقييم اللاحق

(الفصل السابع):

يتناول هذا الفصل أهمية التقييم اللاحق للتدخل التشريعي، وكيفية التخطيط لهذا التقييم، وخطوات القيام به فعلاً والنتائج المترتبة عليها.

الفصل الثالث
تحديد المشكلة وتعريفها



يتناول هذا الفصل كيفية طرح المشكلة ووصفها، بما في ذلك تحديد الأطراف المعنيين، والفئات المستهدَفة، وكذلك الخيارات المتاحة والممكنة لحلها. وبصفة خاصة يتعين التركيز على آليات تقييم المخاطر كمًّا وكيفًا، وصولًا لدراسة مدى ملاءمة أو ضرورة التدخل التشريعي.

إن المرحلة الأولى في دراسة التدخل التشريعي هي تحديد المشكلة التي تحتاج إلى تدخل تشريعي، **ويجري ذلك على خطوتين:**

الخطوة الأولى

التعرف على وجود مشكلة تحتاج إلى حل، أو بعبارة أكثر تقنية: وجود خطر، أي احتمال حدوث خسارة في المستقبل. فإذا تُعرِّف على وجود مثل هذا الخطر، فعندئذ يتعين تحديد طبيعته ومداه (من حيث الكيف والكَم)، ومدى احتمال حدوثه فعليًّا.

الخطوة الثانية

بعد التعرف على وجود الخطر وتحديده، ينبغي طرح السؤال الآتي والإجابة عنه: هل على المشرع أن يتدخل، أو أن هناك أساليب أخرى لإزالة، أو تقليل، أو توزيع أو تشتيت هذا الخطر؟

٣.١ تقدير الخطر (الضرر أو المشكلة) Risk Assessment

تقدير الخطر هو النظر في الحقائق المتاحة لتحديد مدى التعرض المحتمل للضرر، **وذلك من خلال ثلاث خطوات رئيسة:**

١ تحديد الضرر
Hazard Identification and Characterization

٢ تقدير التعرُّض
Exposure Assessment

٣ توصيف الخطر
Risk Characterization / Evaluation

الخطوة الأولى تجيب عن سؤالين:

- هل يشكل الوضع الحالي للمشكلة ضررًا محتملًا؟
- ما الأضرار والآثار والخسائر التي قد تنجم عن الوضع الحالي للمشكلة؟

على سبيل المثال: عند النظر في خطة معينة لبناء مصنع معين في منطقة ما، فهل هناك خطر محتمل بحصول ضرر للبيئة المحيطة؟ فإذا كان الجواب: نعم هناك ضرر قد ينجم من تسرب المواد الكيميائية في الجو. فإن السؤال الآتي هو: ما هذه الأضرار المحتملة؟ ولتكن الإجابة –مثلاً– بتحديد مرض معين يصيب الجهاز التنفسي، أو احتمال الإصابة بالسرطان أو الحساسية. وبهذا نصل إلى وصف الضرر.

ولا يتعين أن يكون الخطر ماديًّا محسوسًا، بل قد يكون سلوكيًّا أو أخلاقيًّا (Moral Hazard)، فعلى سبيل المثال: من الظواهر المألوفة أن تأمين شخص ما ضد المخاطر قد يجعله يُقدِم على اتخاذ سلوكيات قد تعرضه لهذا الخطر بجرأة أكبر؛ مع أنه لن يستطيع أن يتحمل كامل الخسائر المادية الناجمة عن سلوكه هذا.

٣.١ تقدير خطر حدوث المشكلة

١ تحديد الضرر Hazard Identification and Characterization

كذلك فإن فرض بعض الرسوم أو الضرائب على سلوكيات أو أنشطة معينة أقل خطرًا، قد يدفع الأفراد إلى سلوكيات أو أنشطة بديلة تحقق لهم مآربهم ولكن بتكلفة أقل، على الرغم من أن هذه الأنشطة قد تكون أكثر خطرًا عليهم أو على البيئة، **ففي هذه الحالة** فإن الخطر ناجم -في الحقيقة- عن فرض ضريبة ما.

وهذا يوجه العناية لمسألة في غاية الأهمية، وهي أن المشرع لا يتعين أن يكتفى بتقييم الخطر الناجم عن العوامل الخارجية في تقدير مدى ملاءمة التدخل التشريعي، وإنما عليه في الوقت نفسه أن يتحرى عن مدى أثر التشريعات والمعايير الحالية في التسبب في وجود هذا الخطر؛ فقد يكون مصدر المشكلة هو سوء التشريع السابق، أو التعارض بين التشريعات في أهدافها ووسائلها، **وهنا لا يكون الحل في صدور تشريع جديد** وإنما في التنسيق بين التشريعات الموجودة فعلًا وضمان سيرها جميعًا في الاتجاه نفسه.

مع الإشارة إلى أنه لا يكفي مجرد تحديد الضرر المحتمَل، **بل يتعين أيضًا** تقدير ما إذا كان تحقُّق مثل هذا الضرر واقعيًّا وممكنًا، فالضرر البعيد الاحتمال جدًّا يُقدَّر بقدره، ويتعين على الجهات المعنية التركيز على الأضرار التي قد تقع فعلاً؛ ليتسنى الانتقال إلى الخطوة الآتية وهي توصيف الضرر.

وتوصيف الضرر يتجاوز مجرد تحديد الضرر الممكن وقوعه إلى تحديد الظروف اللازمة لحدوث هذا الضرر، فيقال: ما الظروف التي يتعين توافرها حتى يقع الضرر؟ وتكمن أهمية هذه الخطوة في أنها مدخل لدراسة عوامل التأثير في الضرر، ومدى احتمال حدوثه، ومداه عند حدوثه.

وتشمل هذه الخطوة -إن أمكن- نموذجًا كَمِّيًّا متكاملاً لتقدير "الاستجابة للجرعة" (Dose-Exposure) -أو الجرعة المؤثرة- لتحديد مدى العلاقة بين التعرض لخطر معين والنتيجة أو الاستجابة. **فعلى سبيل المثال:** قد يؤدي التعرض لملوث بيئي معين إلى زيادة خطر الإصابة بالسرطان، فتأتي دراسة العلاقة بين الجرعة والاستجابة لتحديد العلاقة بين كمية التعرض للتلوث من حيث كمِّ الملوث أو مدته، ومدى خطورة نوع السرطان الناشئ.

ويمكن هنا اتباع هذا النموذج، ليس فقط في صورته الحقيقية، وإنما باعتباره نموذجًا تقريبيًّا في حالات أخرى تتحدث فيها عن العلاقة بين التشريع والخطر. **فعلى سبيل المثال:** هناك خطر لحصول حوادث سير ناشئة عن انشغال السائق بإرسال رسائل من هاتفه المحمول أثناء القيادة، لكن يمكن تمثيل ذلك أيضًا في شكل "جرعة-استجابة"، باعتبار الجرعة هي الوقت الذي يستغرقه السائق في إرسال الرسالة والاستجابة هي حصول الحادث، فنقول مثلاً: إن نسبة حصول حادث إذا زادت مدة إرسال الرسالة على دقيقة كاملة هي 80%، في حين أن خطر حصول الحادث للرسائل أقل من دقيقة هي 40%.

٣.١ تقدير خطر حدوث المشكلة

٢ تقدير التعرُّض Exposure Assessment

بعد تقدير ووصف الضرر، فإن الخطوة الآتية هي تقدير مدى التعرض؛ لتحديد مَن المتعرض للخطر، ومتى وكيف يتعرض لهذا الخطر. **أو بمعنى آخر:** متى ينشأ الخطر؟ وكيف يزيد، أو يقل، أو يزول تمامًا؟ **ويكون هذا واضحًا أكثر** بشأن المخاطر المتعلقة بالصحة العامة.

فعلى سبيل المثال: متى حُدِّد خطر التعرض لعدوى معينة، تنشأ الحاجة للإجابة عن الأسئلة الآتية: كيف يتعرض المرء للعدوى؟ ومتى؟ وما العوامل التي تساعد في انتشار العدوى؟ وما العوامل التي تقلل منها؟ ومَن هم الأشخاص المعرَّضون لها أكثر من غيرهم؟ وهل يكفي التعرض مرة واحدة لأسباب العدوى أو أن العدوى تنشأ من التعرض المتكرر؟ وما العوامل المتعلقة بمدة التعرض، وتكرارها، وتزامنه، وأسلوبه؟

ويظهر ذلك جليًّا في البيئة الاستثمارية؛ فخطر اتخاذ قرار استثمار خاطئ بناء على نصيحة غير سليمة هو خطر قائم دائمًا في السوق المالية. **لكن** مَن هو الأكثر تعرُّضًا لتلقي مثل هذه النصيحة؟ وهل يمكن -مثلًا- تصنيف المستثمرين إلى فئات، بعضها تكون عرضة لهذا الخطر أكثر من غيرها؟ وأيضًا هل هناك أنشطة معينة أو استثمارات من نوع معين يغلب أو يكثر الخطأ في تقييمها؟

إن تحديد كل هذه العوامل وغيرها ضروري لتحديد الخطوات التالية الآتية اللازمة لإصدار قواعد تنظيمية محدَّدة النطاق ومركّزة من أجل مواجهة الخطر، عوضًا عن قواعد عامة تتجاوز في نطاقها وتكلفتها الغرض المطلوب، بل وتكون لها آثار جانبية خطيرة. **وسيُوضح في الفصل الرابع** أنه يلزم عند إصدار التشريع تحقيق المواءمة بين تكلفة التشريع والمنفعة العائدة منه، ويعتمد هذا بصورة أساسية على تحديد نطاق المشكلة ونطاق التدخل اللازم لمعالجتها.

٣.١ تقدير خطر حدوث المشكلة

٣ توصيف الخطر Risk Characterization / Evaluation

آخر خطوات تقييم الخطر هي توصيف الخطر، أو تقييم الخطر وتقديره. فبناء على الخطوتين السابقتين **يتعين على الجهات المعنية** الآن تقدير مدى احتمال حصول الضرر، ومدى جسامة الضرر الذي سيقع.

ويمكن تعريف "توصيف الخطر" بأنه: تقدير احتمال وقوع الخطر وجسامة الآثار السلبية المعلومة أو المتوقعة في وسط معين، بناء على خطوتي تحديد الضرر وتقدير التعرض له. **وتضع هذه الخطوة** نتائج تقدير الخطر في صورة تقدير لمدى احتمال الخطر ووصف لهذا الخطر، مع إعطاء أفضل ما يمكن الحصول عليه من أدلة علمية لدعم قرارات إدارة المخاطر.

وهذا ملخص يعرض خطوات تقييم مخاطر المشكلة:

تحديد الخطر	ما التأثيرات السلبية: الأضرار، والخسائر، التي يمكن أن يسببها؟
	هل يمثل وضع معين خطرًا محتملًا؟
تقييم التعرُّض	متى يُتعرَّض للخطر؟ ومتى يزيد أو يقل أو يزول؟
	مَن المتعرض للخطر؟ وكيف؟
توصيف المخاطر	ما مدى شدة الخطر المتوقَّع؟
	ما احتمالية حدوث الخطر؟

وإذا اكتملت خطوات تقدير الخطر، تُعرَض النتائج على متخذي القرار والجهات المعنية. **ويقتضي هذا أن يكون التحليل واضحًا إلى أقصى درجة،** ليس فقط من حيث عرض النتائج، ولكن أيضًا من حيث وصف الأدوات والأساليب التي اتُّبعت في تقدير الضرر، خاصة إذا كان التقرير سيُقدَّم لمن يُقيِّم صحة هذه النتائج. **وتتمثل أهمية ذلك في عاملين**: أنها تتيح للقارئ تقييم دقة النتائج، والأهم من ذلك أنها تتيح للمعنيين فهمًا واضحًا ومتكاملاً للمشكلة، وهو ما يزيد من دقة تصورهم لها، ثم من دعمهم للإجراءات التي ستُتخَذ لإدارة الخطر، وللتدخل التشريعي الذي قد يحدث، وهو ما يسهِّل -في النهاية- تطبيق هذه الإجراءات ويزيد من فاعليتها في تحقيق نتائجها.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع



إذا جرى تحديد الخطر (المشكلة)، يمكن طرح السؤال الآتي: **هل يتعين على المشرع أن يتدخل؟** و الإجابة: أن تدخل المشرع ليس هو الوسيلة الوحيدة لعلاج كل المشكلات، كما أن له تكلفة وآثارًا جانبية. وعليه فإن مجرد تحديد وجود مشكلة غير كافٍ للقيام مباشرة بتدخل المشرع لحلها والانتهاء منها.

فإذا كان النظام الاقتصادي يعمل جيدًا فإن المبادرات الفردية قادرة في كثير من الأحيان على تلبية احتياجات المجتمع. ومن خلال آليات الاقتصاد كالعرض والطلب، يمكن للسوق أن يوفر للمجتمع احتياجاته بأقل تكلفة ممكنة. ولا يحتاج السوق إلى القيام بدراسات للوصول إلى هذه النتيجة، وإنما هي نتيجة تتحقق تلقائيًا من خلال آليات السوق، وذلك بفرض توافر شروط السوق من المنافسة الكاملة والنموذجية Market of Perfect Competition.

غير أن الواقع العملي يختلف عن النظري، فشروط السوق من المنافسة الكاملة والنموذجية لا تتحقق دائمًا على أرض الواقع، **وهو ما يسمى بـ"فشل السوق" (Market Failure):** أي عدم قدرته على تحقيق النتائج المثالية التي تتوقعها النظرية، وفي هذه الحالة لا تصبح المبادرة الفردية وآليات السوق قادرة على إيجاد الحلول للمشكلات دون مساعدة من المشرع على تحقيق شروط المنافسة الكاملة، أو دون تدخل مباشر من الدولة لسد حاجات المجتمع التي يفشل السوق في توفيرها، إضافة إلى هذه المسوغات الاقتصادية لتدخل المشرع، فإنه قد يجد من المتعين عليه التدخل بسبب اعتبارات تتجاوز الاعتبارات الاقتصادية البحتة.

وإذا كان التدخل التشريعي لتصحيح هذه المشكلات مهمًّا جدًّا، فإن التدخل أحيانًا قد يؤدي إلى نتائج سلبية وعكسية سواء على السوق نفسه أو على النتيجة المرجوة أصلاً، إذ قد يؤدي التدخل إلى الإخلال بآليات عمل السوق بطريقة أو أخرى، كما قد يؤدي إلى نفقات وتكاليف إضافية في تحقيق غايات يستطيع السوق أن يحققها بتكاليف ونفقات أقل، مما يعني أن تدخل المشرع أدى إلى تقليل الكفاءة الاقتصادية، وهو عكس المطلوب تمامًا.

وفيما يلي استعراض لبعض العوامل التي قد تسوّغ تدخل المشرع:

المسوغات القائمة على اعتبارات السوق: يفترض سوق المنافسة الكاملة مقومات، من أهمها ثلاثة أشياء:

١ أن الأفراد لديهم حقوق ملكية لمواردهم، وأن هذه الحقوق محمية وواضحة المعالم.

٢ أن الأفراد يستطيعون مبادلة هذه الموارد بينهم دون تكاليف أو قيود أو بأقل ما يمكن منها، بما في ذلك توافر المعلومات اللازمة والكافية للتعاقد على أساسها واتخاذ القرارات السليمة.

٣ أن كل فرد يتحمل تكلفة قراراته وسلوكياته ومعاملاته.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

وغياب أي من هذه العوامل قد يؤدي إلى فشل السوق في تحقيق النتيجة المرجوة. **وتشمل صور فشل السوق الأمثلة الآتية:**

تكلفة المبادلة أو المعاملات
Transaction Cost

تعني تكلفة المبادلة: كل ما يمكن بذله من الأفراد بمناسبة إجراء معاملة معينة وتبادل للموارد بينهم، سواء اكان ذلك نقودًا أو وقتًا أو جهدًا. **وينطبق ذلك على تكلفة البحث عن متعاقد** (كالبحث عن بائع للسلعة المرغوبة، أو عن ممول للمشروع المرتقب)، أو من خلال العثور على المعلومات وتحليلها، أو تكلفة التعاقد نفسها (كاستئجار محامٍ، أو التفاوض، أو كتابة العقد وتوثيقه إن لزم الأمر)، أو تكلفة تنفيذ العقد والحقوق الناشئة عنه (بما في ذلك تكلفة حل أي نزاع ناشئ عن ذلك)، فإذا كانت تكلفة المبادلة ضئيلة فإن الأفراد يتعاقدون بحرية ويحققون النتائج المرجوة، **وكلما زادت هذه التكلفة** أصبح التعامل بين الأفراد أصعب والنتائج النهائية أقل كفاءة بالنسبة للأفراد والمجتمع عامة على حد سواء.

فعلى سبيل المثال: إذا كان الحصول على نسخة أصلية لبرنامج حاسوبي صعبًا ومكلفًا نظرًا لوجود ضرائب أو قيود من نوع آخر، في حين أن الحصول على نسخة مقلدة من السوق السوداء سهل وميسور وغير معاقَب عليه -فعليًا على الأقل-، فإن الأفراد سيلجؤون في الغالب للحصول على المقلَّد. وبصفة عامة فإنه إذا كانت الضرائب على المعاملات المشروعة مرتفعة، في حين أنه من الممكن التعامل في السوق السوداء ومن خلال الاقتصاد غير الرسمي دون مشكلات تذكر، فإن الأفراد سيلجؤون إلى السوق السوداء.

وبافتراض ثبات العوامل الأخرى، فإن على المشرع أن يسعى لتقليل أو إزالة تكلفة المبادلة؛ تشجيعًا لحرية التبادل وتعزيزًا لكفاءة النتائج. وبعبارة أخرى: يتعين أن يهدف التشريع المقترَح لتقليل الجهد والوقت والمال الذي ينفقه الفرد في إبرام وتنفيذ معاملاته.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

الأثـــر المتعـــدي للســـلوك الفـــردي
Externalities

يقصد بالأثر المتعدي كل تكلفة يتحملها المجتمع أو الجمهور، ولا تؤخذ في الحسبان بين الأفراد عند تعاملهم مع بعضهم البعض، ولا يتحملها الشخص الذي يتخذ السلوك المؤدي إليها.

ومن الأمثلة الواضحة لذلك: الضرر البيئي الناشئ عن نشاط معين، فالمصانع –مثلاً- قد تستخدم موادَّ أولية رخيصة كمصدر للطاقة، أو معدات قديمة للتوفير في التكلفة وتعظيم ربح المصنع. وفي النهاية فإن حساباتهم الختامية وميزانياتهم ستظهر ما أنفقه المصنع من تكلفة وما حصَّله من ربح خلال العام. لكن هناك تكلفة غير ظاهرة للعيان هنا وهي تكلفة تلويث الماء والهواء وما يؤدي إليه ذلك من ضرر بصحة أفراد المجتمع، فهو أثرٌ متعدٍّ لسلوك صاحب المصنع، وهذا الضرر لا يتحمل المصنع تكلفته.

والنتيجة الحتمية لذلك خلل في ميزان الكفاءة؛ لأن المصنع ينتج ضررًا أكبر من النفع الذي يعود منه.

وعلى ذلك فإن رفاهية المجتمع يمكن زيادتها إما بتقليل مستوى التلوث للوحدة عن طريق تطوير وسائل الإنتاج (بتبني تكنولوجيا متقدمة مثلاً)، أو بتقليل كمِّ الإنتاج أصلاً ويمكن تحقيق ذلك بإلزام المصنع بالأخذ في الاعتبار -عند حساب نفقاته- التكلفة التي يتحملها المجتمع، ويحدث ذلك بتدخل التشريعات البيئية لتجعل المنتجين مسؤولين عن الأضرار الناجمة عن التلوث الذي تنتجه مصانعهم، وهو ما سيدفع المصنع إلى استخدام الموارد والأدوات التي تقلل من التلوث.

وعليه، فإن التشريع يستطيع أن يحقق الكفاءة على مستوى المجتمع بصفة عامة إذا ما استطاع أن يُلزم الأفراد بتحمل مسؤولياتهم عن الأثر المتعدي لسلوكهم، فيضعون تكلفة هذا الأثر في الحسبان عند قيامهم بأي نشاط.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

حقـــــــوق الملكيـــــــــة المعيبة: Defective Property

لكي نستطيع الاعتماد على السوق في تحقيق النتائج الفاعلة، يلزم أن يكون المتعاملون في السوق على علم بحقوقهم بشكل واضح، وعلى يقين بأن هذه الحقوق آمنة ومحمية، أما إذا لم تكن حقوق الملكية واضحة أو محمية فإن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع تكلفة المبادلة ،وقد يحول دون وجود سوق من الأساس.

فعلى سبيل المثال: عندما يحمي المشرع حقوق الملكية الفكرية -كما في براءة الاختراع، أو حقوق المؤلف- فسيكون لدى المبدعين دافع أكبر للإبداع، ثم لإتاحة هذا الإبداع للجمهور، أما إذا لم يستطع المبدع أو المخترع حماية حقه، فإنه في الغالب سيحاول استغلال اختراعه مع الاحتفاظ بسرية كيفية عمله. وبالمثل: فإذا كانت ملكية الأرض تعتمد على محض حيازتها، فإن رجال الأعمال سينفرون من الاستثمار في المناطق النائية خوفًا من التعدي على أراضيهم وفقدهم لملكياتهم ومن ثَم استثماراتهم. وبافتراض ثبات جميع العوامل الأخرى فإن على المشرع أن يسعى لحماية وتوضيح حقوق الملكية.

الســلع العامــة والمصــادر المشــاعة Common Goods / Public Resources

من أهم أمثلة ومجالات فشل السوق في تحقيق النتائج المرجوة ما يسمى بالسلع العامة أو المصادر المشاعة، والتي من غير الممكن استبعاد الآخرين من التمتع بها، وفيها ينفق الفرد على إنتاج سلعة معينة متحملاً التكلفة وحده، ثم إذا أنتجها أصبحت منفعتها شائعة تشمل الآخرين معه. وخاصة إذا كان استمتاع أحد الأفراد بالسلعة أو المصدر لا يحول دون استمتاع الآخرين بها.

ويعد الهواء النقي والآمن من أمثلة السلع العامة، فإذا أنفق أحد الأفراد على استئجار حراس مسلحين ووضع كاميرات مراقبة لمنشآته، فإن ذلك يؤدي في الغالب إلى تمتع المنشآت والأفراد القريبين منه أيضًا بنعمة الأمن. وإذا أنفق المصنع على وضع فلاتر تنقية تضمن هواء نقيًّا، فإن كل من حوله سيتمتعون معه بهذا الهواء النقي. أما المصادر المشاعة فمثالها الطرق المزدحمة؛ فالطرق متاحة للجميع، ويستخدمها الكل ولا يبالي أحد إذا كان هذا سيؤدي إلى ازدحامها.

ونتيجة ذلك هي أن مَن ينفق على مثل هذه الموارد والسلع لا يستطيع استرداد كامل التكلفة، وهو ما يؤدي إلى أن يكون إنتاجها بصورة دائمة غير كافٍ، **وقد يؤدي إلى عدم إنتاجها أصلاً أو إلى أن يكون الاستثمار فيها أقل من المطلوب،** وهو ما قد يقتضي التدخل من قبل المشرع لضمان إنتاج الحد الكافي وتوفير الحماية اللازمة لها (فتنشئ الدولة الجيش وقوات الشرطة، ووضع القوانين الجزائية ضد الجريمة، وتقنن إنشاء الطرق ورسوم المرور عليها، وغير ذلك).

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

الاحتكـــار والوضـــع المسيطر على السوق
Monopoly

تقـتضي المنافسـة في السـوق تعـدد البـائعين والمشـترين الـذين يتبـادلون ويتعـاملون فيمـا بيـنهم بحريـة، **وفي هـذه الحالـة** فـإن السـلع والخدمات ستُنتَج بالكم والكيف المطلوبين، وستُباع بالسعر الذي يحقق التوازن بين العرض والطلب.

غير أن هناك بعض الأحوال التي لا توجد فيها سوق حرة لبعض السلع والخدمات نتيجة لوجود منتجين قلائل أو منتج واحد. **وفي بعض الأحيان** يصـل المنـتج لهـذا الوضـع الاحتكـاري بطريقـة طبيعيـة؛ فيتنـافس مـع الآخرين منافسة حرة مشروعة ويتغلب عليهم ويسيطر على السوق، أو يخترع منتجًا جديدًا يصل إلى السوق أولاً فيحتكره. **وفي أحيـان أخـرى** فإن المنتج قد يصل إلى الاحتكار بوسائل غير مشروعة أو غير عادلة، وقد يسعى المنتج المحتكر إلى استغلال وضعه الاحتكاري أو سيطرته على سوق معين لتحقيق مكاسب غير شريفة وغير عادلة من خلال التلاعب بآليات السوق للإضرار بمنافسيه أو استغلال المستهلكين.

ويبدو هذا الحد الفاصل الدقيق بصفة خاصة في المنافسة بين المنتجات ذات التقنية العالية، فكثير من شركات التكنولوجيا تصل إلى السيطرة على سوقها من خلال المبادرة إلى اختراع منتجات وخدمات جديدة، لكنها إذ تسعى إلى الاستفادة من هذه الوضع المسيطر تَرِد مشكلات قانونية، وتجد الإدارة والمحاكم نفسها مضطرة إلى وضع حد فاصل يميز بين سلوك الشركة الذي يعد تقدمًا للعلم وتطويرًا لمنتج أفضل يخدم المستهلك والمجتمع عامة، وبين سلوك الشركة الذي يعد غير عادل وغير شريف ومضر بالسوق والمنافسة والمنافسين والمستهلكين.

ومن هنا يتشكل مسوغٌ لتدخل المشرع من أجل أن يسعى إلى حماية المنافسة وحماية المؤسسات التجارية التي تنافس بحرية وعدالة في السوق، على أن يمنع أيضًا المنافسة غير المشروعة ومحاولات احتكار السوق أو إساءة استغلال الوضع المسيطر بطريقة تضر بالمنافسة نفسها وآليات السوق، أو تستغل المستهلكين والموردين.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

عدم الحصول على المعلومات أو عدم كفايتها
Insufficient or Asymmetric Information

هنـاك عامـل مهـم للمنافسـة وهـو تـوافر المعلومات الكافية للأطراف جميعًا، فإذا لم تتوافر للأطراف المعلومات الكافية فقد لا يستطيعون اتخاذ القرارات السليمة، **فتكون النتيجة** هي الاستخدام غير الأمثل للثروات.

فعلى سبيل المثال: عندما تطرح شركة ما أسهمها في السوق فإنه يكون لديها معلومات كثيرة عن الشركة وعن أعمالها بخلاف المستثمر الذي يرغب في شراء السهم، وقد أدى غياب مثل هذه المعلومات أو عدم كفايتها في السابق إلى العديد من الكوارث المالية أو إلى محاولة النصب على المستثمرين.

لذلك فإن قوانين السوق المالية الحديثة تُلزم الشركات عند إصدار أسهمها بالإفصاح عن كل المعلومات اللازمة لمساعدة المستثمر في اتخاذ قرار سليم مبني على كل المعلومات الضرورية.

وبالمثل: عندما يرغب شخص في التأمين على ممتلكاته –مثلًا- أو صحته، فإنه يكون لديه معلومات أكثر بكثير من شركة التأمين عن الشيء محل التأمين ،وعن العوامل المختلفة المؤثرة في الخطر المؤمَّن تجاهه، ولا تستطيع الشركة في الغالب الحصول على هذه المعلومات حتى ولو أنفقت مبالغ باهظة في التحقق والتحري، وتنشأ عن ذلك آثار غير جيدة، فقد ترفع الشركة من قيمة القسط التأميني أو ترفض التأمين، أو على العكس تقبل التأمين لخطر لم تكن لتقبله لو علمت بحقيقته، أو تحاول تجنب دفع مبالغ التعويض عندما يتحقق الخطر. **وكل هذا يؤدي إلى نتائج غير جيدة.** ولهذا يتدخل القانون فيُلزم المؤمَّن عليه بالإفصاح عن كل المعلومات المهمة قبل التأمين، ويعاقبه إذا لم يفعل ذلك.

ومن المشكلات المتعلقة بذلك: أن بعض الناس، خاصة المستهلكين، قد لا يكونون قادرين على فهم المعلومات المتوافرة واتخاذ قرار سليم على أساسها، **فالمستهلك لا يستطيع دائمًا فهم المعلومات التقنية** عن آلة إلكترونية حديثة أو آلة طبية، أو بعض الشروط المعقدة في العقد، خاصة عند تعاقد المستهلك مع محترفين أو طرف آخر لديه من الخبرة والعلم ما يفوق المستهلك بمراحل.

وفي ضوء ما سبق يتشكل مسوغٌ للتدخل التشريعي الهادف إلى زيادة المتاح من المعلومات للأطراف في السوق، **بطريقة تسهل عليهم الوصول إلى قرارات سليمة،** وعليه كذلك أن يجعل المعلومات المتاحة واضحة ومن السهل فهمها؛ ليتمكن المستهلك من اتخاذ القرار السليم.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

المسوغات غير الاقتصادية:

بالإضافة إلى مسوغات التدخل التشريعي الناشئة عن التحليل الاقتصادي لآليات السوق، **فقد تجد الدولة نفسها مضطرة إلى التدخل لتحقيق أهداف لا صلة لها بالسوق وآلياته؛ لمسوغات عديدة، منها:**

١ مسوغات أخلاقية:

قد يضطر المشرع لإصدار تنظيمات تحث المواطنين أو تمنعهم من سلوكيات يعدها المجتمع ضارة أو غير مقبولة، وهذه السلوكيات قد تكون غير فاعلة من الناحية الاقتصادية، لكن هذا ليس هو الدافع الرئيس للتدخل بشأنها،

ومثال ذلك: القوانين التي تمنع السرقة، أو التمييز العنصري، أو انتهاك حريات الآخرين.

٢ التوزيع والعدالة:

إذا كان السوق قادرًا على إنتاج النتائج الفاعلة بصفة عامة، وعلى المستوى الكلي، بحيث تزيد المنفعة على التكاليف، فإن أثر هذه الكفاءة وفائدتها لا يظهران لجميع المواطنين بالدرجة نفسها. أي أن النفع العائد والثروات المتحققة، أو التكاليف والنفقات التي يتحملها الاقتصاد تكون موزعة توزيعًا غير عادل بين فئات المجتمع، فتتحمل بعض الفئات عبئًا أكبر، ويكون ذلك في الغالب إذا كان بعض فئات المجتمع تعاني من أوضاع متدنية أو من مشكلات حادة ومزمنة، وفي هذه الحالات يستدعي الأمر تدخل المشرع مباشرة لحل هذه المشكلات.

ويفضل الاقتصاديون عادة حصول إعادة التوزيع من خلال الضرائب، ثم إعادة التوزيع بالإعانات والدعم النقدي للفئات التي تحتاجه، عوضًا عن التدخل بقواعد تغير من سلوك الأفراد ومن ثَم آليات السوق الحرة، غير أن هذا الأسلوب قد لا يكون هو المتاح أو الأمثل دائمًا لمعالجة هذه المسألة من جذورها.

٣.٢ مدى الحاجة لتدخل المُشَرع

إثبات الحاجة لتدخل المشرع

بعد تحديد وتوصيف المشكلة، ينتقل التركيز على إثبات ما إذا كان أي من العوامل السابق ذكرها موجودًا في الحالة المعروضة ويسوِّغ تدخل المشرع أو لا.

وعلى الجهات المعنية أن تجيب على الأسئلة الآتية: **هل هناك تكلفة مبادلة مانعة من التعامل بين الأفراد؟ وهل حقوق الملكية واضحة ومحمية؟ وهل هناك احتكار غير مشروع؟**

فإذا جاءت الإجابة بنعم أصبح السؤال عن مدى وجود رابطة سببية بين هذا الخلل في آليات السوق والمشكلة محل الدراسة. **فعلى سبيل المثال:** هل هناك دليل على أن تقليل تكلفة توثيق العقود يشجع المواطنين على توثيقها فعلًا؟ هذا السؤال قد تبدو إجابته بديهية، **لكن من المهم** مع ذلك التأكد من الإجابة عمليًّا؛ حتى نتأكد من عدم وجود عوامل أخرى –خفية- مؤثرة تمنع الأفراد من التوثيق، بحيث تكون هي السبب الحقيقي للمشكلة.

فإن ثبتت رابطة السببية، كان على الجهات المعنية التأكد من أن تدخل المشرع بالتشريع **هو الحل الضروري أو الأنسب.**

فإذا كان كذلك، **فإن التوصية بالتدخل يتعين أن تتبع النموذج الآتي:**

١ **تصف بوضوح** مدى وجود سلطة لاتخاذ القرارات المطلوبة.

٢ **تحدّد المشكلة المراد علاجها بدقة،** والأسباب التي أدت إلى فشل السوق أو المبادرات الفردية والتشريع القائم فعلًا في حلها، وتقييم مدى خطورة المشكلة.

٣ **بيان الأسباب الداعية إلى التدخل بالتشريع:** سواء أكانت راجعة لفشل السوق أم لاعتبارات مهمة أخرى كتحسين الأداء الحكومي، أو دعم مقومات مهمة للمجتمع كالعدالة التوزيعية أو الخصوصية.

٤ إذا كان الغرض من التشريع هو **معالجة فشل السوق،** فيتعين وصفه من الناحيتين الكَمية والكيفية بقدر الإمكان.

٥ **على التقرير أن يثبت** أن تدخل المشرع – غالبًا- سيؤدي إلى منفعة تتجاوز تكلفته بما في ذلك أضراره الجانبية المحتمَلة، وهذا حصيلة وجود الحاجة المجتمعية من جانب، وغلبة الظن بأن التدخل سيكون فاعلاً من جانب آخر.

٦ أخيرًا: على الرغم من وجود كل أو بعض هذه العوامل المذكورة فقد يصعب تحليلها بطريقة كَمية، ولذلك فإنه يظل **من المهم أن تُحلَّل تفصيلًا** ويُعرَض لنقاط الضعف والقوة في كل منها مقترح بشكل واضح إلى أبعد حد.

الفصل الرابع
تحديد الأهداف والخيارات المتاحة لتحقيقها

يستعرض هذا الفصل أهمية وكيفية تحديد أهداف التدخل التشريعي، ويتعين أن تكون هذه الأهداف واضحة، ومحدَّدة، وقابلة للقياس، ثم بعد تحديد الأهداف يتعين عرض الخيارات المتاحة المختلفة لتحقيق هذه الأهداف؛ ليمكن دراستها بكل إيجابياتها وسلبياتها؛ تمهيدًا لتقييمها والمفاضلة بينها.



وبعد أن يتقرر بالفعل أن التدخل التشريعي هو الأنسب لحل المشكلة القائمة، يأتي دور اختيار الخيار الأمثل من بين الوسائل المتاحة لهذا التدخل. والغالب أن تكون هناك خيارات مختلفة، لكن بعضها قد يسهل استبعاده لأول وهلة باعتباره غير مناسب لسبب أو آخر ظاهر للعيان. وتبقى فقط الخيارات التي تحتاج إلى تدقيق وبحث لتقييمها والمفاضلة بينها.

وبالطبع قد تكون هناك قيود زمنية ومالية على مثل هذه الدراسة المتعمقة، ومع ذلك -وفي كل حال- يتعين دراسة هذه المسألة بعمق كافٍ؛ لتقييم مدى قابلية كل خيار مطروح للتطبيق ومدى قدرته وكفاءته في تحقيق النتائج المرجوة، قبل اتخاذ القرار النهائي.

وفيما يأتي بعض أهم العوامل التي يتعين أخذها في الاعتبار عند دراسة الخيارات المتاحة.

٤.١ تحديد النتائج المراد تحقيقها

هذه خطوة مبدئية أساسية لتحديد النتيجة المرجوة، ولا يعد ذلك مجرد تكرار لمرحلة توصيف الخطر والتصميم على تقليل احتماله، بل إن هذه الخطوة تتعدى ذلك إلى تحديد النتائج القابلة للقياس، التي يتعين أن تكون الهدف الواضح للتدخل التشريعي. ويؤدي ذلك بالضرورة إلى التركيز على النتائج، وهو مطلب مهم جدًّا في التقييم المستمر واللاحق للمشكلة، بل ولأسلوب معالجتها كذلك.

فالتشريع والتدخل التشريعي ليس هدفًا في حد ذاته، ولا ينبغي أن تشعر الجهات المعنية بالرضا لمجرد قيامها باتخاذ إجراء تنظيمي معين أو إصدار لائحة.

بل يجب أن يكون للتدخل التشريعي هدف، وهذا الهدف يتعين أن يكون واضحًا، واختيار وتحديد الهدف بوضوح من البداية سيساعد في اختيار الوسيلة الأنسب في تحقيق هذا الهدف، ثم يمكن أيضًا استخدامها كمعيار لقياس مدى نجاح التدخل التشريعي في حل المشكلة.

من أجل ذلك، فإن النتيجة المرجوة يجب أن تكون قابلة للقياس، ويفضَّل أن يكون ذلك بمعايير كَمية واضحة كلما أمكن ذلك، مع استخدام المعايير الكيفية أيضًا إذا كانت ضرورية أو أكثر مناسبة.

فمثلًا: إذا كانت المشكلة هي التلوث، فقد تكون النتيجة المرجوة هي تقليل نسبة التلوث أو معرفة مدى انخفاض مقاييس التلوث بمادة معينة في الهواء أو الماء.

وإذا كان الهدف هو الانتقال من السوق السوداء إلى الاقتصاد الرسمي، فيمكن قياس ذلك بارتفاع أرقام التسجيل في السجل التجاري أو الغرفة التجارية، أو ارتفاع نسبة تقديم الإقرارات الضريبية.

وإذا كان الهدف زيادة جودة الخدمة فقد يكون مقياسها هو نتيجة استبانات المستخدمين بشأن مدى رضاهم عن الخدمة، وما قد يكونوا واجهوه من صعاب، وهكذا.

ومن المهم في هذه المرحلة التفكير في كيفية القيام بهذا القياس، وكيفية توفير البيانات الإحصائية التي سيتعين جمعها للقيام بهذا التقييم أثناء تحديد النتائج القابلة للقياس.

٤.٢ النظر في وسائل التدخل الممكِنة

بعد تحديد النتائج المرجوة بوضوح، يصبح من المهم استكشاف المقاربات والأساليب المختلفة التي يمكن أن تحقق هذه النتائج، **فمن المهم أن تتم هذه الدراسة الاستكشافية مستقلة عن الخطوة اللاحقة** وهي تقييم الخيارات وتقرير المناسب منها. **والغرض من ذلك** هو إعطاء حرية أكبر في دراسة الخيارات المختلفة دون وجود قيود من التقييم السابق والتحيزات العملية أو النظرية المختلفة لمتخذ القرار، **فهذا هو الوقت المناسب** لاستكشاف جميع جوانب الضعف والقوة المختلفة لكل الخيارات، وبينما يسهل استبعاد بعض الخيارات فإن بعضها يحتاج إلى دراسة أكثر عمقًا.

عملية الاستكشاف تلك تتضمن خطوتين:

تحديد مجموعة الوسائل والمقاربات والإجراءات الممكنة.

الوعي بالعوامل والمحدِّدات المختلفة المؤثرة على الاختيار النهائي.

٤.٣ تحديد مجموعة الأدوات المتاحة للتدخل التشريعي

يأتي تدخل الدولة بتنظيم نشاط معين على صور متعددة، فليست هناك طريقة محدَّدة مناسبة لتحقيق جميع الأهداف، فإذا كان الهدف المرجو يمكن تحقيقه من خلال تدخل بسيط، كان بها، ولا يتطلب حينئذ محاولة تحقيقه باتباع أي وسائل أكثر صرامة أو شدة، فعلى الجهة المشرعة محاولة تحقيق أهدافها بأقل تدخل ممكن في النماذج السلوكية أو آليات السوق أو مبادرات الأفراد وحرياتهم الشخصية، **وتشمل الخيارات المتاحة ما يأتي:**

١ الحوافز:

ويقصد بها التدخل بإعطاء الدافع المناسب للمخاطبين لتحقيق أهداف معينة بدلًا من إلزامهم وإجبارهم على سلوك معين، **وذلك مثل:** تخفيض الضرائب مثلًا، أو فرض أو تخفيض الرسوم على خدمات معينة، أو تقديم الدعم النقدي لبعض الأنشطة، وكلها من أدوات التدخل الناعمة، ورغم وصفها بأنها "أدوات ناعمة"، فلا بد من النظر إليها بدقة للتأكد من ألا ينتج عنها اضطراب في آليات السوق، فتقديم الدعم لبعض الأنشطة قد يؤدي في الواقع إلى تحول الاستثمارات من بعض الأنشطة إلى أخرى، وقد يكون لهذا التحول آثار ضارة على المدى البعيد.

٤.٣ تحديد مجموعة الأدوات المتاحة للتدخل التشريعي

٢ علاج أسباب فشل السوق:

من أساليب التدخل الناعم أيضًا التدخل لتصحيح وعلاج أسباب فشل السوق، **كتقليل تكلفة المبادلة من وقت وجهد** بوضع نماذج تعاقد معينة، أو جعل عملية التعاقد تتم أوتوماتيكية أو عن بُعد، أو حماية حقوق الملكية.

٣ استعمال أدوات تعتمد على آليات السوق:

هنا يقوم المشرع أو الإدارة بإيجاد سوق يتبادل فيه اللاعبون المختلفون التزاماتهم التشريعية، ما دام كان ذلك التبادل ممكنًا، فالمشرع يضع قيودًا على حدود الانبعاث أو التلوث التي يمكن لكل مصنع أو كل منطقة أو إقليم أن ينفثها في الجو، غير أن بعض المصانع –مثلًا- لديه طاقة تصنيعية كبيرة ويرغب في نفث قدر أكبر من الانبعاث، في حين أن بعض المصانع لا تنفث الحد الأقصى المسموح لها من الانبعاث، فيكون من المباح للمصنع الأول أن يشتري الحق في أن يلوث الجو من المصنع الثاني، ما دام الانبعاث الإجمالي للمصنعين لا يتجاوز الحد المقرر لهما معًا.

٤ وضع قواعد مكمِّلة:

يقصد بالقواعد القانونية المكمِّلة: القواعد القانونية التي يستطيع الأفراد الاتفاق على مخالفتها، **فهي لا تلزمهم إلا إذا أرادوا الالتزام بها،** أما إذا رغبوا في عدم الالتزام بها واتفقوا على ذلك، فإن القانون يسمح بذلك.

وقد يبدو غريبًا اعتبار هذا النوع من التدخل التشريعي "تنظيمًا"، غير أن النظرة المتعمقة ترى لوجود هذه القواعد أثرًا واضحًا على سلوك الأفراد، فالنتيجة الحقيقية لمثل هذه القواعد هو وضع "نموذج" واضح يتبعه الأفراد ويلتزمون به، ويترتب عليه أن الأفراد بالفعل يلتزمون به في الغالب إلا في الحالات النادرة، فقد يجدون من مصلحتهم بذل الجهد والوقت والمال للتفاوض والتعاقد على ما يخالفها.

غير أن عدم الإلزامية خادعة، **ولا يتعين على المشرع المسارعة لتبني قواعد مكمِّلة دون دراستها دراسة متأنية؛** فنجاح هذه القواعد يعتمد على اختيار القواعد المكمِّلة المنطقية والمقبولة عُرفًا، بحيث يُتوقع –غالبًا- أن الأفراد كانوا سيتفقون عليها ابتداء؛ لمناسبتها لحاجاتهم، أما إذا اختار المشرع القواعد المكمِّلة "الخطأ"، التي لا تناسب حاجات الأفراد، **فستأتي هذه القواعد بأثر عكسي؛** إذ سيبذل الأفراد جهدهم ووقتهم في التعاقد للتخلص منها والتحايل عليها، فإذا نجح الأفراد في ذلك فالنتيجة هي زيادة تكلفة المبادلة في السوق بما يؤدي إلى انخفاض كفاءة السوق في مقابل حالة عدم التدخل التشريعي أصلًا، وهو عكس المطلوب تمامًا.

٤.٣ تحديد مجموعة الأدوات المتاحة للتدخل التشريعي

٥ توفير المعلومات:

يعد توفير المعلومات المهمة –أحيانًا- وسيلة كافية جدًّا لتحقيق الغرض المطلوب، ويمكن إتمام ذلك بإلزام فئة معينة من المتعاملين بإتاحة المعلومات بصورة معينة للجمهور أو للمتعاقدين معهم، كبيانات المكونات التي تُوضع على السلع المختلفة، أو التحذير من أضرار التدخين –مثلًا- على علب السجائر، أو المعلومات المالية في نشرات إصدار الأسهم.

وفي أحيان أخرى يمكن توفير المعلومات للعموم كما في حملات التوعية بأضرار التدخين، أو بأهمية التطعيم من مرض معين.

٦ التحكم المباشر والمنهج الهجين:

ويقصد بذلك الأمر: الإلزام المباشر من قِبل المشرع، أو مزيج من الأمر المباشر مع استخدام بعض الوسائل الأخرى (النموذج الهجين).

ففي بعض الأحيان لا تكون التدخلات الناعمة كافية أو فاعلة، وتجد الجهات المعنية نفسها مجبَرة على التدخل مباشرة للتحكم في الوضع وتحقيق النتائج المرجوة عن طريق حظر سلوكيات معينة، أو وضع معايير معينة، أو تحقيق توزيع للحقوق والالتزامات بطريقة معينة مرغوبة.

وبالطبع يتعين أن يكون مسوغ هذا التدخل الصارم قويًّا ليسوّغ الشدة في درجة التدخل وتعطيل قوى السوق، ويجب أن تخضع المنافع والتكاليف الكَمية والكيفية لمثل هذه الإجراءات إلى تدقيق غاية في الصرامة.

غير أن الغالب أن النتائج إنما تتحقق باتباع منهج هجين يجمع بين بعض أو كل الوسائل المختلفة السابقة بدرجات مختلفة، وتتحدد المعادلة الصعبة بين هذه الوسائل بالنظر إلى بعض العوامل والمحدّدات التي قد تقيد الجهات المعنية أو تؤثر في تفضيل بعض الخيارات.

٤.٤ محدّدات المفاضلة بين الخيارات المتاحة

هنا أيضا قد توجد بعض هذه المحددات أو كلها، **فتؤثر على القرار النهائي المتخذ:**



الخيارات التي أقرها أو استلزمها النظام: قد يأتي (النظام) بتحديد للوسائل التي يمكن الاختيار والمفاضلة بينها، بل وشروط هذه المفاضلة، والغالب أن يمنح القانون جهة الإدارة مرونة كافية في هذه الاختيارات. **ومن الحتمي أن تلتزم الإدارة** بحدود السلطة التقديرية والملائمة التي منحها القانون إياها.



العوامل المؤثرة على اختيار آليات التطبيق: من أهم العوامل التي يتعين أخذها في الاعتبار قابلية القواعد القانونية للتطبيق الفعلي، ومدى إمكانية إلزام المخاطبين بها، والوسائل اللازمة لمثل هذا التطبيق.

فالتطبيق يشمل عادة أنشطة المتابعة والمراقبة والتفتيش والتقارير الدورية ووضع آليات للإلزام من خلال توقيع جزاءات على المخالفين بل ووضع حوافز للملتزمين. **ويتعين عند المفاضلة بين الخيارات المتاحة** النظر في إمكانية وتكلفة التطبيق الفعلي؛ **لأن هذه العوامل ستؤثر حتمًا على مدى كفاءة التشريع في تحقيق أهدافه.** ففي حين تبدو بعض القواعد مناسبة وذات كفاءة نظريًّا، فإن تطبيقها العملي قد يواجه صعوبات تؤدي إلى فشلها. وعليه فإن التدخل التشريعي الأقل نظريًّا ولكنه الأكثر فاعلية من حيث التطبيق، قد يكون هو الاختيار الأنسب من تنظيم صارم يقضي على المشكلة نظريًّا ولكن يتعذر وضعه موضع التطبيق العملي، أو تكون تكلفة ذلك باهظة تتجاوز أي فائدة تعود منه.



عامل الزمن: في كثير من الأحيان يكون عامل الزمن عاملاً مؤثرًا في تضييق نطاق الخيارات المتاحة، **فعلى سبيل المثال:** قد يكون من الضروري إصدار اللوائح أو تطبيق الإجراءات الاحترازية المطلوبة خلال مدة معينة يطلبها النظام، أو تقتضيها ظروف الحال، وقد يكون عامل الزمن مؤثرًا في مدى فاعلية الإجراء في تلافي الخطر، كما لو كان الخطر الصحي أو البيئي مرتبطًا بفصل معين من السنة فيتعين اتخاذ الإجراءات قبل هذا الفصل (كدخول الأطفال المدارس، أو موسم الأعياد)، كذلك قد يؤثر عامل الزمن على تكلفة تطبيق الإجراءات فتجعلها تتجاوز الفائدة المتوقعة منها، بما يجعل من اللازم المسارعة إلى اختيار الوسيلة التي يمكن تطبيقها في أسرع وقت ممكن حتى تكون هناك فائدة من التدخل.

وأخيرًا قد يؤدي عنصر الزمن إلى ضرورة تطبيق الإجراءات على مراحل زمنية مختلفة أو بطريقة متدرجة، فتكون هناك مرحلة أولية مبسطة، تتلوها مراحل تتصاعد تدريجيًّا في شدة الإجراءات المتخَذة أو تتباين في نوعها بحسب المرحلة.

٤.٤ محدّدات المفاضلة بين الخيارات المتاحة

درجات الشدة (الحَزم) المختلفة: بصفة عامة **فإن منفعة وتكلفة التشريع تتزايد طرديًّا مع شدة التشريع وحَزمه،** مع ملاحظة أن التكلفة الحدية -التكلفة اللازمة لإنتاج وحدة إضافية- تتزايد مع الشدة في حين تتضاءل المنفعة الحدية.

ولذلك يتعين دراسة درجة شدة وحَزم التدخل بحرص؛ لفهم الحقيقة الكاملة عن العلاقة بين شدة وحَزم القواعد القانونية ومدى النفع العائد منها والتكلفة المترتبة عليها.

اختلاف الأسلوب باختلاف الظروف: من أهم العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار، مدى ملاءمة التشريع للظروف التي يُطبَّق فيها، والتي قد تقتضي اختلاف الأساليب المتبَعة واختلاف المتطلبات باختلاف العوامل المالية والجغرافية والبشرية، فحجم المشروع –مثلًا- وقدراته المالية قد يؤثر على نوع وحجم الالتزامات التي يمكن تحميله إياها، فالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر يمكن أن تتأثر سلبيًّا بكثرة نفقات التسجيل مثلاً أو بتطلب وجود أجهزة دفع إلكترونية متقدمة، وغيره، في حين أن مثل تلك النفقات لا تؤثر كثيرًا على المؤسسات الكبرى.

وبالمثل فإن طبيعة الفئة محل التشريع وطبيعة علاقتها بالجهة الرقابية محدِّد مهم في نوع وشدة التشريع. **فعلى سبيل المثال:** ترتبط المؤسسات المالية غالبًا بعلاقة وطيدة ومستمرة مع جهات الرقابة المالية، وهو ما يساعد على منح المؤسسات المالية دور الرقابة الذاتية (Self Regulation)؛ للمساهمة في تحقيق أهداف الأجهزة الرقابية، فالعلاقة في هذه الحالة يحكمها التعاون وليس محض الرقابة التحكمية، وهو ما قد لا يكون متاحًا في بعض الأنشطة الأخرى. **وكذلك قد يكون للعوامل الجغرافية والمناخية** أثر في المخاطر البيئية والصحية. وكل ذلك يتطلب الوعي به والاستجابة له.

ومن أهم الأمثلة العملية هنا حالة السوق المالية، فجهات الرقابة المالية على السوق تمايز في التشريع بحسب الفئات المستهدفة، فالمستثمرون المحترفون المؤهلون يُحمَون حماية بسيطة ومبدئية؛ استنادًا إلى قدرتهم على جمع المعلومات وتحليلها واتخاذ قرارات سليمة بشأن مدى المخاطر التي يرغبون في التعرض لها في مقابل الحصول على عوائد أعلى، وعلى اعتبار أن إخضاعهم لقواعد أكثر تفصيلًا وشدة قد يؤدي -على العكس- إلى تقليل كفاءة قراراتهم سواء بالنسبة لهم أو بالنسبة للسوق ككل.

ومن ناحية أخرى تضع هيئة السوق المالية قواعد صارمة جدًّا بشأن حماية جمهور المستثمرين ذوي الاستثمارات الصغيرة والخبرة المنعدمة أو البسيطة في مواجهة تعقيد قرارات الاستثمار التي قد يتخذونها، وتلقي بعبء كبير -في هذه الحالة- على المحترفين الذين يتولون نصح هؤلاء الأفراد نيابة عنها وإدارة استثماراتهم.

غير أنه من الواجب الحذر عند تنويع طرق التشريع، فقد يؤدي ذلك إلى عدم العدالة بين المتساوين في المراكز القانونية، أو قد يؤثر سلبًا في سلوكيات الفئات المستهدَفة، وعليه فإنه يتعين النظر بدقة ليس في نوع التشريع فقط وإنما في أثر تنويعه بتنوع الظروف.

٤.٤ محدّدات المفاضلة بين الخيارات المتاحة

وضع معايير متعلقة بالنتائج عوضًا عن معايير متعلقة بالسلوك (الأداء وليس التصميم): ويقصد بمعايير الأداء (أو النتائج) أن يطلب المشرع تحقيق نتيجة معينة (كالانخفاض في نسبة انبعاث غازات معينة) بدلاً من طلب سلوك معين (تصميم معين) كاستخدام نوع معين من الفلاتر أو المداخن، **فتنظيم السلوك** قد يسهل الاستجابة له من قِبل المخاطَبين، ولكنه يكون أقل فائدة أو أكثر تكلفة، **في حين أن تحديد معيار للنتيجة** وإعطاء المخاطبين المرونة الكافية يؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة بالطرق التي يجدها المكلَّفون أكثر مناسبة وأقل تكلفة، **وهو ما يهم المشرع والإدارة والمجتمع بصفة عامة.**

وهذه المرونة لها أيضًا فوائد إضافية؛ إذ تجعل المخاطَبين أقل معارضة للخضوع للقواعد، كما تقلل تكلفة التفتيش والمراقبة من جهة الإدارة؛ إذ يكفي قياس نسبة التلوث في الجو –مثلاً– بدلاً من التفتيش الدوري التفصيلي للتأكد من استعمال الأجهزة المطلوبة وصيانتها بصفة دورية وغير ذلك.

تفضيل الخيارات التي تعتمد على قوى السوق على خيارات التحكم المباشر: وهو محدّد قريب من المحدّد السابق المتعلق بالسلوك والنتيجة، فالتدخل المعتمد على قوى السوق يعتمد على الحوافز لتحقيق النتائج بدلاً من الحظر والإلزام، فمثلاً: بدلاً من حظر التلوث، تُخفَّض الضرائب للمنشآت التي تحقق خفضًا معينًا في نسبة الانبعاث، أو كإعطاء حوافز اقتصادية أخرى للمنشآت التي توظف العمالة المحلية بدلاً من العمالة غير المحلية، أو للمنشآت التي تدرب حديثي التخرج.

٤.٤ محدّدات المفاضلة بين الخيارات المتاحة

إتاحة المعلومات بدلًا من تنظيم السلوك: ويتوقف ذلك على مسوغ التدخل التشريعي، **فعندما يكون المسوغ عدم وجود معلومات كافية أو وجود معلومات غير متوازنة،** فيكفي في الغالب اتخاذ إجراءات تؤدي إلى توافر معلومات كافية مفهومة للفئات المستهدَفة.

فعلى سبيل المثال: تقتضي قواعد الرقابة على التأمين من شركات التأمين توفير بعض المعلومات لطالب التأمين قبل التعاقد، وقيام الموظف بشرح وتوضيح هذه المعلومات ومقتضاها للعميل. وأحيانًا يقتضي ذلك وضع علامات تحذيرية واضحة بخطوط معينة في أماكن معينة، أو قد يلزم إتاحة معلومات معينة لمدة محدَّدة كافية للمخاطَبين بها؛ ليتمكنوا من دراستها والتصرف على أساسها، كأسبوعين -مثلًا- أو شهر.

لكن حتى على هذا المستوى، **يتعين الانتباه إلى حساب التكلفة والفائدة العائدة من توفير المعلومات،**

فعلى سبيل المثال: قد يؤدي توفير معلومات بكمٍّ مبالغ فيه أو من نوعية معينة إلى آثار عكسية، ومثال ذلك: نشرة الآثار الطبية المصاحبة للأدوية، **فمثل هذه النشرات** تحوي تفاصيل طبية دقيقة ولغة قانونية الغرض منها بصفة أساسية مخاطبة الأطباء المتخصصين وحماية الشركات المنتجة من المسؤولية القانونية، إلا أن قراءة الشخص العادي أو المريض غير المتخصص لهذه المعلومات قد يؤدي إلى آثار عكسية بإثارة جزع المريض أو تردده في تناول الدواء أو مغايرة الجرعة للجرعة التي وصفها الطبيب، ولذلك فبعض الدول تطلب من الصيدلي إما رفع النشرة من الدواء قبل تسليمه للمريض أو وضع الدواء في عبوات مخصوصة للمرضى عليها التعليمات المباشرة التي يصفها الطبيب فقط، ما دامت تُعطى بناء على وصفة طبية.

وفي المقابل: **فمن الممكن بدلاً من الإلزام بتوفير معلومات معينة جعل الحصول على مثل هذه المعلومات اختياريًّا** مع وضع نظام لتقييم وتصنيف المؤسسات بناء على مقدار المعلومات التي توفرها للعملاء، ومدى وضوح هذه المعلومات وسهولة الوصول إليها وفهمها، **فيشكل هذا التصنيف حافزًا كافيًا لتوفير المعلومات** باعتبارها وسيلة للدعاية وتحقيق سمعة طيبة في السوق.

٤.٥ الأتمتة والتحول الرقمي

تعد الأتمتة والتحول الرقمي وسيلة مهمة وفاعلة في توحيد معايير سلوك المتعاملين في السوق، **بل وتوحيد معايير المنتجات نفسها؛** إذ يتعين على المنتج أن يتطابق مع اشتراطات الموقع الإلكتروني التي تضعها جهة الرقابة، **وهي في حقيقتها طريقة متقدمة** لوضع نماذج معينة يلتزم بها المنتجون في تقديم سلعهم وخدماتهم، وتشكِّل في الوقت نفسه طريقة فاعلة في تقليل تكلفة المبادلة، مع تسهيل الرقابة على السلوك والنتائج، وتجميع المعلومات عن أداء المؤسسات والأفراد.

الفصل الخامس
تحليل الخيارات



يعرض هذا الفصل طرق دراسة الخيارات المتاحة، وكيفية المفاضلة بينها على أساس تقييم التكاليف والمنافع العائدة من كل منها، والطرق الإحصائية المختلفة التي يمكن اللجوء إليها لحساب التكاليف والعوائد المباشرة وغير المباشرة.

بعد إجراء تقييم أولي للبدائل التشريعية في الفصل السابق، لا بد من إجراء تقييم أكثر شمولًا للخيارات المطروحة من أجل تحديد أنسب خيار، وهذا يتطلب عمل الخطوات الآتية:

الخطوة الأولى

إنشاء خط الأساس للتحليل Baseline scenario:
وهو سيناريو في حالة عدم وجود تنظيم، فيمكن من خلاله مقارنة تكلفة وفوائد القوانين به.

الخطوة الثانية

تحليل الفوائد والتكلفة لكل خيار وتحديد الأنسب منها.

وفيما يلي سيُناقش سيناريو خط الأساس، وأهم المناهج والأدوات الاقتصادية المستخدَمة لتحليل الفوائد والتكاليف للخيارات المطروحة.

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس Baseline Scenario

في التحليل الاقتصادي يشير خط الأساس Baseline Scenario إلى الاستمرار على الوضع الحالي دون سنَن التشريع المقترح، **فهي تعد نقطة البداية لإجراء أي تحليل اقتصادي** للفوائد والتكاليف المحتمَلة للتشريع المقترح، لتُحسَب في خط الأساس التكاليف والفوائد في حال الاستمرار على الوضع الراهن (أي دون إصدار أي تشريع أو تنظيم).

و نظرًا لأن التحليل الاقتصادي يأخذ في الاعتبار تأثير السياسة التشريعية فيما يتعلق بخط الأساس، **فمن المهم والضروري** اختيار هذا الأساس ووصفه بعناية؛ فقد يكون لهذا الاختيار تأثير مادي على نتائج التحليل الاقتصادي فيما بعد. **وعلى الرغم من أن خط الأساس يفترض عدم سنَن تشريع جديد،** إلا أنه لا يفترض أيضًا عدم حدوث تغييرات في الوضع الحالي، وبدلًا من ذلك فإنه يُحتاج إلى النظر بعناية في المصادر المحتملة للتغيير الذي قد يحدث في غياب التشريع، **وهذا يشمل النظر في مجموعة واسعة من العوامل كما هو موضح في الآتي:**

- التطور الطبيعي للسوق
- التغيُّرات في العوامل الخارجية التي تؤثر على الفوائد والتكاليف المتوقعة.
- التغييرات في التشريعات الصادرة من الجهات الحكومية الأخرى (بخلاف الجهة المقترحة).
- درجة التزام الجهات الخاضعة للتشريع بالتشريعات الأخرى.

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

يجب أن يعكس خط الأساس التأثير المستقبلي للبرامج والسياسات الحكومية الحالية، ولمراجعة التشريع الحالي يوفر خط الأساس -الذي يفترض عدم حدوث تغيير في البرنامج التشريعي بشكل عام- أساسًا مناسبًا لتقييم البدائل التشريعية.

وبسبب عدم اليقين بشأن المستقبل قد يكون اختيار خط أساس واحد أمرًا صعبًا، **وفي مثل هذه الحالات** سيؤثر اختيار خط أساس واحد بشكل كبير على الفوائد والتكاليف المقدَّرة، وهذا يجعل من الضروري قياس الفوائد والتكاليف مقابل وضع خطوط أساس بديلة؛ لتقديم صورة أفضل. **وللقيام بذلك في التحليل** يجب دراسة الآثار المترتبة على منافع وتكاليف التشريعات ووضع افتراضات مختلفة بشأنها، وبشأن درجة الامتثال للقواعد الحالية. **وفي جميع الحالات** يجب استخدام خط الأساس نفسه لتقييم الفوائد والتكاليف.

فالهدف من إعداد سيناريو خط الأساس هو شرح كيفية تطور الوضع الحالي دون تدخل خيار عدم سن تشريع، **فهو يجيب عن سؤال: ما الذي سيحدث إذا لم يتدخل المشرع بسَن تشريع جديد؟** ويمكن القول بأن دراسة تقييم الأثر بمثابة عملية مقارنة لتقدير ما يمكن أن يحدث لاحقًا بعد تدخل المشرع مقابل ما يمكن أن يحدث إذا لم تتدخل الحكومة.

ولكن لا يمكن الوصول إلى هذا دون تحديد السيناريو المرتبط بتعريف المشكلة، فبمجرد التحقق من طبيعة المشكلة يجب توضيح إمكانية تطورها، وما إذا كان الأمر يتطلب تدخل المشرع أو لا؟ مع إثبات مدى فاعلية ذلك في معالجة المشكلة بنجاح في حال تدخل المشرع، **ومن هنا تكمن أهمية وضع سيناريو خط الأساس.**

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

وللتعرف على خط الأساس لا بد من التفريق بين سيناريوهين:

١

عندما تكون لدينا مشكلة بحاجة إلى علاج تشريعي **ولا تكون** هناك سياسة متبناة تعالجها، **وفي هذه الحالة** فإن خط الأساس يعني استمرار السياسة التشريعية الحالية دون تغيير.

٢

في حال كانت هناك مشكلة مع وجود سياسة تشريعية متبناة، **فإن خط الأساس هنا** يكون هو السياسة المتبناة.

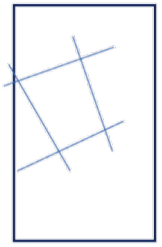
ولإعداد سيناريو خط الأساس، **يلزم الإجابة على عدد من الأسئلة مثل:**

- هل هناك حل قريب للمشكلة أو أنها تزداد خطورة؟ ومتى؟ وكيف؟
- ما احتمالات السيناريو؟
- هل هناك عواقب لا يمكن تفاديها تزيد من خطورة المشكلة؟
- ما العوامل المؤثرة في تطور المشكلة؟
- ما مخاطر عدم التدخل؟
- هل حاول المشرع حل هذه المشكلة من قبل؟ وما النتيجة؟ وما الذي يمكن تعلمه من التجربة؟

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

منهجية وضع السيناريو:

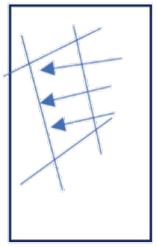
تتكون عملية وضع السيناريو عادة **من أربع مراحل:**



المرحلة الأولى:

تحديد مجال السيناريو

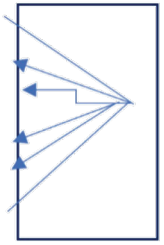
تتمثل الخطوة الأولى في التحديد الدقيق لمجال سيناريو الوضع المقصود تطويره، ويمكن تحديد المجال بالإجابة عن عدد من الأسئلة، مثل: ما المشكلة التي يجب التعامل معها بالتحديد؟ ما موضوعها؟ كيف يُعرَّف مجال السيناريو؟ ما الذي يجب تكامله فيها؟



المرحلة الثانية:

تحديد العامل الأساس

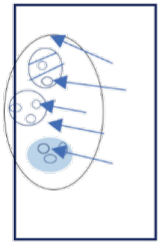
تتضمن هذه المرحلة وضع وصف لسيناريو المجال الذي يتداخل مع عوامله الرئيسة "المواصفات"، وهي العوامل المركزية التي تشكل وصفًا لمجال السيناريو، وتؤثر أيضًا في المجال نفسه وتعمل باعتبارها وسيلة للمجال ليكون له تأثير في العالم من حوله.



المرحلة الثالثة:

تحليل العامل الأساس

تقود هذه المرحلة إلى سيناريو توسيع المسار الذي تخضع فيه العوامل الرئيسة الفردية للتحليل؛ للعثور على الخصائص البارزة المستقبلية المحتملة والتي يمكن تصورها في كل حالة، وهذه الخطوة ضرورية لتصور التطورات المستقبلية المختلفة لأي عامل رئيس.



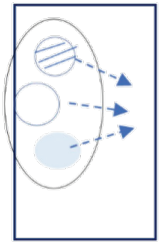
المرحلة الرابعة:

إنشاء السيناريوهات

وفيها تُحدَّد الخصائص الأساسية: النطاق، ومعايير الجودة، فتُوضع السيناريوهات من خلال تحديدها وحصرها من خلال "الأجزاء المتقاطعة" لمسار السيناريو الذي يمتد من نقطة الوقت الحاضر إلى نقطة الإسقاط المختارة في المستقبل، وهو المكان الذي تُجمع فيه حزم متسقة من العوامل التي يجري اختيارها والعمل عليها في السيناريوهات.

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

منهجية وضع السيناريو:



المرحلة الخامسة: (اختيارية)

تحويل السيناريو

وفيها تُطبق المرحلة الخامسة عند تحديد السيناريوهات، وتشير بشكل أساس إلى تتبع الأحداث الحرجة من المستقبل المتوقع إلى الحاضر، وتساعد هذه المرحلة في وضع تصور لإجراءات السياسة التشريعية الممكنة لتحقيق الأهداف، وتتضمن هذه المرحلة وصفًا للتطبيق الإضافي ومعالجة للسيناريوهات التي وُضعت، إلا أنها لا تُدرج باعتبارها جزءًا من عملية السيناريو المناسب إلا في حالات قليلة. **وفيما يأتي شرح تفصيلي للمرحلة الخامسة.**

الخطوة الخامسة (تحويل السيناريو) ويُستخدم عند الحاجة:

- **يُقسَّم** تحقيق الهدف إلى عدة خطوات فردية وأهداف وسيطة.
- **تُحدَّد** الأطر الزمنية التي ستُنفَّذ من خلالها المهمات المحدَّدة.

تحديد المراحل التي من خلالها يُرسَم السيناريو، والتي تشمل:

1. تعريف الوضع المستهدَف في المستقبل، على سبيل المثال: "سيناريو: متطلبات 2030".
2. تقسيم المسارات البديلة إلى الهدف، وذلك من خلال النظر إلى الوراء من المستقبل إلى الحاضر "استعراض الأحداث الماضية".
3. تحديد الخطوات الفردية بالإجابة عن: أين يجب أن نكون في السنوات الثلاث القادمة من أجل الوصول إلى هدفنا في عام 2030؟ "خرائط الطريق".
4. وضع خيارات مختلفة للعمل بالتفصيل "المنتَج النهائي".

وعادة ما تُحدَّد السيناريوهات من خلال مراقبة تطور الاتجاه الحالي، وذلك بناء على استقراء البيانات الثابتة، وهناك أساليب مختلفة يمكن من خلالها استقراء الاتجاهات **مثل:**

استخدام البيانات التاريخية، وافتراض أن ظروف الإطار الحالي لا تختلف في المستقبل

عملية القياس: أي أخذ بيانات مواقف أو ظروف مماثلة

عملية المحاكاة: من خلال توليد البيانات (على سبيل المثال في "الاختبارات الميدانية"، أو تجارب التحكم)

قياس الأداء مقابل حالات الطوارئ: أي تحديد أوجه عدم اليقين الحرجة، وإنشاء أفضل وأسوأ سيناريو يمكن أن يحدث

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

معايير جودة السيناريو:

المعقولية

المعقولية تعني أن احتمالات التطور المقدَّمة يجب على الأقل كونها تطورات ممكنة، وهذا لا يعني أن هذه التطورات محتملة أو مرغوبة (تختلف طريقة العمل هنا اعتمادًا على الهدف والتقنية)، ومن ثَم يجب كون المسارات إلى المستقبل والصور الموصوفة ممكنة من الناحية الضمنية.

الاتساق

الاتساق هنا يعني أن المسارات إلى المستقبل والصور في سيناريو ما يجب كونها متسقة مع بعضها البعض، أي أن تكون جوانبها غير متناقضة، وتجدر الإشارة إلى أن الاتساق والمعقولية هما الشرطان الحاسمان لتقييم السيناريوهات على أنها ذات مصداقية.

الفهم والتتبع

تعني القابلية للفهم أن التطورات والمفاهيم المستقبلية المقدَّمة يجب كونها قابلة للتتبع، وهذا بدوره يعني أنه يجب أن تكون مفصَّلة بما يكفي لتكون مفهومة، مع عدم الجمع بين العديد من الأبعاد والعوامل الرئيسة؛ لأنها تؤدي إلى عدم القدرة على الفهم بسبب تعقيدها.

التميُّز

التميُّز هنا يعني تميز السيناريو بالوضوح، وهذا يعني كون السيناريوهات المختارة والبديلة مختلفة عن بعضها البعض بشكل واضح وكافٍ، فيمكن تفسيرها ومقارنتها مع بعضها البعض على أنها رسومات تخطيطية منفصلة ومتميزة للمستقبل.

٥.١ إنشاء سيناريو خط الأساس

معايير جودة السيناريو:

الشفافية

أثناء عملية التطوير تمر السيناريوهات بسلسلة كاملة من الافتراضات وقرارات الاختيار، على سبيل المثال: للإجابة عن السؤال المركزي بشأن العوامل الرئيسة التي يجب دراستها، وكيفية تحديد الخصائص البارزة المحتملة في المستقبل، وعدها وتحديدها باعتبارها وسيلة لزيادة درجة التحقق والشرعنة، ومن ثَم يجب وضع الافتراضات والعمليات التي يمكن من خلالها التوصل إلى القرارات.

إن معيار الشفافية مهم بشكل خاص لمعايير نوعية العلوم، فمثل هذه العمليات ليست قابلة للتكرار ولا يمكن تزويرها، فانعكاس العملية يمكن أن يضمن تحقيق درجة كبيرة من إمكانية التحقق.

درجة التكامل

نظرًا إلى أن السيناريوهات –عمومًا- لا تركز على المسائل التفصيلية؛ لأنها تدرس العلاقة السببية بين الأبعاد والعوامل المختلفة، ولذلك فإن المعيار الإضافي للسيناريو الجيد هو الإجابة عن السؤال بشأن المدى الذي تدمج فيه تفاعلات التطورات على مختلف المستويات.

الوقت والجهد المبذول

إن عمليات السيناريو عمليات مكثفة وتستغرق وقتًا طويلاً؛ أي أنها تتطلب الوقت والمال والموارد البشرية، ووضع السيناريوهات قد يتطلب عدة أيام، إن لم تكن شهورًا، ويزداد الوقت والجهد المبذول في عملية السيناريوهات بشكل متناسب مع درجة الشمول والتكامل، وهذا بدوره يتعلق بعدد التطورات والعوامل الرئيسة قيد الدراسة، واتساع المساحة الجغرافية، والأفق الزمني، وعدد المشاركين.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

إن تحليل التكاليف والفوائد ليس مقياسًا واحدًا يناسب جميع الخيارات، **فهناك نماذج متنوعة** تتناسب مع سيناريوهات مختلفة ومتنوعة، **لذلك فلا بد من فهمها ومناقشتها** لاختيار النموذج الأكثر ملاءمة لتحليل الخيارات المطروحة.

٥.٢.١ تحليل الفائدة والتكلفة Cost Benefit Analysis (BCA)

تحليل التكلفة والفائدة هو عملية منهجية وإحصائية يمكن من خلالها حساب فوائد وتكاليف قرار أو سياسة تشريعية ما والمقارنة بينها وبين غيرها، **فهذا التحليل أداة أساسية** مستخدمة للتحليل التشريعي، فيمكن قياس جميع الفوائد والتكاليف والتعبير عنها بوحدات نقدية، **لأنه يقيِّم ويقارن** الآثار الإيجابية والسلبية لخيارات السياسة التشريعية المطروحة، **ويتناول أيضًا** ما إذا كانت الفوائد التي تُكتسَب بعد تنفيذ التشريع المقترح أكثر من التكاليف التي تُتكبَّد من التشريع المقترح أو لا. **وأيضًا يوفر هذا التحليل** لصانعي القرار مؤشرًا واضحًا ومهمًّا على البديل الأكثر كفاءة، سواء من الناحية الاقتصادية أو البيئية أو الصحية، أي البديل الذي يُولِّد أكبر صافي فوائد للمجتمع.

وهناك هدفان لتحليل التكلفة والفائدة:

١. **تحديد ما إذا كان القرار التشريعي الذي اتُّخذ سليمًا ومجديًا اقتصاديًّا: ففي مصطلح تحليل التكلفة والفائدة يُعبر عن الفوائد والتكاليف بمصطلحات نقدية، وتُضبط على القيمة الحالية للنقود، ومن ثَم يُعبَّر عن جميع تدفقات الفوائد وتكاليف المشروع -بمرور الوقت- على أساس مشترك من حيث صافي القيمة الحالية الخاصة بها.**

٢. **توفير أساس يمكن الاعتماد عليه في المقارنة بين القرارات أو السياسات المطروحة: وتُبنى هذه العملية على أساس المقارنة بين الفوائد الإجمالية والتكلفة الإجمالية المتوقعة لكل خيار؛ لمعرفة ما إذا كانت الفوائد تَفوق التكاليف، وبأي كمية.**

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.١ تحليل الفائدة والتكلفة Cost Benefit Analysis (BCA)

غالبًا ما تستخدم الحكومات والمؤسسات الأخرى، مثل شركات القطاع الخاص والعام، **نظام تحليل التكلفة والفائدة لتقييم درجة استحسان تبني سياسة معينة.** فهو عبارة عن تحليل لقياس التوازن المتوقع بين الأرباح والتكاليف، بما في ذلك حساب البدائل المرتجعة ودراسة الوضع القائم. كذلك **يساعد** تحليل التكلفة والفائدة **في التنبؤ** بما إذا كانت الفوائد الناتجة عن تبني سياسة تشريعية ما تفوق تكاليف هذه السياسة، وبأي معدل تفوقها مقارنة بتبني البدائل الأخرى (**على سبيل المثال:** يمكن للشخص تصنيف السياسات البديلة من حيث معرفة النسبة بين التكلفة والفائدة).

وبشكل عام يحدد تحليل التكلفة والفائدة الخيارات التي تسهم في زيادة مستوى الرفاهية من منظور نفعي. **وينبغي أن يدرك المحلل** الذي يستخدم تحليل التكلفة والفائدة أن الحصول على تقييم مثالي لجميع التكاليف والفوائد الحالية والمستقبلية أمر يصعب تحقيقه؛ فعلى الرغم من أنه يمكن لتحليل التكلفة والفائدة أن يطرح تقديرًا جيدًا للبديل الأفضل، إلا أنه في الوقت نفسه لا يمكن من خلاله ضمان الوصول إلى حد الكمال فيما يتعلق بالكفاءة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية.

ويمكن أن يشمل تحليل الفوائد والتكلفة كلاً من العوامل الكَمية والنوعية، **فعلى سبيل المثال:** يمكن أن تحتوي لائحة مكافحة التلوث على تحليل كَمي لقيمة الحياة التي جرى توفيرها، أو أيام الدراسة التي تُجنب تضييعها، أو قيمة الرؤية المحسنة.

وفيما يجب أن تشكل العوامل الكمية بالتأكيد جزءًا كبيرًا من أي قرار، فقد تكون هناك قضايا أخرى يجب مراعاتها، **فعلى سبيل** المثال: قد يكون لقرار تطوير مناطق معينة أو حظر أنشطة معينة تأثير على أسلوب حياة المجتمع المحلي، وقد يكون لتخفيف متطلبات الترخيص تأثير على الجانب الثقافي والتاريخي لحي معين، وقد تفتقر بعض هذه التأثيرات إلى طرق موثوقة لتحويلها إلى شروط نقدية كمية، وعندما يكون الأمر كذلك **فإن التقييم النوعي والمقارنة ضروريان** لضمان عدم تجاهلها تمامًا .

وباختصار، يساعد حساب صافي الفوائد على التأكد من الكفاءة الاقتصادية للتشريع؛ فقد جرى تصميم هذا التحليل للإجابة عن السؤال بشأن ما إذا كانت الفوائد كافية لتعويض الخسائر المتوقعة من القرار، مما يترك الجميع -على الأقل- في وضع جيد كما كان قبل السياسة التشريعية.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٢ تحليل فاعلية التكلفة Cost-Effectiveness Analysis (CEA):

عندما يكون العديد من منافع وتكاليف القرارات التشريعية نوعيًّا وليس من السهل وصفه من الناحية النقدية (الكَمية)، **يمكن أن يوفر تحليل فاعلية التكلفة CEA** طريقة دقيقة لتحديد الخيارات التي تحقق الاستخدام الأكثر فاعلية للخيارات المتاحة. وبشكل عام فقد صُمم تحليل فاعلية التكلفة لمقارنة مجموعة من الإجراءات التشريعية مع النتيجة الأولية نفسها (**على سبيل المثال:** الحد من التلوث)، أو النتائج المتعددة التي يمكن دمجها في مؤشر رقمي واحد (**على سبيل المثال:** وحدات تحسين الصحة).

ويعد تحليل فاعلية التكلفة صورة من صور التحليل الاقتصادي المبني على أساس المقارنة بين الخيارات المقترحة من ناحية تكاليف كل مقترَح ومدى فاعليته.

ويختلف مفهوم تحليل فاعلية التكلفة عن تحليل التكلفة والفائدة الذي يركز على القيمة النقدية على مقياس التأثير المتتبّع، وعادة ما يُستخدم تحليل فاعلية التكلفة في مجال الخدمات الصحية، وخاصة في الحالات التي يصعب فيها معرفة التأثيرات في الوضع الصحي. وبشكل عام يُعبَّر عن تحليل فاعلية التكلفة من حيث المكاسب الصحية الناتجة عن القياس (**مثال ذلك:** سنوات الحياة، أو تفادي حالات الولادة المبكرة، أو سنوات التمتع بالرؤية، أو عدد الحوادث التي تم تلافيها).

وعندما تُحدَّد الخيارات البديلة لحل المشكلة، ستكون هناك حاجة لدراسة وتقييم فاعلية التكلفة لكل خيار ومقارنتها بخط الأساس (الذي سبق تعريفه سابقًا بأنه الخيار الذي لا يترتب عليه تقديم أي حل للمشكلة، مع تجاهلها باعتبار أنها غير موجودة).

وفي الحالة المثالية ستكون طريقة تحليل التكلفة قادرة على عمل تقديرات تقريبية للتكلفة لكل خيار، والتي من خلالها يمكن مقارنة فاعلية كل خيار من ناحية التكلفة، مما سينتج عنه تحديد أنسب خيار.

وعند بناء مقياس فاعلية التكلفة CEA، يُفضَّل استخدام النتائج النهائية -مثل: الأرواح التي أُنقذت أو سنوات الحياة التي حُوفظ عليها- على مقاييس المخرَجات المتوسطة، **مثل** تقليل أطنان التلوث، أو تجنب الحوادث، أو تجنب حالات المرض، مع ملاحظة عدم تباين جودة الوحدة المقيسة (**على سبيل المثال:** مساحات من الأراضي الرطبة تختلف بشكل كبير من حيث فوائدها البيئية). **فمن المهم** أن يكون المقياس الذي حُدد قادرًا على التقاط التباين في قيمة قياس النتيجة المختارة، ومن المهم أيضًا تقديم تفسير ومسوغات لاختيار مقياس الفاعلية.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٢ تحليل فاعلية التكلفة Cost-Effectiveness Analysis (CEA):

إن أحد أهم التحديات والصعوبات في تطبيق فاعلية التكلفة CEA عندما يكون هناك أثر تشريعي قد ينتج من العديد من المخرَجات الإيجابية (الفوائد)، **وفي هذه الحالة** قد ينتج العديد من القياسات، وليس هناك قياس واحد يجمع أثر الفوائد كلها، وللتغلب على هذا التحدي فإنه يُنصَح بوضع وزن محدد لكل فائدة وجمعها في مقياس واحد؛ لتحديد الأثر الشامل للتشريع الذي جرى تقييمه.

وعندما يُطبق CEA على قواعد الصحة العامة والسلامة، يجب اختيار واحد أو أكثر من مقاييس الفاعلية التي تسمح بمقارنة البدائل التشريعية، فهناك مقاييس تأخذ بعدد الأرواح التي أُنقذت، وحالات الحد من الإصابة بالسرطان، وحالات الحماية من الشلل النصفي، وفي بعض الأحيان تأخذ هذه المقاييس في الاعتبار معلومات الوفيات فقط، **مثل:** عدد الأرواح التي أُنقذت، وارتفاع متوسط عدد سنوات الحياة الذي تحقق بإذن الله.

وهناك أيضًا مقاييس أكثر شمولاً وتكاملاً للفاعلية مثل: عدد السنوات المصححة بجودة الحياة (quality-adjusted life year-QALYs)، **وهو مقياس إحصائي غير نقدي** يقيس مدة وشدة الضرر الصحي بعد تنفيذ التشريع المقترح .

ويختلف **تحليل فاعلية التكلفة عن التحليل النوعي** البحث وعن تحليل التكاليف والفوائد؛ وذلك لأنه بعد تحديد الآثار واختيار مؤشرات القياس المحتملة، **يعمل المحلل على:**

إعطاء قيمة مالية لجميع التكاليف	خصم التكاليف للحصول على القيمة الحالية
حساب فاعلية التكلفة لكل الخيارات البديلة	تحليل مدى حساسية الخيارات

ويقارن تحليل فاعلية التكلفة البدائل التي يستبعد بعضها بعضًا من جهة **فاعلية** التكلفة أو نسبة الفاعلية إلى التكلفة؛ من أجل تحديد البديل الأكثر فاعلية، **وتقاس التكاليف** والفاعلية دائمًا بصورة تدريجية، **فمثلًا:** فيما يتعلق بالوضع الراهن:

$$CE_{is} = \frac{C_i - C_s}{E_i - E_s}$$

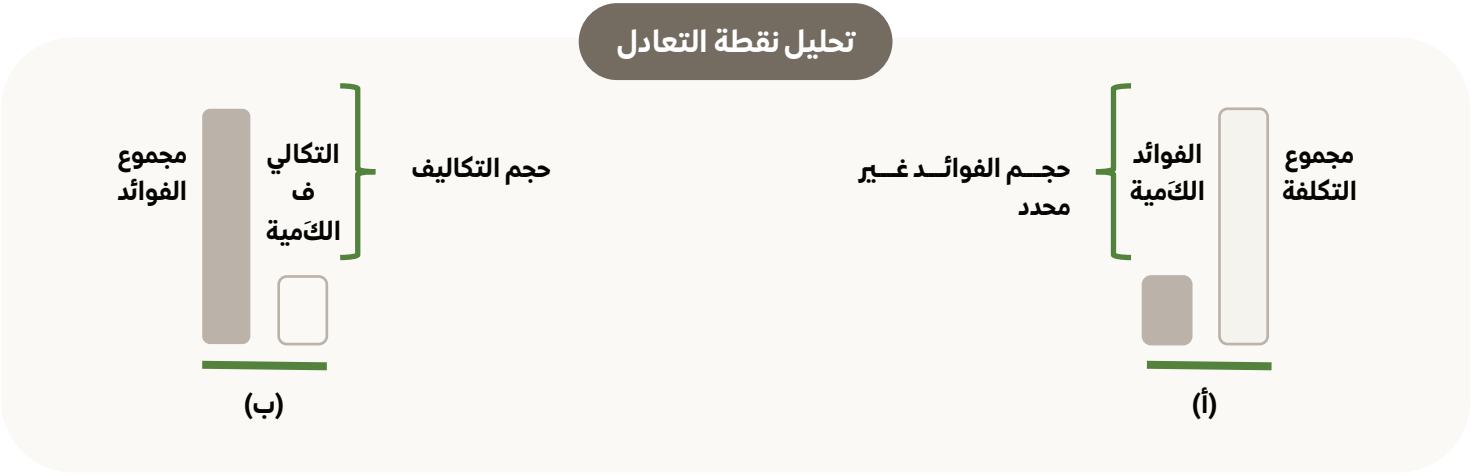
في هذا المثال: تُقيم **فاعلية** التكلفة (i) مقابل الخيار (s) الذي يعبر عن الوضع الراهن، ويقارَن الفرق في التكاليف مع الفرق في الفاعلية، وإذا كنا نقارن الخيارات البديلة بالوضع الراهن، فإنه يجب اختيار الخيار الأقل **فاعلية** في التكلفة. والتحدي الأول الذي ينبغي التغلب عليه أثناء إجراء تحليل فاعلية التكلفة هو اختيار التكاليف ذات الصلة التي ستُحوَّل إلى نقد، وعادة ما تهتم الجهات التشريعية بتكاليف الميزانية، غير أنه من منظور الكفاءة ينبغي أن يشمل حساب التكاليف تكاليف امتثال وتطبيق التشريعات، وبالنسبة إلى كل من فئتي التكاليف فإنه ينبغي أن يعكس التسعير الصحيح تكاليف الفرصة الواقعية.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٣ تحليل نقطة التعادل Break Even Analysis (BEA):

في الحالات الطبيعية تخسر المشروعات الربحية في بدايتها حينما تستثمر في رأس مالها وتطلق أعمالها، وعادة ما تعوض المشروعات الناجحة الخسارة مع الوقت مع نمو العوائد وانحسار التكاليف، وفي اللحظة التي تتساوى فيها التكاليف مع العوائد فبإمكاننا القول أننا وصلنا إلى نقطة التعادل Break Even point، **وهذا يعني أن المشروع لم يعد يخسر** بسبب التكاليف المترتبة عليه، ومن المتوقع أن يدر الأرباح بعد هذه اللحظة في حال بقيت المحدّدات الأخرى المحيطة كما هي ولم تتغير.

فمن هنا يعد تحليل نقطة التعادل (BEA) من البدائل التي يمكن استخدامها عند وجود نقص في بيانات المخاطر أو بيانات التقييم، **فيهدف BEA إلى** تحديد قيمة غير معروفة أو غير مؤكدة تتساوى عندها الفوائد والتكاليف، مما يشير إلى الحجم الذي يجب أن تكون عليه القيمة لسد الفجوة بين الفوائد والتكاليف الكَمية، **ويوضح الرسم البياني أدناه** مفهوم تحليل نقطة التعادل BEA، فتوضح الصورة البيانية **(أ)** حجم الفوائد التي لم تُحتسب أو يُعبر عنها حتى تتساوى مع التكاليف التي احتُسبت، ويوضح الجزء **(ب)** حجم التكاليف التي لم تُحتسب أو يُعبر عنها حتى تتساوى مع الفوائد التي احتُسبت، **فيكون تحليل نقطة التعادل أكثر فائدة** عندما تتوافر بعض المعلومات بشأن الحجم المحتمل للتأثير، فيتوافر عندئذ أساس للحكم على ما إذا كانت التأثيرات غير المحددة الكمية يمكن أن تتجاوز بشكل معقول مقدار التعادل.



٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٤ تحليل متعدد المعايير Multi-criteria analysis (MCA):

يمكن اعتبار التحليل متعدد المعايير خطوة نهائية تجمع بين معايير مختلفة (تحليل التكاليف، وتحليل فاعلية التكلفة والتحليل النوعي)، وتقارن بين جميع بدائل التشريع المختارة من حيث الأهداف، **ويستند تحليل المعايير المتعددة** إلى مصفوفة الأداء التي يُقاس فيها أداء الخيارات وفقًا لمعايير مختلفة، **ويُستخدَم هذا النوع من التحليل** لتحديد خيار مفضل لترتيب الخيارات، أو تحديد عدد محدود من الخيارات للتقييم التفصيلي اللاحق، أو لمجرد التمييز بين الإمكانات المقبولة وغير المقبولة.

مزايا استخدام التحليل متعدد المعايير:

قد يكون التحليل متعدد المعايير تقنية فاعلة؛ لأنه يسمح بتطبيق فكرة احتساب التكاليف/الفوائد في الحالات التي تكون فيها حاجة إلى عرض الآثار التي تُبنى على مزيج من البيانات النوعية والكمية والنقدية، وعندما تكون هناك درجات متفاوتة من اليقين **فإن التحليل متعدد المعايير مفيد جدًّا، وخاصة** عندما يكون من الممكن تحقيق الدخل من التكاليف والفوائد (ومن ثَم إجراء تحليل التكاليف والفوائد المناسب)، وكذلك يكون مفيدًا في تسليط الضوء على المقايضات القائمة على السعي لتحقيق الكفاءة (وهو البُعد الذي استحوذ عليه تحليل التكاليف والفوائد) عندما تتجاوز بعض الأهداف المتنافسة السعي لتحقيق الكفاءة،

ويقدم التحليل متعدد المعايير مزايا إضافية، مثل:

- وضوح الأهداف والمعايير المستخدمة لقياس الخيارات بشكل صريح.
- إذا حُصرت جميع الخيارات بشكل صحيح، يمكن تتبع وإعادة تشكيل جميع الافتراضات التي يقوم عليها التحليل.
- من السهل نسبيًّا جعل عملية تسجيل النقاط والترجيح محدَّدة، وقابلة للتدقيق، وقابلة للمقارنة بمصادر أخرى.
- يمكن الاستعانة بمصادر خارجية لتحليل المعايير المتعددة، بشرط أن يُتحكَّم بالتحيز.
- أداة اتصال سهلة الاستخدام لكل من أصحاب المصلحة وصانعي السياسات.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٤ التحليل متعدد المعايير Multi-criteria analysis (MCA):

قيود استخدام التحليل متعدد المعايير :

أحد قيود تحليل المعايير المتعددة هو أنه في حال غياب تحليل مناسب للتكلفة والفوائد لا يظهر إن كان التدخل يضيف المزيد من الرفاهية أو ينتقص منها. وعليه فإن تحليل المعايير المتعددة -كما هو الحال أيضًا في تحليل فاعلية التكلفة- قد يكون أفضل خيار غير متسق مع تحسين مستوى الرفاهية للمجتمع، وهذا بحدِّ ذاته قد يكون غير كافٍ لتسويغ التدخل التشريعي على الإطلاق (أي أن عدم القيام بأي شيء قد يظل السيناريو المفضل).

وثمة عيب آخر في تحليل المعايير المتعددة وهو الذاتية المفرطة، وتظهر عدة سمات لهذا التحليل على أنها من تقدير المحلل، مما قد يترتب عليه ترجيح وتوجيه مصفوفة أداء تحليل المعايير المتعددة نحو الحل الأفضل من وجهة نظره. **ولهذا السبب فإنه** من الأساس أن تتشكل عملية التحليل وأن يُبلغ عنها بشفافية عالية وبطريقة تشاركية قدر الإمكان في جميع خطواتها.

ومصفوفة الأداء هي إحدى سمات تحليل المعايير المتعددة، فيمثل كل صف خيارًا، ويمثل كل عمود أداء الخيار مقابل كل معيار، **وتنتج المصفوفة -في شكلها الأساس- من الخطوات الآتية:**

تحديد معايير الأداء:

المعايير هي مقاييس الأداء التي سيُحكَم من خلالها على الخيارات التي حُددت سابقًا في عملية تقييم أثر التشريع. وتُستمد نسبة كبيرة من القيمة المضافة لعملية التحليل متعدد المعايير من تشكيل مجموعة سليمة من المعايير التشغيلية، **ويجب أن تكون هذه المعايير محدَّدة،** قابلة للقياس، قابلة للتحقيق، ذات علاقة، ومحدودة بمدة زمنية (SMART)، وأن تتواءم مع الالتزامات الحكومية والأولويات الاستراتيجية لتحقيق رؤية 2030.

تحديد أولويات معايير الأداء:

تسمى هذه الخطوة "الترجيح"، وتُعين فيها قيمة رقمية لكل معيار من المعايير لتحديد أهميته النسبية.

تقييم أداء كل خيار:

تسمى هذه الخطوة "التهديف"، وتُعين فيها النتائج المتوقعة لكل خيار على درجة رقمية على مقياس قوة التفضيل لكل خيار، وتسجل الخيارات المفضلة درجة أعلى على المقياس، وتسجل الأقل تفضيلًا درجات أقل.

بناء مصفوفة الأداء (مقارن الخيارات):

تعزز المصفوفة بصريًّا جمع تقييم الأداء لكل خيار مع وزن كل معيار وذلك في أرقام، **ويُوصَى باختيار الخيار الذي يحقق أفضل أداء** (وذلك عن طريق تلخيص جميع النقاط ذات الصلة بالمعيار).

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٤ التحليل متعدد المعايير Multi-criteria analysis (MCA):

توضح المراجع المتزايدة في هذا المجال أن هناك العديد من تقنيات التحليل متعدد المعايير، وأن عددها يستمر في التزايد. وتصف المصفوفة **(الجدول)** نهجًا ممكنًا ومعياريًّا ينطبق على نطاق واسع مع عملية اتخاذ القرارات الحكومية، ويكون ذلك على أساس مثال توضيحي (خيالي). **ومع ذلك فإنه ليس من الضروري** إتقان جميع تقنيات تحليل المعايير المتعددة بالتفصيل. **ويجب أن تعتمد عملية اختيار أحد المعايير دون الآخر على** ضمان الاتساق الداخلي والمنطقي في مختلف عمليات تقييم أثر التشريعات، وعلى ضمان الشفافية وسهولة الاستخدام، **مع الأخذ في الحسبان** مدى توافر المعلومات، وواقعية توافر الوقت والكفاءات البشرية لعملية التحليل.

الخيارات / المعيار	المعيار (A) مقداره (w)	المعيار (B) مقداره (x)	المعيار (C) مقداره (y)	النتيجة
الخيار (1)	(نتيجة A1*w)	(نتيجة x*1B)	(نتيجة y*1C)	مجموع 1
الخيار (2)	(نتيجة A2*w)	(نتيجة x*2B)	(نتيجة y*2C)	مجموع 2
الخيار (n)	(نتيجة nA*w)	(نتيجة x*nB)	(نتيجة y*nC)	مجموع n

مصفوفة أداء تحليل المعايير المتعددة

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٥ حساب صافي القيمة الحالية Net Present Value (NPV):

يتم الحصول على صافي القيمة الحالية عن طريق طرح القيمة الحالية للتكاليف من القيمة الحالية للفوائد، والقاعدة الأساسية المبنية على صافي القيمة الحالية -عند وجود بدائل للوضع الحالي- هي اختيار صافي القيمة الحالية الأكبر، والقول بأن صافي القيمة الحالية أكبر من الصفر، يعني أن قيمة التكاليف المرتبطة بتنفيذ أحد الخيارات أقل من الفوائد بالنسبة للمجتمع. وعلى المنوال نفسه فإن اختيار صافي القيمة الحالية الأكبر يؤدي إلى فائض ومكاسب اجتماعية أكبر.

وبعد كل هذه الخطوات الإضافية يمكن للمحلل إعطاء التوصيات. وقاعدة الاختيار الرئيسة التي تميز تحليل التكاليف والفوائد هي التوصية بتنفيذ صافي القيمة الحالية الأعلى؛ لزيادة الهدف المرجو منها.

٥.٢.٦ تحليل عدم اليقين أو الشك Uncertainty Analysis:

يجب أن يعالج كل تحليل أوجه عدم اليقين الناتجة عن الاختيارات التي قام بها المحلل. **على سبيل المثال**: تتضمن العديد من التحليلات الاقتصادية تقييمات للآثار الاقتصادية المتوقع حدوثها لعقود في المستقبل، ولذلك ستكون تقديرات التكاليف والفوائد المستقبلية للـ"وائح حساسة للافتراضات بشأن معدلات النمو للسكان، وفئات المصادر، والنشاط الاقتصادي، والتغيُّر التكنولوجي، بالإضافة إلى العديد من العوامل الأخرى.

لذلك يجب إجراء تحليلات الحساسية بشأن المتغيرات الرئيسة في السيناريو الأساسي والإبلاغ عنها عندما يكون ذلك ممكنًا، فيسمح هذا بتقييم أهمية الافتراضات الموضوعة وتحليلها.

٥.٢ مناهج تحليلية للبدائل المطروحة

٥.٢.٧ تحليل الحساسية Sensitivity analysis:

تحليلات الشك والحساسية تحقق في مدى متانة دراسة ما عندما تتضمن هذه الدراسة بعض أشكال النمذجة الرياضية والإحصائية والاقتصادية، ومع أن تحليلات الشك تدرس عدم التيقن الكامل في استنتاجات الدراسة، إلا أن تحليل الحساسية يحاول أن يحدد أي مصدر من مصادر الشك يمكن أن يكون له تأثير أكبر في استنتاجات الدراسة، **فعلى سبيل المثال:** تصف العديد من الإرشادات للنمذجة أو لتقييم التأثير تحليل الحساسية على أنه يعد أداة لتأكيد جودة التقييم وواقعية الدراسة.

ولذلك يُستخدم تحليل الحساسية لتقييم كيفية تغيُّر النتائج النهائية أو الجوانب الأخرى للتحليل مع تغيُّر المعلومات التي يجري إدخالها، فيستفيد تحليل التأثير التشريعي من معرفة كيفية تغيُّر فاعلية التكلفة لتقنية معينة مع تغيُّر أسعار الوقود، أو كيفية تغيُّر الفوائد الصافية لـ BCA مع تغيُّر التقديرات أو السيناريوهات التي يجري افتراضها.

٥.٣ تحليل ومقارنة التكاليف والفوائد

ذُكر سابقًا أن الغرض الرئيس من تحليل الأثر التشريعي RIA هو تقديم تقدير سابق لعواقب القرار التشريعي؛ لتقديم الدعم لصانعي القرار أثناء تقييمهم للبدائل التشريعية، وعند توافر الوقت والموارد والبيانات فإن الحساب الكامل لتكاليف وفوائد البدائل المختلفة هو النهج الأكثر كمالًا وشمولًا في عملية صنع القرار، **وجرى التنبيه على أنه يمكن** أن يكون للتشريع مجموعة واسعة من الآثار المالية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والبيئية، **وبيان ذلك على النحو الآتي:**

٥.٣.١ الآثار المالية وغير المالية:

بعض تأثيرات القرار التشريعي تكون مادية وتؤدي إلى آثار مالية مباشرة، فعلى سبيل المثال: من الآثار المالية: النفقات المباشرة من قبل الجهات المنظمة للحصول على تكنولوجيا مكافحة التلوث، **وبالمثل:** فإن الزيادات في الأسعار التي يدفعها المستهلكون بسبب قانون تشريعي جديد سيكون لها تأثير مالي يمكن حسابه، وتشمل الآثار غير المالية تأثيرات الصحة العامة **مثل:** الحد من مخاطر الوفيات والحوادث.

ومن السهل نسبيًّا تقييم الآثار المالية؛ لأنه يُعبر عنها من الناحية النقدية في المقام الأول، لكن التأثيرات غير المالية تتطلب تحليلًا إضافيًّا لتحويلها إلى مقياس نقدي مشترك لتحليل التكلفة والعائد، **وهناك العديد من الأدوات لقياس الآثار غير المالية** تعتمد على مفاهيم الاستعداد للدفع. willingness to pay (WTP)، أو الرغبة في قبول التعويض willingness to accept (WTA)، فيمثل WTP أقصى مبلغ من المال يكون الفرد على استعداد لدفعه مقابل الراحة (للحد من مخاطر الوفاة في العام الحالي مثلًا)، ويمثل WTA مدى قابلية الفرد للتخلي عن امتياز معين مقابل تعويض مالي، **فمن المهم هنا** تحديد ما إذا كان سيجري استخدام WTPأو WTA لأغراض التقييم لتأثير معين.

وهناك أيضًا نقطة مرجعية مهمة لاتخاذ هذا التحديد، تتمثل في توزيع الوضع الراهن للحقوق والمسؤوليات والامتيازات، **فعلى سبيل المثال:** بالنسبة لقاعدة تنظيمية تعمل على تحسين السلامة في مكان العمل، قد يختار العامل WTP لتلقي الحماية؛ لأنه قد يكون الخيار الأنسب عند مقارنته بخط الأساس (عندما لا توجد قاعدة تنظيمية)، ومن ناحية أخرى فإن القاعدة التشريعية قد تتيح الخيار للعامل لاختيار WTA لإزالة وسائل الحماية الحالية والحصول على تعويضات.

٥.٤ اعتبارات مهمة في تقدير الفوائد والتكاليف

٥.٣.٢ التكاليف والفوائد المباشرة وغير المباشرة:

يجب أن تنظر دراسة الأثر التشريعي إلى ما هو أبعد من التكاليف والفوائد المباشرة عند وضع القواعد وسَن القوانين، وذلك من خلال الأخذ في الاعتبار أي تكلفة ومزايا غير مباشرة، **وتشمل التكاليف غير المباشرة** المخاطر التعويضية التي تحدث عندما يؤدي تقليل أحد المخاطر إلى زيادة مخاطر أخرى، وتُوصف الفوائد غير المباشرة أحيانًا بالفوائد المشتركة أو الفوائد الإضافية، **ويُقصد بها الآثار الإيجابية** للقاعدة التشريعية غير المرتبطة بالغرض الرئيس من وضع القاعدة، **ومثال ذلك:** في قاعدة لتحسين الاقتصاد في استهلاك وقود السيارات، قد تكون للمخاطر التعويضية تأثيرات سلبية على سلامة السيارة، في حين أن الفائدة الإضافية ستكون في تخفيض التلوث الضار.

هناك العديد من الاعتبارات التي يجب على المحللين وضعها في الاعتبار عند تقدير كل من التكاليف والفوائد، ومنها:

٥.٤.١ التطور التكنولوجي

قد تؤثر التطورات المستقبلية في تقنيات الإنتاج أو التحكم في التلوث على كلٍّ من خط الأساس وتكاليف وفوائد البدائل التشريعية، لكن تقدير التغيُّر التكنولوجي المستقبلي صعب للغاية ومثير للجدل في كثير من الأحيان. فيمكن النظر إلى التطور التكنولوجي على أنه يحتوي على مكونين على الأقل هما: **الابتكار التكنولوجي: مثل:** طريقة جديدة للتحكم في التلوث، **وتأثيرات التعلم،** وتؤدي التجربة إلى توفير التكاليف من خلال تحسين العمليات أو الخبرة أو العوامل المماثلة، فلذلك لا يُنصح بافتراض معدل عام ثابت للتقدم التكنولوجي، حتى لو كان المعدل صغيرًا، **وذلك ببساطة** لأن التعقيد المستمر لهذا المعدل بمرور الوقت يمكن أن يؤدي إلى معدلات غير معقولة للابتكار التكنولوجي. ومع ذلك ففي بعض الحالات قد تُضمَّن تأثيرات التعلم في التحليلات.

وغالبًا ما يُعد الابتكار التكنولوجي غير المكتشف أحد أسباب المبالغة في تقدير التكاليف التشريعية؛ بسبب الصعوبة والجدل المرتبط بتقدير التطور التكنولوجي في التحليل الاقتصادي، ولذلك فإنه يجب على المحللين توخي الحذر لتجنب تصور التحيز عند تقديمه، وإذا أُدخل التطور التكنولوجي في تحليل التكلفة فيجب إدخاله في تحليل الفوائد أيضًا.

٥.٤ اعتبارات مهمة في تقدير الفوائد والتكاليف

٥.٤.٣ الخصم Discount:

المفهوم الأساس خلف هذه العملية يتمثل في أن قيمة العملة النقدية اليوم أقل من قيمتها غدًا، ومن ثَم **فإن التكاليف والفوائد المستقبلية** سوف تحتاج إلى الخصم أو الموازنة، لذلك لا تحدث الفوائد والتكاليف -بشكل عام- على الفور، لكن يمكن أن تحدث في الواقع على مدار سنوات عديدة، ولذا فإنه لحساب توقيت التكاليف والفوائد تُخصم التكاليف والفوائد المستقبلية من حيث قيمتها الحالية، **والمسوغات الرئيسة لخصم التأثيرات المستقبلية هي:**

أ **عادة ما تحقق الموارد المستثمرة عائدًا إيجابيًّا،** ولذا فإن الاستهلاك الحالي يكون أغلى من الاستهلاك المستقبلي؛ لأنك تتخلى عن هذا العائد المتوقع على الاستثمار عندما تستهلكه اليوم.

ب **الفوائد المؤجلة لها تكلفة أيضًا؛** لأن الناس يفضلون –عمومًا- الاستهلاك الحالي على الاستهلاك المستقبلي.

ج **أيضًا إذا استمر الاستهلاك في الزيادة بمرور الوقت،** فإن زيادة الاستهلاك ستكون أقل قيمة في المستقبل مما هي عليه اليوم.

وبمجرد اختيار معدل الخصم الاجتماعي المناسب Social Discount Rate، تكون معادلة حساب القيمة الحالية واضحة، فتُحوَّل قيمة التكلفة أو الفائدة خلال العام (t)إلى قيمتها الحالية (PV)، وذلك بقسمتها على معدل الخصم الاجتماعي (s)، **بحسب الموضح أدناه :**

$$Social\ Discount\ Rate = \frac{1}{(1+s)^t}$$

يعد اختيار معدل الخصم الاجتماعي المناسب أحد القضايا الأكثر تحدياً لمحللي التكاليف والفوائد، ففي العديد من البلدان توفر الحكومات معدل خصم مرجعي يجب استخدامه عند قياس معدل الخصم الاجتماعي للمشروعات والبرامج، بينما تترك بلدان أخرى حرية الاختيار للمحللين مع مراعاة أفضل الممارسات، وفي جميع الأحوال تعد الشفافية بشأن أسباب اختيار أحد معدلات الخصم الاجتماعي وبشأن حساسية نتائج هذا المعدل بالغة الأهمية، لأن اختيار معدل خصم مختلف قد يؤدي إلى تغيير جذري في النتائج.

٥.٤ اعتبارات مهمة في تقدير الفوائد والتكاليف

٥.٤.٧ تحليل الحساسية Sensitivity analysis:

إضافة إلى تقدير الفوائد الصافية لخيارات السياسة التشريعية، فإن من المفيد –أحيانًا- معالجة كيفية توزيع الفوائد والتكاليف بشكل منفصل، **فالهدف من التحليل التوزيعي هو** توفير معلومات بشأن كيفية تأثير الفوائد والتكاليف على المجموعات المختلفة؛ وذلك لجعل المفاضلة بين الكفاءة الاقتصادية أكثر وضوحًا.

وبينما تتضمن الخطوة الرئيسة في التحليل تحديد المجموعات السكانية التي يجب أخذها في الاعتبار، فإنه في بعض الحالات قد تُحدد المجموعات ذات الاهتمام بموجب القانون، وقد تظهر مجموعات أخرى ذات أهمية في سياق التحليل، **فعلى سبيل المثال:** قد يجد المحللون أن تأثيرات السياسة التشريعية من المحتمل أن تتركز في مناطق جغرافية معينة أو بين مجموعات ذات خصائص معينة، مثل المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، أو أولئك الذين لديهم عادات غذائية محدَّدة، وعند وصف هذه التأثيرات يتمثل أحد الخيارات في توفير جدول أو رسم بياني يوضح النسبة المئوية، وقيمة التكاليف والفوائد، وصافي الفوائد التي تعود على الأفراد أو الأسر في نقاط مختلفة من التوزيع.

الفصل السادس
عرض النتائج والتوصيات



يتناول هذا الفصل بعض التوصيات العملية اللازم اتباعها عند العرض لمضمون الدراسة والنتائج التي تم التوصل إليها وصولاً إلى دعم اتخاذ القرار السليم في هذا الصدد. فمن هنا، يجب توثيق التحليلات التشريعية وتلخيصها بشكل واضح وشامل، إذ يجب أن تصف دراسة الأثر التشريعي RIA الأساس المنطقي للتشريع والخيارات التي نُظِر فيها، والنهج التحليلي، والنتائج، وكذلك الآثار المترتبة على التحديات والتغيرات التي يمكن حدوثها في المستقبل، وبالنسبة إلى التشريعات ذات التأثير الكبير أو المعقد فقد يكون من الضروري توفير معلومات إضافية تُحَق في التقارير الفنية لإكمال التحليل الرئيس.

وجمهور دراسة الأثر التشريعي RIA متنوع، وقد يمتد ليشمل من يفتقرون إلى الخبرة الفنية والمعرفة وأولئك الذين لديهم خبرة في قراءته وفهم تفاصيله، **وبالنظر إلى الغرض الرئيس من التحليل** وهو إعلام صانعي القرار وأصحاب المصلحة الآخرين، فمن الأهمية بمكان أن توصف الدراسة بعبارات يمكن فهمها بسهولة من قِبل الجمهور العادي.

وفي الوقت نفسه يجب أن تكون الوثائق كافية لدعم العمل المستقبلي، بما في ذلك التكرار، واختبار آثار الافتراضات البديلة، وتطبيق النهج نفسه أو ما شابه ذلك في تحليل مستقبلي، أو إعادة بناء التحليل كجزء من التقييم بأثر رجعي.

وباختصار: فعند كتابة دراسة الأثر التشريعي RIA، يُراعى مخاطبة فئتين من الناس:

الأولى: الأفراد العاديُّون، وهؤلاء يجب أن تُكتب لهم الدراسة بصيغة تُمكِّنهم من فهم التحليل والاستنتاجات.

الثانية: المحلِّلون المتخصصون، وهؤلاء يجب أن توفر لهم الدراسة تفاصيل كافية تمكنهم من إعادة بناء التحليل بشكل مثالي، أو على الأقل استكشاف الآثار المترتبة على تغيير الافتراضات الرئيسة.

٦.١ معلومات موجزة

ينبغي أن يوفر النص الرئيس في الدراسة ملخصًا موجزًا وواضحًا للتحليل، وأن يقدم التفاصيل الفنية في الملاحق أو المستندات الداعمة، **مع مراعاة اشتمال النص الرئيس على الآتي:**

- **ملخص تنفيذي**
- **بيان الحاجة إلى التشريع**
- **وصف لخط الأساس (أي بدون إجراء أي تشريع)**
- **وصف البدائل التشريعية**
- **حساب الفوائد للبدائل التشريعية المقترحة وخط الأساس**
- **حساب التكاليف للبدائل التشريعية المقترحة وخط الأساس**
- **مقارنة الفوائد والتكاليف بين البدائل التشريعية المقترحة وخط الأساس**

يجب أن يتضمن تقييم الأثر الإقليمي جداول وأرقامًا تنقل بوضوح نتائج التحليل، **وتتضمن المعلومات الأساسية التي تتلخص فيما يأتي:**

- **الفوائد السنوية والتكاليف (غير المخصومة)**
- **القيمة الحالية والسنوية للتكاليف**
- **القيمة الحالية والسنوية للفوائد**
- **صافي الفوائد (أي الفوائد ناقص التكاليف) وتُقدم على أساس سنوي**

لذلك يجب أن تكون هذه النتائج المحددة كميًّا مصحوبة بمعلومات عن التأثيرات المهمة وغير المحددة كميًّا (النوعية)، إضافة إلى التقديرات "المتوسطة" و"الأفضل" و"الأقل"، **ويجب أيضًا تقديم معلومات** بشأن عدم اليقين بالفرضيات والنتائج، فعند الإبلاغ عن تأثيرات القيمة السنوية أو الحالية **يجب على المحللين الإشارة إلى** الفترة الزمنية التي تُقدَّر من خلالها التأثيرات، إذ يجب أن تقدم هذه النتائج معدلات خصم تتراوح بين ثلاثة إلى سبعة في المائة.

٦.١ معلومات موجزة

واعتمادًا على مدى تعقيد التحليل وعدد أنواع التكلفة والفوائد، يمكن تلخيص النتائج في جداول أو أشكال فردية أو متعددة، على أن يشير كل منها إلى مصادر المعلومات وتدوين الافتراضات الرئيسة، **إذ إن مثل هذه المعلومات ضرورية** لتركيز الانتباه على النتائج الرئيسة، **ولذلك يجب على المحللين** أن يضعوا في اعتبارهم أن بعض القراء سيتخطون المعلومات الفنية الأكثر تفصيلًا في النص، ومن ثَم فإن وضع العلامات والإشارة إليها بشكل واضح أمر مطلوب لضمان عدم إساءة تفسير محتويات الجداول والأشكال. **ومن ثَم يتطلب ذلك** أن يفسر النصُّ المكتوب في الدراسة الجداول أو الأشكال للقارئ.

ومن المهم استكمال جداول النتائج بمخططات ورسوم بيانية مع الربط بينها؛ لتلخص وتسلط الضوء على الخطوات الرئيسة في التحليل بالإضافة إلى الاستنتاجات الرئيسة وآثارها **كما هو موضح في الجدول.**

نموذج البيان المحاسبي الجهة المسؤولة أو المكتب الخاص بالبرنامج						
اليوم			التاريخ			
البيانات الاقتصادية: بيان التكاليف والفوائد						
	الوحدات					
الفئة	التقدير الأوَّلي	التقدير المنخفض	التقدير العالي	القيمة السنوية	معدل الخصم	المدة	ملحوظات
الفوائد							
الدخل السنوي محسوب بالمليون سنويًا					7%		
					3%		
الكَمي السنوي					7%		
					3%		
النوعي							
التكاليف							
الدخل السنوي محسوب بالمليون سنويًا					7%		
					3%		
الكَمي السنوي					7%		
					3%		
النوعي							

٦.٢ تقديم قائمة مراجعة لدراسة التكاليف والفوائد

تصف قائمة المراجعة الآتية العناصر الأساسية لدراسة التكاليف والفوائد:

١

تحديد المشكلة: هل المشكلة التي تهدف السياسة التشريعية إلى معالجتها محدَّدة بوضوح، بما في ذلك خصائص الأضرار التي يجب تخفيفها والسكان المستهدفون؟

٢

تحديد خيارات السياسة التشريعية: هل يعالج التحليل عددًا معقولاً من الخيارات الممكنة لمعالجة المشكلة؟ هل هذه البدائل السياسية محددة بوضوح؟

٣

تحديد العناصر التي يجب دراستها: هل يبين التحليل بوضوح التكاليف والفوائد التي يجب احتسابها؟ وإذا استُبعِدت التأثيرات على بعض الأفراد أو المجموعات المحتمل تأثرها، فهل السبب المنطقي للاستبعاد مذكور بوضوح ومُسبَّب بشكل جيد؟ وهل أُبلغ عن النتائج بشكل إجمالي ومصنف بشكل دقيق؟

٤

توقع سيناريو خط الأساس: هل الظروف المتوقعة دون السياسة التشريعية محدَّدة بوضوح؟ وبالنسبة إلى التحليلات المستقبلية: هل أُخذ في الاعتبار التغيرات المتوقعة التي قد تؤثر على السكان، أو الاقتصاد، أو التكنولوجيا المتاحة؟ وبالنسبة للأثر الرجعي: هل التحليلات والآثار المترتبة مفصولة عن آثار التغيرات الأخرى التي وقعت خلال الفترة الزمنية نفسها؟ وإذا استخدمت أداة مقارنة بديلة، فهل الأساس المنطقي محدَّد بوضوح والمقارَن محدَّد جيدًا؟

٥

توقع استجابات السياسة التشريعية: هل تأثيرات السياسة على السلوك الفردي والتشريعي محددة بوضوح، ومختلفة عن التغيرات المنسوبة إلى عوامل أخرى؟ وهل تستند هذه التأثيرات إلى أدلة قوية تؤسس علاقة سببية بين السياسة والتغيرات السلوكية؟ وإذا كانت الدلائل والمعلومات ضعيفة أو غير متسقة، فهل حُدِّدت وقُيِّمت أوجه عدم اليقين المرتبطة بها بوضوح؟

٦.٢ تقديم قائمة مراجعة لدراسة التكاليف والفوائد

٦

تقـــدير التكـــاليف والفوائـــد: هـــل يشـــمل التحليـــل قائمـــة بجميـع الآثـار المهمـة والمحتملـة؟ وهـل يناقش الأسـاس المنطقـي لتركيـز التحليـل الكمـي علـى مجموعـة فرعيـة معينـة؟ وهـل نهـج تقـدير التكـــاليف والفوائـــد -بمـــا في ذلـــك مصـــادر البيانـــات والأســـاليب المستخدمة- معبِّر بوضوح؟ وهـل تشـمل التكـاليف قائمـة كاملـة - بشكل معقول- من المدخَلات أو الاستثمارات اللازمة لتنفيذ وتشغيل السياسة التشريعية، بما في ذلك نفقات الموارد الحقيقية مثل العمالة والمـواد؟ وهـل تشـمل الفوائـد قائمـة كاملـة -بشـكل معقـول- مـن مخـرَجـات أو نتـائج السياسـة، أي التغيـرات في الرفاهيـة مثـل: تقليـل مخاطر الموت أو المرض أو الإصابة؟ وهل ضُمِّنت كل من التحسينات وأي أضرار غير مباشرة في هذه الفوائد؟

٧

مقارنـة الفوائـد بالتكـاليف: هـل أُبلـغ عـن التـدابير المـوجزة ، مثـل الفوائد الصافية لكل خيار، بما في ذلك التحليل الكَمي والنوعي لعدم اليقين؟ وإذا أُبلغ عـن نسـب التكلفـة والمـزايا، فهـل الآثـار المُضمَنة محددة بوضوح ومتسقة مع تصنيف التكاليف والفوائد؟ وهـل الآثـار المترتبـة عـلى صـنع القـرار مـذكورة بوضـوح، بما في ذلـك احتمـال أن تسفر كـل سياسـة عـن فوائـد صافيـة وعـن الترتيـب النسـبي لخيـارات السياسة التشريعية؟

٨

تقـدير التوزيـع: هـل التحليـل حـدَّد مجموعـات الاهتمـام المحـدَّدة بحسب الدخل أو السمات الأخرى ذات الصلة؟ وهل يصف التحليل توزيع كل من التكاليف والفوائد عبر هذه المجموعات؟

٦.٣ التوصيات

- **يعد التوثيق الواضح والشامل للتحليل ضروريا**ً لإثراء عملية صنع القرار، وللسماح بمقارنة النتائج بنتائج التحليلات الأخرى، فليس من الممكن أن يعالج تحليل واحد جميع خيارات السياسة التشريعية الممكنة أو أن يستكشف آثار جميع المناهج التحليلية والافتراضات الممكنة، **ولذلك تهدف هذه المبادئ التوجيهية** إلى تعزيز مدى فائدة هذه التحليلات والاستخدام الأمثل لها، من خلال توضيح المفاهيم المتعلقة بالدراسة والتوصية بأساليب التطبيق. ومع ذلك فإنه إذا لم يُوثَّق النهج والنتائج بشكل جيد فلن يحقق التحليل الغرض المقصود منه بصرف النظر عن جودته الأساسية.

- **ولذا فإن تقديم دراسة الأثر التشريعي** بطريقة يسهل فهمها من قبل صانعي القرار وأصحاب المصلحة ومقارنته بالتحليلات الأخرى **يتطلب بذل جهد كبير،** وبدون هذا الجهد قد لا يلعب التحليل دوره المقصود في عملية صنع القرار، وقد يساء فهمه بطرق تؤدي إلى قرارات دون المستوى الأمثل، إذ سيساعد تجنب المصطلحات الفنية، واستخدام الجداول والرسومات لتوضيح النقاط الرئيسة **في ضمان أن يكون التحليل مفيدًا ومستخدَمًا في صنع القرار.**

٦.٣ التوصيات

وبالإضافة إلى ذلك، سُردت عدة أسئلة مهمة سوف تسهم في نجاح الدراسة،

١ **هل** جميع مصادر البيانات والدراسات المستخدمة لتطوير كل افتراض وتقدير كل قيمة، مذكورة بوضوح؟

٢ **هل** جميع القيم النقدية -المتضخمة أو المنخفضة- وُحِّدت ل كعملة مشتركة ليسهل مقارنتها؟ و هل حُدِّد النهج المستخدم لتقدير التضخم بوضوح؟

٣ **هل** أُبلغ عن القيم النقدية بالعملة المحلية وبمقياس دولي قابل للمقارنة بها؟ وهل النهج المستخدم لتحويل العملات محدَّد بوضوح؟

٤ **هل** السنة المستخدَمة في حساب القيم الحالية للفوائد والتكاليف محدَّدة بوضوح؟ وهل أُبلغ عن معدل الخصم؟ وهل نُوقش مسوغ معدلات بديلة لمعدل الخصم الذي اقترحُ؟ وهل أُبلغ أيضًا عن التكاليف والفوائد التي تتراكم في كل عام دون خصم؟

٥ **هل** أوجه عدم اليقين التي تؤثر في النتائج موصوفة بوضوح من الناحية النوعية ومن ناحية تقييمها كَميًّا، بما في ذلك تلك التي حُددت نوعيًّا ولم تُحدَّد كَميًّا؟

٦ **هل** صيغت النتائج وآثارها بعبارات موجزة يمكن للجمهور العام فهمها؟

إن ضمان معالجة هذه القضايا في النص الرئيس لدراسة الأثر التشريعي، أو في المواد التكميلية بحسب الضرورة، **سيساعد** القراء والفئات المستهدفة من صانعي القرار وأصحاب المصلحة **في تفسير النتائج واستخدامها بشكل مناسب.**

ملحوظة: يُنظر دليل الصياغة التشريعية في صفحاته ٨٣-١٣٣؛ للاطلاع على طرق عكس السياسة التشريعية المتبناة على النص التشريعي من أجل تحقيق الأثر المرجو منها.

الفصل السابع
مراجعة التشريع وتقييم آثاره
(التقييم اللاحق)



يتناول هذا الفصل أهمية التقييم اللاحق للتدخل التشريعي، وكيفية التخطيط لهذا التقييم، وخطوات القيام به فعلاً، والنتائج المترتبة على هذا التقييم. واتساقًا مع أحدث المناهج وأفضل الممارسات، فإن تقييم الأثر التشريعي لا يتعين أن يتوقف على التقييم السابق، وإنما يتعين أن يتم مرة أخرى لاحقة لصدور وتطبيق التشريع؛ لتقييم التشريعات القائمة ً أصلا أو التي أُصدِرت حديثًا.

ويهدف هذا التقييم اللاحق لتحقيق غايتين:

الأولى تقييم مدى نجاح التشريع في تحقيق أهدافه

الثانية تحديد مدى الحاجة إلى إدخال تعديلات أو إنهاء العمل تمامًا بأي من التشريعات القائمة

وإضافة إلى ذلك، فإذا تم التقييم اللاحق لتشريعات صدرت بعد دراسات تقييم سابقة، **فإن التقييم اللاحق سيساعد في** التأكد من صحة ومناسبة التقييم السابق وأدواته، سواء عند تحديد وتقييم المخاطر أو عند تقييم ومقارنة الخيارات المتاحة. **ويشار هنا إلى أن الغرض من التقييم اللاحق هو تطوير وتحسين عملية التشريع والدراسات السابقة عليها، وفيما يلي استعراض لمرحلتين متمايزتين من التقييم:**

١ تصميم خطة التقييم اللاحق:
هذا التصميم قد يتم أصلاً في مرحلة سَن التشريع، وهو بذلك يساعد على تحديد أهداف قابلة للقياس في التشريع المرتقب.

٢ مرحلة القيام بالتقييم اللاحق:
إذ تُقدم التوصيات، ويُتصرف بناء على نتائج الدراسة.

٧.١ تصميم خطة لدراسة التدخل التشريعي

١ توقيت الخطة:

كما ذُكر سلفًا، فإن أفضل وقت لتصميم خطة المراجعة **هو أثناء القيام بالتقييم السابق،** وإلا فيمكن –طبعًا- تصميمها لاحقًا كمقدمة لعملية المراجعة.

غير أن فوائد التخطيط والتصميم السابق عديدة، فالخبراء القائمون على تصميم التشريع موجودون، والنقاش والجهد حاصل فعلًا، بما يجعل النقاش بشأن كيفية المراجعة والتقييم اللاحق وتصميم خططه أسهل نسبيًّا، **ونظرًا إلى أن القائمين على التقييم اللاحق هم القائمون على تخطيط التطبيق،** فهناك وحدة في الهدف، ووحدة في التوجه وتناول الموضوع، ووحدة في الأسلوب والأدوات المستخدمة للتحليل.

ومع ذلك فإن هذا التخطيط المبكر يواجه تحديات؛ فهناك قيود الميزانية والوقت المتعلق بالتقييم السابق، بما قد لا يسمح بالتخطيط للتقييم اللاحق أيضًا، فضلاً عن أن تصميم خطة المراجعة قد يتأثر سلبًا بتحيزات واضعي التشريع أصلًا، واقتناعهم بحتمية نجاحه أو بصحة تحليلهم وتوقعاتهم، وهي عوامل قد تجعل من الأفضل إعطاء المقيمين اللاحقين الفرصة في وضع خطط التقييم استقلالًا.

٧.١ تصميم خطة لدراسة التدخل التشريعي

٢ مضمون خطة التقييم اللاحق:

قبل الشروع في وضع خطة التقييم اللاحق لا بد للمحللين من النظر إلى الغرض من التقييم، **لأنه مؤثر بلا شك على مضمون الخطة.** وبناء على ذلك فإنه يتعين أن تتضمن الخطة قواعد عامة ونقاطًا محورية للتوقف عندها لتحديد نطاق الدراسة، فتركز على الإجابة عن الأسئلة المطروحة مع تجنب تكاليف باهظة في جمع بيانات قد تكون غير ذات فائدة.

وعلى الدارسين اتباع تخطيط تصاعدي للدراسة: يبدأ بـ: أ) تحليل مبدئي استطلاعي. **ثم: ب)** مراجعات للنماذج القائمة التي اعتُمدت أصلاً للتحليل السابق لأثر التشريع. **ثم: ج)** تطوير نموذج جديد تمامًا للتقييم اللاحق. **وهذا التخطيط التصاعدي موضح في الشكل الآتي:**

مستوى المجهود	الأقل		الأعلى
خطوات مقترحة للتقييم اللاحق	تحليل الفحص، عن طريق: • إجراء دراسة حالة للتكاليف والفوائد المتكبَّدة من قبل الجهة المصدِرة للتشريع. • إجراء تحليل إحاطة بسيط بافتراضات تستند إلى البيانات التي رُصِدت.	ضبط افتراضات النموذج السابق والبيانات بالإضافة إلى أدوات الفرز أعلاه، عن طريق: • تحديد الافتراضات الرئيسة ومصادر البيانات التي تؤثر في التقديرات في نموذج التقييم اللاحق. • تركيز جهود البحث اللاحق على تنقيح هذه الافتراضات والبيانات، وذلك من خلال التجارب الطبيعية أو الخاضعة للرقابة أو الجهود الأخرى في جمع البيانات. • تحديث السيناريوهات الواقعية والتدريجية باستخدام النموذج الحالي وهذه البيانات الجديدة. • تقييم صحة النماذج الحالية وما إذا كانت ستحقق أهداف التحليل اللاحق (على سبيل المثال: ما إذا كانت تصور بدقة استجابة المجتمع الخاضع للتشريع).	بناء نموذج جديد بالإضافة إلى التعديلات على النموذج السابق أو بدلًا منها، عن طريق: • استخدم المعلومات الموجودة والجديدة لبناء نموذج جديد للآثار. • التأكد من أن النموذج الجديد يصور الفئات المفقودة من الفوائد والتكاليف، والاستجابات غير المتوقعة من المجتمع الخاضع للتشريع.

٧.١ تصميم خطة لدراسة التدخل التشريعي

على سبيل المثال: إذا كان الغرض من الدراسة تقييم ما إذا كان نفع التشريع يتجاوز تكلفته، فإن مجرد تحليل استطلاعي مبسط قد يفي بالغرض، دون الحاجة إلى أي دراسات أكثر عمقًا.

أما إذا كان الهدف أكبر من ذلك، يسعى الباحثون إلى التأكد من صحة وسلامة التقديرات السابقة المستخدمة في التقييم السابق، **فقد يلزم تصميم دراسات جديدة** تركز على تحقيق هذا الهدف المنهجي فترأجع أولاً افتراضات الدراسة السابقة ومصادر البيانات التي لُجئ إليها، خاصة إذا ما كانت مناسبة هذه البيانات للتحليل محل شك أصلاً، وكانت البيانات ذات أثر مهم في نتائج الدراسة السابقة.

وفي هذه الحالة يتعين على الدارسين التركيز على إعادة تعريف هذه العوامل المهمة في الدراسة وعلى تحديثها، وقد يلجؤون إلى استخدام نسخ معدلة من دراسات التقييم السابق. **على أن ذلك يفترض أن النموذج الأصلي** كان مُحقًّا في توصيف التدخل التشريعي وعلاقته بالتكلفة والفائدة المرتقبة.

وأخيرًا، فقد يتوصل المحللون إلى أن النموذج المستخدم في التقييم السابق لم يكن سليمًا فيما توصل إليه من نتائج. وقد يتبين ذلك من التشاور مع الأطراف المعنية والجهات التي تأثرت بالتشريع، أو من خلال تجميع بعض البيانات الجديدة أو من خلال بعض التجارب.

فمثلًا: قد يتبين أن تكلفة الالتزام بالقواعد الجديدة تقل عن التقديرات المستخدمة في حالة قيام المخاطَبين بالقواعد بتطوير أساليب جديدة لتحقيق المطلوب، أو إذا كان التحسن في الإنتاجية يقلل التكلفة بصفة عامة، بما في ذلك تكلفة الالتزام بالتشريع. **وقد تحدث تغيرات مؤثرة** في ظروف السوق تؤثر على التكاليف والفوائد المقترنة بالخضوع للقواعد الجديدة. **وأخيرًا،** فقد يتبين أن هناك بعض الأنواع من التكاليف والمنافع التي لم تُأخَذ في الحسبان أصلاً في الدراسة الأصلية. وفي كل هذه الحالات قد يلزم تطوير نماذج جديدة للتحليل اللاحق.

وفي المجمل: فإن القيام بالتقييم اللاحق يتطلب تمعنًا جليًّا في أهدافه؛ حتى يُوضع التصميم ويُبذل الجهد المناسب لتحقيق هذه الأهداف.

٧.١ تصميم خطة لدراسة التدخل التشريعي

٣ تحديد احتياجات الدراسة من البيانات اللازم جمعها:

في ضوء الأهداف القابلة للقياس التي سبق أن حددها التقييم السابق للتدخل التشريعي، يأتي تصميم خطة التقييم اللاحق، وبصفة خاصة تحديد البيانات والمعلومات اللازمة لتقييم مدى تحقق هذه الأهداف، **فإذا كان الهدف من التشريع** تقليل مستوى التلوث فيتعين تجميع بيانات خاصة بمستوى التلوث، لكن سيكون أيضًا من المهم تجميع بيانات تغطي مدة زمنية ممتدة تسمح بالتأكد من وجود علاقة السببية بين صدور التشريع وحدوث التدخل التشريعي وبين تقليل التلوث فعلًا، ومن المتحتم أيضًا جمع بيانات عن مدى الالتزام الفعلي بالقواعد الجديدة.

وبمعنى آخر: لا يكفي التأكد من حصول التناقص في مستوى التلوث، بل يتعين التأكد من وجود علاقة، ومدى هذه العلاقة، بين التناقص في التلوث والتدخل التشريعي ومداه، فالتقييم اللاحق لا يهدف إلى إثبات أن التشريع الجديد فاعل ، بل لدراسة ما إذا كان التشريع فاعلًا أم لا، وإلى أي درجة.

٤ تصميم دراسات تجريبية للتأكد من وجود رابطة السببية:

تواجه الخطوة السابقة أحيانًا صعوبات في التأكد من وجود رابطة السببية بين التنظيم والأثر الحاصل فعلاً ودرجته، خاصة إذا كان هذا التأكد يحتاج إلى مدة زمنية طويلة، أو جمع بيانات على المستوى الوطني بدرجة يصعب تحققها فعلًا.

ويمكن التغلب على هذه الصعوبات بتصميم دراسات مصغرة ومركزة ذات طابع تجريبي هدفها التأكد من هذه الرابطة، **وهناك عدة نماذج ممكنة لمثل هذه التجارب،** مع الأخذ في الاعتبار أن هذه النماذج قد تكون غير ملائمة؛ إما لصعوبتها أو تكلفتها الباهظة، وهذه النماذج هي:

أ) استخدام أسلوب المجموعة التجريبية والمجموعة الضابطة (مجموعة التحكم).

ب) شبه التجربة.

ج) التطبيق التجريبي.

٧.١ تصميم خطة لدراسة التدخل التشريعي: ولها ثلاثة نماذج هي:

أ) أسلوب المجموعة التجريبية والمجموعة الضابطة (مجموعة التحكم):

وهذا بالطبع أسلوب علمي تقليدي، ويكون بتطبيق التشريع الجديد على مجموعة معينة أو فئة معينة، مع وجود مجموعة أخرى مماثلة لها في الظروف لكن لا تخضع للتشريع، ثم يُراقب أثر التشريع في الحالتين؛ **للتأكد من حصول الأهداف المطلوبة** في المجموعة التجريبية وحدها، ولا تتأكد رابطة السببية المرغوبة إلا إذا كان هناك فارق واضح في تحقق الأهداف بين المجموعتين بدرجة تتجاوز هامش الخطأ المتوقع للدراسة.

ولكن هذا الأسلوب قد لا يكون متاحًا على الدوام؛ إما لاعتبارات الوقت المتاح، أو التكلفة، أو بسبب طبيعة الموضوع نفسه. فقد يصعب -مثلاً- اتباع مثل هذا الأسلوب لتحديد أثر ضريبة معينة على النشاط الاقتصادي.

ب) شبه التجربة:

وهي الدراسات التي تحاول استخلاص النتائج من بيانات لم يُحصل عليها بالأسلوب العشوائي الهادف تحديدًا لاختبار رابطة السببية، **فعلى سبيل المثال:** تُنتقى بيانات لمجموعتين متشابهتين خضعت إحداهما للتشريع أو لتطبيق التشريع ولم تخضع له الأخرى، ويتضح هنا مدى التقارب بين هذه الطريقة وطريقة المجموعة الضابطة.

ج) التطبيق التجريبي:

من الأساليب القريبة من الطريقة السابقة أيضًا البداية بتطبيق تجريبي على مجموعة أو فئة معينة، أو في منطقة جغرافية معينة، قبل التطبيق الكامل للتشريع على جميع المستويات، **وهذه الطريقة أسهل في التطبيق** وكثيرًا ما تُتَّبع تمهيدًا لتطبيق التشريع.

وبناء عليه، فمع بداية التطبيق التجريبي المحدود يبدأ المقيِّمون في دراسة التغيرات السلوكية أو الأهداف الموضوعية المرتقبة، مع جمع بيانات بشأن استجابة باقي قطاعات المجتمع، وعلى خطة الدراسة -هنا- **الأخذ في الاعتبار أي تعديلات سلوكية** قد تقوم بها باقي القطاعات غير الخاضعة للتشريع بوصفها استجابة لتطبيق التشريع على الغير، بسبب توقع تطبيق هذه التشريع عليهم بعد ذلك.

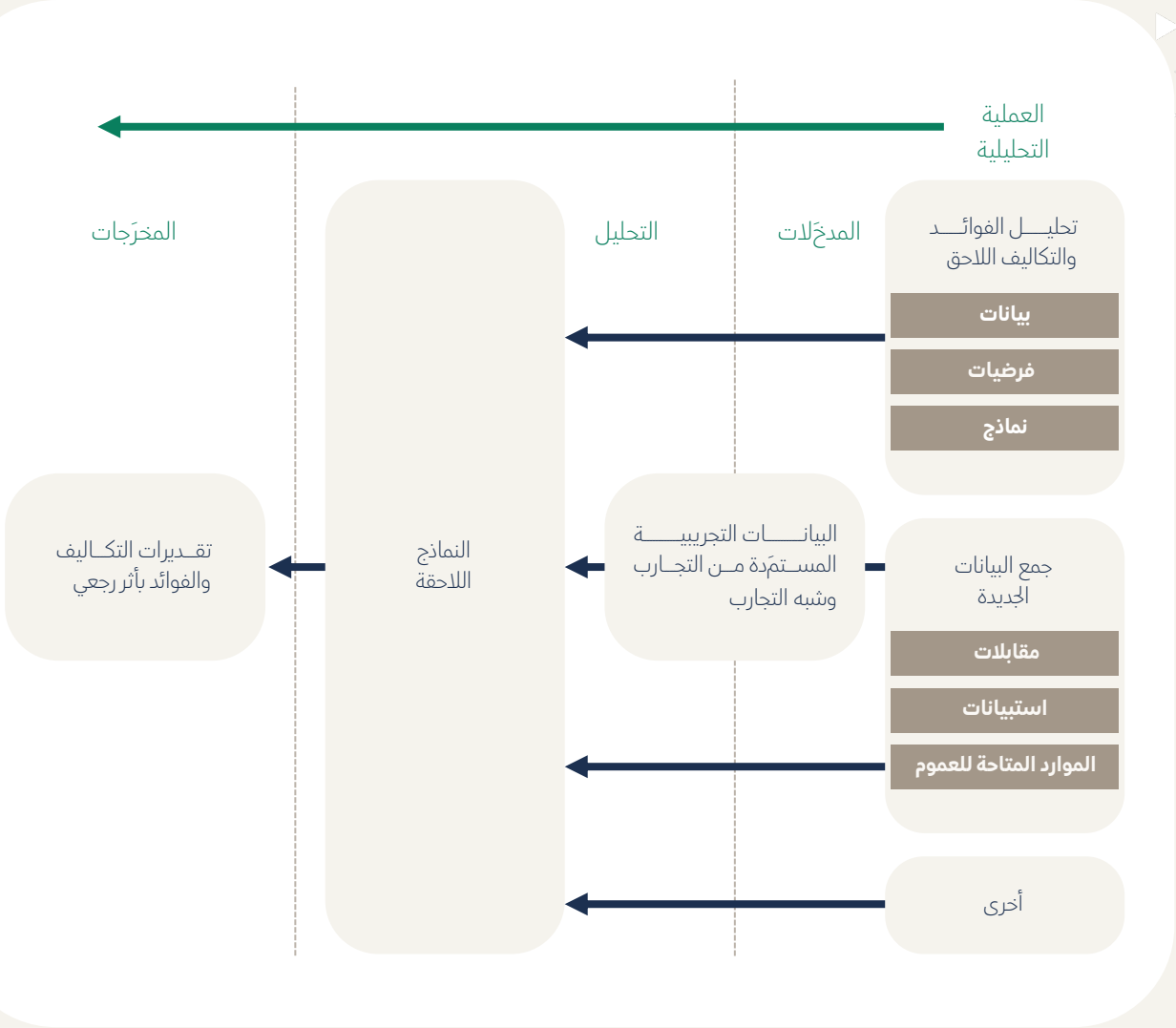
ويمكن ملاحظة ذلك بشأن وضع لوائح لمتطلبات البناء أو الاشتراطات الصحية، فقد يؤدي القيام بحملات توعية في مناطق معينة أو تغيير متطلبات الترخيص في جهات معينة، إلى استجابات خارج النطاق الجغرافي للبرنامج التطبيقي.

٧.٢ عرض التقييم اللاحق و نتائجه

سواء أكان التقييم اللاحق لتطبيق التشريعات مخططًا له سابقًا أم لاحقًا، فإن عناصر التقييم اللاحق هي عناصر التقييم السابق نفسها، والتي سبق شرحها **سابقًا**.

ويوضح الشكل أدناه العملية المستخدَمة في تقييم التشريعات، **إذ يُسلط الضوء** على الاختلافات في البيانات والمعلومات التي يحتمل أن تكون متاحة لتحليل التكلفة والفوائد بأثر رجعي.

حيث فتبدأ العملية بتقييم المعلومات المتوافرة وجمع البيانات الجديدة، ويمكن الحصول على المعلومات ذات الصلة من مجموعة متنوعة من المصادر، بما في ذلك التحليل السابق الذي جرى تطويره سابقًا لدعم التشريع، أو المعلومات العامة المتوافرة حديثًا، أو الدراسات الاستقصائية، أو مصادر أخرى. **ومع ذلك، فإن الخطوة الأولية هي تحديد الأفق الزمني للدراسة** بحسب ما يرد تفصيله في الفصل الآتي. وبعد جمع البيانات تُحلل ويُحسب مجمل الفوائد والتكاليف لكل خيار، وتنتهي العملية بتقييم ومراقبة النتائج التي جرى حسابها، **ويوضح ذلك الشكل الآتي:**



٧.٢ عرض التقييم اللاحق و نتائجه:

١ تحديد الإطار الزمني للدراسة:

هناك العديد من العوامل التي تؤثر في الإطار الزمني للدراسة، خاصة المدى الزمني الذي يُتوقع فيه أن تُؤتي التشريعات ثمارها فيمكن قياسها، **فالتقييم لا يتعين إنجازه مبكرًا جدًّا وإلا أتت نتائجه غير صحيحة،** وفي الوقت نفسه من غير المناسب أن يتأخر جدًّا فيصعب تحديد التغيرات التي نشأت من تطبيق النظام الجديد عن غيرها من التغيرات، وكذلك قد يكون من المهم أن يحصل التقييم على مراحل أو بطريقة دورية؛ لتأخذ الدراسة بعين الاعتبار التغيرات التدريجية في المجتمع والبيئة. **وبناء على ذلك فإنه يُفضل تحديد الإطار الزمني للدراسة على النحو الآتي:**

أ) تحديد بداية المدة محل التقييم: يتعين بداية التقييم اللاحق في السنة نفسها التي ظهرت فيها آثار التشريع الجديد، حتى وإن كان هذا التاريخ سابقًا على تاريخ نفاذ اللوائح في صورتها النهائية؛ فكثيرًا ما تبدأ الجهات المعنية بتحمل نفقات تحضيرية قبل بداية التنفيذ الفعلي، ولا بد من وضع هذه التكاليف موضع الاعتبار.

ب) تحديد نهاية المدة محل التقييم: وهو الموعد الذي تبدأ فيه الدراسة؛ لأنها تحصل بناء على معلومات الفترة السابقة عليها، أو هو تاريخ الحصول على آخر البيانات المتاحة للتقييم، ونظرًا إلى أن الدراسة قد تحاول أيضًا التنبؤ باتجاهات التغيير في المستقبل بناء على تقييم الفترة اللاحقة، **فلا بد من الفصل تمامًا بين معلومات الفترة السابقة محل التقييم وأي معلومات جديدة؛** لأن التقييم السابق للفترة القادمة يحتاج آليات تختلف عن التقييم اللاحق، خاصة فيما يتعلق بتحديد "خط الأساس" و"الأثر التراكمي".

وفي بعض الأحيان لا تحدث آثار التشريع بشكل منتظم أو بتوزيع متساوٍ عبر الزمن، كما لو كانت تتأثر بالفصول الطبيعية أو بفترات النشاط والركود الدورية، **وفي هذه الحالة يتعين أن تُدرَس فترة "كاملة"** تحوي جميع الفصول المعنية، وليس فقط فترة انتقائية قد لا تمثل باقي فترات العام. **وعلى سبيل المثال:** فعندما تأخذ النتائج وقتًا لتتحقق بصورة كاملة (كما في تحسن صحة المواطنين بناء على الظروف البيئية الجديدة) **يلزم أن تكون مدة الدراسة طويلة بما يكفي؛ لانتظار تحقق هذه الآثار،** وبالعكس فإذا كانت الفوائد المرتقَبة يُتوقع أن تحدث بصورة منتظمة لا علاقة لها بالزمن، فيكفي في هذه الحالة تقييم أي مدة زمنية ثم تعميم النتائج على الفترات الأخرى.

وأخيرًا، فإذا كان التقييم اللاحق يهدف إلى التحقق من افتراضات ومنهجية التقييم السابق، **فيتعين أن يتحد التقييمان في الإطار الزمني أيضًا،** كلما أمكن ذلك. **وعلى سبيل المثال:** فإذا كانت السياسات التشريعية القديمة قد ظلت مطبَّقة لمدة طويلة جدًّا، فيصعب إجراء التقييم اللاحق بعد مدة مشابهة، ولكن يتعين تصميم الدراسة بحيث تأخذ هذا الفارق بين التقييم السابق واللاحق في الحسبان.

٧.٢ عرض التقييم اللاحق و نتائجه

٢ مكونات التقييم اللاحق

أ) جمع البيانات:

بناء على العرض السابق، فإنه يتعين أن تحتوي البيانات التي تُجمع على بيانات يمكن استعمالها في تقييم الأثر السلبي والإيجابي للتشريع، **فالهدف هو الدراسة** وليس الوصول إلى نتيجة محدَّدة تؤيد ما عُمِل فعلًا.

ب) تقدير أثر التشريع:

بعد جمع البيانات يُقيَّم أثر التشريع، **ويعني هذا:**

تقدير مدى تحقق الهدف المرجو من التشريع.

تقدير مدى الالتزام بالقواعد الجديدة من قِبل المخاطَبين، وأي عوامل قد تكون أثرت على التطبيق.

التأكد من وجود رابطة السببية، ومدى هذه الرابطة بين التطبيق والنتيجة.

دراسة مدى وجود أي آثار أخرى للتشريع.

وفي كل ذلك، يغلب استعمال أسلوب يجمع بين التقدير الكمي والكيفي، ويحتاج إلى بيانات كمية وكيفية. **فكما ذكرنا سابقًا،** قد تكون البيانات من نوعين من التجارب المتاحة لهذه التحليلات: **التجارب الخاضعة للرقابة أو شبه الرقابة.** وفي أفضل الأحوال فعند إجراء دراسة الأثر اللاحق للتشريع المقترح، فإنه على الجهة المعنية العمل على تصميم تجربة محكمة يوضح فيها الفرضيات التي تُختار، والعمل على تحديد حجم العينة وطريقة أخذها والفئة المستهدفة وتوقيت أخذ العينة لضمان سلامة نتائج التجربة، مم يُمكِّن المحللين من تقدير تأثير التنظيم بشكل تجريبي وبدرجة عالية من الثقة من خلال مقارنة العينة (أي التي تخضع للتنظيم) والعينة الأساسية (أي التي لا تخضع للتنظيم)؛ إذ يمكن أن تجيب هذه المعلومات على التأثيرات الفعلية في نماذج التكلفة والفوائد.

ومع ذلك، فإن تنفيذ تجربة مُحكمة غالبًا ما يتعارض مع التصميم التنظيمي الذي يستهدف السكان الذين يحتاجون إلى التدخل، ومن أجل الإنصاف فإنه يجب أن تُطبَّق التجربة بالتساوي على الجميع، وبدلًا من ذلك فإنه في ظروف معينة قد تتوافر فرص للتصاميم أكثر فاعلية؛ إذ تُختار العينات بشكل عشوائي ومن ثَم دراستها.

فمثلاً: قد يكون المحللون قادرين على تحديد مجموعات المقارنة غير المنظمة إذا: (١) نُفذت التشريعات تدريجيًّا عبر الزمن (فتخضع المنتجات الجديدة للتشريعيات بينما تُعفى المنتجات المماثلة والأقدم). **(٢)** لم يُطبق التشريع بشكل موحد في جميع المناطق الجغرافية (فقد يختلف التنفيذ عبر المناطق مثلًا).

٧. عرض التقييم اللاحق و نتائجه

ونتيجة لذلك قد توفر مثل هذه التجارب الخاضعة للرقابة أو شبه الرقابة أفضل تقييم للآثار الفعلية للتشريعات القائمة لأنها تستند إلى النتائج والبيانات المرصودة. **ومع ذلك، فمن الناحية العملية،** قد يكون حجم المعلومات صغيرًا جدًّا بحيث لا يمكن استقراؤها على المستوى الوطني، أو قد لا تتوافر الشروط اللازمة للتجارب الناجحة؛ **ففي كثير من الحالات** -تعقد التغييرات في الظروف الاقتصاديةمثلًا- يُطبق التشريع على نطاق واسع على عامة السكان، ومن ثَم لا توجد مجموعات تحكُّم قابلة للمقارنة، فعندئذ قد تكون المقارنة بين السكان عبر فترات زمنية متفاوتة أكثر جدوى، وكذلك قد أو الصحية الأساسية مثل هذه المقارنات. **ويمكن التغلب على بعض هذه التحديات باستخدام تحليل الانحدار البسيط أو تقنيات النمذجة الاقتصادية القياسية الأكثر تعقيدًا،** إضافة إلى ذلك يجب تصميم التشريعات لضمان إتاحة بيانات المراقبة أو غيرها من البيانات للاستخدام في التقييمات بأثر رجعي في المستقبل.

فبيانات الإدخال والنتائج التحليلية للتشريع المقترح تُستخدم بعد ذلك لتحديث النماذج السابقة أو إنشاء نماذج جديدة لاحقة، في حين أنه في ختام العملية التقييمية للتشريع سيستخدم صانعو القرار نتائج هذه البيانات لتقييم التشريعات وتطويرها، **مع ملاحظة أن العملية قد تكون متكررة وذلك لتُحدَّث البيانات وتُراقَب من خلالها.**

٣ إعادة تقييم التكاليف والمنفعة:

إذا ما تُؤكِّد من مستوى أثر التشريع، فيتعين الالتفات إلى إعادة تقييم التكلفة والمنفعة المرتبطة به في ضوء التطبيق الفعلي، **ويشمل ذلك بصفة خاصة:**

التكلفة: ما التكاليف التي فرضتها التشريعات الجديدة؟ وهل هي مرتفعة؟ وهل يمكن خفضها دون التأثير سلبًا على النتائج؟	**المنفعة والفاعلية:** إلى أي مدى نجحت التشريعات في تحقيق أهدافها المرجوة؟
هل نجحت التشريعات في تحقيق أهدافها بأقل تكلفة؟	**هل هناك** أي آثار جانبية سلبية أو إيجابية من التشريع الجديد؟
إلى أي مدى نجح التشريع الجديد في زيادة المنفعة الصافية (المنفعة مطروحًا منها التكلفة، بما في ذلك التكاليف التبعية)؟ وهل يمكن زيادة ذلك أكثر؟	**إلى أي** مدى تحققت الأهداف بصورة متساوية على مستوى الفئات المعنية؟ وهل كان توزيع الأعباء أو الفوائد عادلًا؟ وهل هناك أي إمكانية لتحسين هذا التوزيع؟

٧.٢ عرض التقييم اللاحق و نتائجه:

أحد العناصر المهمة في التحليل هنا يتمثل في المقارنة بين التكلفة والعائد للتقدير المتوقع السابق والتقييم الفعلي اللاحق، **ويتعلق هذا بشكل خاص بالموارد المخصصة للامتثال في السنوات السابقة،** والتي كان من الممكن استخدامها لأغراض أخرى، فالأموال المنفَقة أو المستحَقة اليوم لها قيمة أعلى في المستقبل، ولغرض المقارنة الصحيحة يجب الإبلاغ عن الفوائد والتكاليف لمصطلحات القيمة الحالية باستخدام سنة الأساس نفسها (أو نقطة البداية) وهي السنة التي دخل فيها التشريع حيز التنفيذ أو السنة الأولى التي جرى فيها تكبد التكاليف أو تحصيل الفوائد. وبدلًا من ذلك، يمكن الإبلاغ عن التأثيرات على أساس سنوي.

وفي كلتا الحالتين يجب أيضًا الإبلاغ عن تدفق الفوائد والتكاليف بحسب السنة بمبالغ ثابتة غير مخصومة لتلك السنوات، ومن هنا فمن المهم مراجعة تحليل التكلفة والفوائد **والتأكد من تطبيق الخطوات المذكورة في الشكل أدناه.**

استخدامات تحليل التكلفة والفوائد اللاحق

- تقييم ما إذا كانت اللوائح الحالية لا تزال سائغة من الناحية الاقتصادية (أي أنها تنتج فوائد صافية إيجابية).

- دعم تحديد التغييرات على اللوائح الحالية التي من شأنها تقليل التكاليف أو زيادة الفوائد.

- تقديم نظرة عميقة في دقة التقديرات للفوائد والتكاليف اللاحقة للتشريعات، لا سيما ما إذا كانت تميل إلى المبالغة أو التقليل من الفوائد والتكاليف.

- تحديد طرق تحسين دقة تحليلات التكلفة والفوائد المستقبلية.

٧.٢ عرض التقييم اللاحق و نتائجه

٤ الدروس المستفادة:

ويشمل التقييم اللاحق نتائج كمية وكيفية، غير أن الأرقام لا بد وأن تُفسر حتى نخلص إلى دروس مستفادة، فقد تكون الدروس متعلقة بمدى فاعلية التشريع، مثل: الأسباب التي تؤدي إلى عدم الفاعلية، أو العوائق عند التطبيق، أو طرق لزيادة الفاعلية، أو ضرورة توسيع نطاق التطبيق، أو وسائل تحسين التطبيق، ويشمل ذلك أيضًا الآثار الجانبية غير المرغوبة. كما أن الحصول على معلومات جديدة عن بعض الافتراضات الأساسية قد يعني وجود فرصة لتحسين التشريعات نفسها.

وبالمثل فقد تكون الدروس متعلقة بعملية التشريع **نفسها، مثل:** التحليل الخاطئ أو الافتراضات غير الصحيحة بشأن سلوك المخاطبين، أو أثر الحوافز عليه، أو التقديرات غير الصحيحة للمنفعة والتكلفة، **وهذه الدروس في غاية الأهمية** إذ تساعد على تحسين عملية التشريع نفسها ونتائجها في المستقبل.

وبعد أن تنجز الجهة المعنية تقييمها اللاحق لعدة لوائح، ستتمكن من التعرف على بعض المشكلات المتكررة التي تواجهها؛ فقد يتضح –مثلاً– لديها وجود ميل للمبالغة في تقدير التكاليف أو المنفعة، ومدى هذه المبالغة بل وسببها، ويمكن أن تستنتج من ذلك حاجتها إلى الاعتماد بدرجة أكبر على تحليل لحالات عدم التأكد أو لتطوير تحليلها بصورة أو أخرى، بل وتقرير مدى إمكانية الاعتماد على حسابات التكلفة والمنفعة في تقييم أنشطة هذه الجهة أصلًا.

والحاصل أن هذه المعلومات ستساعد في تطوير وتحسين دقة التقييم السابق. فمثلاً: يمكن أن تظهِر أن الإدارة دائمًا لا تعطي التقدير الكافي لقدرة المخاطبين بالتشريع في تخفيض تكلفة الالتزام به، ومن ناحية أخرى قد يدفع التشريع المخاطبين به إلى التزام أكثر من الواجب، بما يحقق منفعة تفوق المنفعة المتوقعة ابتداء، فمن المهم فهم كيفية استجابة المخاطبين بالتشريع لأحكامه؛ لأن ذلك في النهاية يؤدي إلى تقييم سابق أفضل.

وفي النهاية، لا شك أنه لا بد من الموازنة بين فوائد هذه الدراسات وتكلفتها، فالدراسات المحدودة قد تكون أسهل وأسرع، لكن قد تكون فائدتها أقل، في حين أن الدراسات الأكثر عمقًا والمعتمدة على قاعدة بيانات واسعة وجهود كبيرة في جمعها تعطي -لا شك- نتائج أكثر فائدة، **لكن الفائدة النهائية لمثل هذه الدراسات لا بد أن تخضع هي نفسها لدراسة جدوى.**

٥ الحاجة للمراجعة أو التصحيح:

وأخيرًا، وبالوصول إلى هذه النقطة، واستنباط الدروس المستفادة نعود مرة أخرى لبداية الدورة التشريعية، فنحدد وجود مشكلات بحاجة إلى حل، ويتعين توصيف هذه المشكلات، وتحديد ما إذا كانت تحتاج إلى تدخل مرة أخرى، ومدى هذا التدخل والخيارات المطروحة للتدخل، وهكذا في دورة دائمة متكاملة من التطوير والتحسين المستمر.

الفصل الثامن
حوكمة تقدير أثر التشريع



يستعرض هذا الفصل نموذج حوكمة عملية تقييم الأثر التشريعي من خلال وضع مبادئ أساسية وواضحة تحكم إدارة التقييم وتقيِّم نتائجها، ثم اقتراح نموذج تنظيمي للجهات القائمة على تقييم الأثر التشريعي والعلاقة فيما بينها؛ إذ إن إنشاء نظام متكامل للتنمية القانونية المستدامة لا ينبني فقط على اتباع خطوات المنهجية السليمة لتقدير الأثر التشريعي، بل يتعين مع ذلك وضع نظام حوكمة مناسب، وهو ما يتطلب بدوره الخضوع لمبادئ حوكمة معينة، ثم وجود هيكل إداري مناسب.

٨.١ مبادئ الحوكمة

لكي تؤتي منهجية دراسة الأثر التشريعي ثمارها المطلوبة فلا بد من أن تخضع المنهجية لمبادئ الحوكمة الرشيدة المعتبرة، **وفيما يأتي أهم هذه المبادئ:**

١ الاتساق الداخلي:

من الضروري أن تعمل كل التشريعات بتناسق وانسجام لتحقيق الرؤية والأهداف نفسها، ولا يمكن أن يتحقق ذلك ما لم تتحد أيضًا أساليب ومنهجية التقييم السابق واللاحق للتشريعات على حد سواء، أو على الأقل أن تعمل من خلال الأسس نفسها وفي ضوء الإرشادات نفسها. وعلى الرغم من أن التحليل المطلوب يختلف من حيث النوع والدرجة بحسب طبيعة ومستوى التشريع المقترح، **فإن كل التشريعات يتعين أن تتبع حدًّا أدنى مشتركًا من متطلبات التحليل لضمان انسجام الأهداف.**

٢ التوازن بين المركزية واللامركزية:

لا يعني الاتساق والتنسيق أن يجري تحليل وتقدير كل التشريعات المقترحة من خلال جهاز مركزي موحد، فمثل هذا التركيز قد يؤدي إلى تعطيل العملية وتأخيرها، مع وجود ضغوط كبيرة على الجهاز، ويستحيل في الوقت نفسه أن تتوافر لديه جميع الخبرات في جميع المجالات الممكنة، وكل هذا سيؤثر سلبًا على قدرة المشرع على الاستجابة لمتطلبات التشريع المختلفة في الوقت المناسب. **وعلى الرغم من أن وجود بعض المركزية قد يكون مستحبًّا،** على الأقل فيما يخص توحيد المعايير والمراقبة والتتبع والتقييم اللاحق، إلا أنه من الضروري منح الإدارات الفرعية والمتخصصة والمحلية الوسائل والسلطة التقديرية للقيام بدراسة الأثر التشريعي وإصدار القرارات التي تعكس خبرات وتخصصات هذه الجهات.

٣ الشفافية:

يُقصد بالشفافية أن تكون هناك معلومات متاحة وكافية لمراجعة وتقييم دور الأجهزة القائمة على دراسة الأثر التشريعي، **ويشمل ذلك** معلومات عن الجهات القائمة بالتحليل، وعن القائمين بالتحليل داخل هذه الجهات وأيضًا عن الأسلوب ومنهجية التحليل نفسه، وعن النتائج التي يصل إليها التحليل، فهذه الشفافية تمثل ضمانًا لاتباع المنهجية السليمة وتعد خطوة مهمة أيضًا لتحقيق المسؤولية.

ويعتمد مستوى الشفافية على الظروف المحيطة، فلا يلزم الإفصاح عن كل اعتبارات السياسة التشريعية للجمهور، بحسب اعتبارات السلامة: كالأمن والثقافة وغيرها من الاعتبارات المهمة، إلا أنه يتعين إمداد ذوي المصالح المرتبطة المشتركين في عملية التقييم والتشاور بشأن التشريعات بمعلومات واضحة وكافية تمكنهم من إعطاء رأي سليم مبني على أسس صحيحة.

٨.١ مبادئ الحوكمة

لكي تؤتي منهجية دراسة الأثر التشريعي ثمارها المطلوبة لا بد من أن تخضع لمبادئ الحوكمة الرشيدة المعتبَرة، **وفيما يأتي أهم هذه المبادئ:**

٤ دور أصحاب المصالح المرتبطة:

أصحاب المصالح المرتبطة هم الأفراد، والجماعات والهيئات التي تتأثر، سلبًا أو إيجابًا، بالتشريع المقترح، فقد يكونون هم المقصودين بالحماية من نوع معين من التلوث، أو المستفيدين من الحسم الضريبي أو الحوافز المالية، أو المطالَبين بالكفِ ّ عن بعض الأنشطة أو دفع بعض الرسوم.

ومن المهم أن يلعب أصحاب المصالح دورًا ملموسًا منذ بداية العملية؛ من خلال التشاور البنَّاء بشأن التشريع المقترح، فمن الممكن أن يبدأ هذا الدور مع تحديد المشكلة؛ بالمساعدة في تحديد وجود مشكلة ما ودرجة التعرض لها، كما يمكنهم الإسهام في تحديد بدائل الوقاية من هذا الخطر.

ويعتمد نجاح التشريع في تحقيق أهدافه على مدى وطبيعة استجابة المخاطَبين بأحكامه، ولذلك فإن التعرف على أنسب الأساليب التي تحقق تعاونهم في تحقيق الأهداف يعد مسألة جوهرية.

ويحقق اشتراك أصحاب المصالح مبكرًا **أهدافًا عدة، منها:**

أ) توصيف أفضل للخطر أو الضرر الممكن وقوعه.

ب) اقتراح حلول تعتمد على آليات السوق وتكون أقل تكلفة أو تقييدًا للحريات.

ج) الإعداد التدريجي للمجتمع والسوق للتشريع القادم ومتطلباته.

د) استجابة والتزام أكبر للتشريع عقب صدوره؛ بناء على فهم أفضل للهدف منه.

هـ) فتح قنوات اتصال تسمح بالتعرف على ردود الفعل بعد تطبيق التشريع.

ويعد من أهم أصحاب المصالح لكل تشريع الجهات والإدارات والموظفون القائمون على تنفيذه وتطبيقه، ورغم أن هذا ظاهر ولا شك إلا أنه كثيرًا ما يُتجاهل هؤلاء عند وضع التشريعات، وهو ما يؤدي إلى ظهور مشكلات غير متوقعة عند تطبيق التشريعات فعليًّا، وهي مشكلات كان يمكن تلافيها والحذر منها بسهولة لو جرى التشاور سابقًا مع هؤلاء المعنيين.

٨.١ مبادئ الحوكمة

و) البناء والتطوير المستمر للقدرات:

فمع تبني منهجية تقييم الأثر التشريعي تصبح هذه المنهجية أمرًا معتادًا على جميع المستويات، **ويصبح من الضروري** أن تُدرَّب وتُطوَّر قدرات القائمين على اقتراح وسَن وتطبيق التشريعات المختلفة، ولا شك أن مستوى ونوع التدريب يختلفان باختلاف مستوى مشاركة المعنيين في عملية التقييم والتطبيق؛ بحيث إذ يزداد مستوى التدريب والتأهيل بارتفاع مستوى مسؤوليات الفرد، وكلما ارتفع مستوى التأهيل ازدادت قدرة الفرد على الاكتشاف المبكر للمشكلة والإبلاغ عنها واقتراح حلول مناسبة لها.

ومن المهم هنا أن نؤكد على تدريب وتأهيل الأفراد في المستويات الدنيا والمتوسطة و القائمين على تطبيق وتنفيذ السياسات، وإن لم يشاركوا في وضعها؛ **فالوعي الناشئ عن هذا التأهيل يساعد من ناحيتين:**

الأولى: التطبيق والتنفيذ الأفضل والأكثر فاعلية؛ إذ يُجري الموظف المختص بعض التعديلات البسيطة في أسلوبه للتنفيذ واستجابته للحقائق في الواقع دون أن يؤدي ذلك إلى الإخلال بأهداف التشريع.

والثانية: التقييم الأسرع والأفضل لمدى نجاح التشريع، بناء على وعي القائم بالتنفيذ بعلامات النجاح والفشل، وهو ما يؤدي إلى دائرة مكتملة من التطوير المستمر للوصول إلى الغرض المستهدَف.

ز) التطبيق التدريجي:

على الرغم من أهمية تقييم الأثر التشريعي لتحقيق تنمية قانونية مستدامة، فإنه من المهم أيًضًا الاعتراف بوجود حدود لإمكانية التطبيق الشامل والفوري لمتطلباته على جميع المستويات، فليست كل المؤسسات العامة لديها القدرات اللازمة للقيام بمثل هذا التقييم على جميع المستويات، بما يجعل فرض مثل هذا المتطلب فورًا مسألة مستحيلة وقد تأتي بآثار عكسية، ولذلك **فإن التطبيق يتعين أن يكون تدريجيًّا بناء على عدة عوامل يتعين أخذها في الاعتبار، ومنها:**

١) **مستوى التشريع** (تشريع عام، لوائح تنظيمية، قواعد تسري على المملكة كلها أم قواعد محلية).

٢) **موضوع التشريع** (بعض الموضوعات قد تكون أسهل في تحليلها وجمع البيانات عنها بطريقة علمية أو اقتصادية كالصحة والبيئة).

٣) **مدى توافر البيانات والمعلومات** الدقيقة وسهولة الوصول إليها.

٤) **توافر الخبرات والكفاءات** اللازمة للقيام بالتحليل والتقييم.

٨.١ مبادئ الحوكمة

ح) المسؤولية:

لا شك أنه من الضروري أن يكون القائمون على دراسات الأثر التشريعي مسؤولين عن فشلهم في القيام بالدراسات على وجه صحيح قبل مبادرتهم لاقتراح فرض تشريعات ولوائح جديدة، **ومن المهم أن يكون من الواضح أن هذا المتطلب** ليس مجرد متطلب شكلي، **بل يتعين أن تحدث الدراسة فعلًا بناء على المبادئ والأسس المقررة لها،** إلا أنه من المهم أيضًا تأكيد أن هناك حدودًا لمثل هذا التقييم، وأن القائم بالدراسة لا يضمن نجاح التشريع فعليًّا في تحقيق أهدافه التي قد تحكمها اعتبارات أخرى، ففشل التشريع لا يعني بالضرورة أن التحليل السابق كان ناشئًا عن تقصير من القائم بالتحليل، ما دام أن القائمين بالتحليل بذلوا العناية المطلوبة واللازمة للوصول إلى النتائج السليمة.

ط) مبدأ الاستقلالية في التقييم:

ذكرنا أهمية دور أصحاب المصالح المرتبطة (المعنيين) في مراحل تقييم الأثر التشريعي المختلفة، **ومع ذلك فإنه من المهم جدًّا** في الوقت نفسه احتفاظ القائمين على التحليل والتقييم باستقلالهم وحيادهم عن جميع المعنيين بالتشريع المقترَح؛ فعدم الاستقلالية قد يؤدي -حتى مع منتهى حسن النية- إلى تحيزات معينة قد تؤثر على نتائج التقييم، ولذلك فقد يكون من المهم اللجوء -على الأقل- إلى مراجعين مستقلين خارجيين بعد إتمام الدراسة الأصلية، على الأقل في حالة التشريعات المهمة أو المعقدة بعض الشيء.

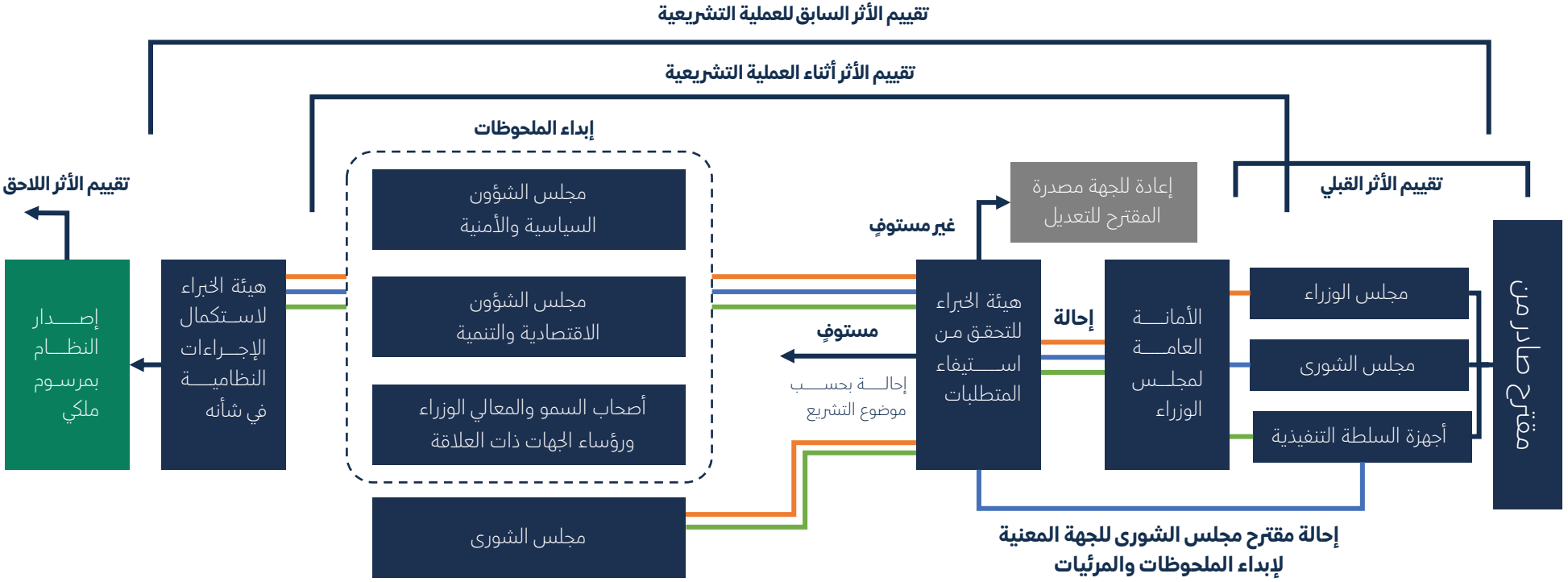
٨.٢ هيكل الحوكمة

أ) التشريع في المملكة: تمر عملية التشريع في المملكة عبر **عدة مراحل إجرائية متتابعة،** ويمكن تطبيق تحليل الأثر التشريعي من خلال أي منها، كما يمكن القيام بها في أكثر من مرحلة إذا لزم الأمر، بشرط أن يتم ذلك بتعاون الجهات المختلفة المعنية، فتحليل الوضع الراهن يتعين إجراؤه قبل طرح فكرة التشريع الجديد ورسم خطوطه العريضة المبدئية.

ب) وفي هذه المرحلة تحلل الجهة المعنية الوضع القائم وتحديد وتوصيف المشكلة القائمة إن وجدت، والتأكد من الحاجة إلى التدخل بالتشريع، كما أشير إلى ذلك سابقًا، **ويتعين أن يشمل التحليل كذلك** تحديد الأهداف المرجوة من التشريع، وفي الحالات التي يتوافر فيها تشريع سابق في الموضوع فلا بد من تقييم أثر التشريع السابق على المشكلة. **ويمثل الشكل أدناه الآتي** مراحل العملية التشريعية في المملكة، ويبين الخطوات التي يمكن من خلالها إجراء تحليل الأثر التشريعي، **وهي: ١)** تقييم الأثر القبلي. **٢)** تقييم الأثر أثناء العملية التشريعية. **٣)** تقييم الأثر اللاحق.

٨.٢ هيكل الحوكمة

مسار العملية التشريعية ومراحل تقييم الأثر التشريعي



يُدرَس تقييم أثر التشريع أثناء العملية التشريعية من خلال:

أولًا: احتواء المذكرة التوضيحية على:

- بيان الآثار المالية والاقتصادية والوظيفية المتوقعة، والتي قد تنتج عن تطبيق المقترَح.
- بيان الآثار الاجتماعية التي قد تنتج عن تطبيق المقترَح، والتنسيق مع الجهات المعنية في هذا الشأن.

ثانيًا: مرحلة دراسة المقترَح من هيئة الخبراء، وفي مرحلة مناقشته في الجهات المعنية.

ثالثًا: مرحلة ما بعد إصدار النظام.

مسار مجلس الوزراء
مسار مجلس الشورى
مسار أجهزة السلطة التنفيذية

٨.٣ مستويات التدخل التشريعي المختلفة

تتدرج التشريعات بناء على أهميتها وسلطة إصدارها، فيأتي الدستور وما في حكمه (النظام الأساسي للحكم) في مقدمتها، ثم يليه التشريع (القانون/النظام) العادي، ثم اللوائح.

ويصدر القانون (النظام) في المملكة بمرسوم ملكي بناء على قراري مجلس الوزراء ومجلس الشورى، ويتعلق بتنظيم المصالح الاجتماعية والاقتصادية الأساسية، فيما عدا بعض الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية، **أما اللوائح –إجمالًا- فتصدرها السلطة التنفيذية، وتنقسم إلى نوعين:**

لوائح تنفيذية:

تهدف إلى وضع القانون موضع التنفيذ، وقد تصدر من مجلس الوزراء، أو الوزير المختص، أو أي جهة أخرى يحددها النظام، وغالبًا ما ينص النظام على الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية.

لوائح تنظيمية:

لوائح تنظيمية (تشريع فرعي مستقل): تصدر بقصد ضبط النظام العام، وتصدر من مجلس الوزراء، وكثيرًا ما تُفوَّض السلطة المختصة بموضوع اللائحة بإصدار اللائحة.

الفصل التاسع
الخاتمة



يُرجى أن يكون هذا الدليل مرجعًا مفيدًا للقائمين على سَن وتطبيق القواعد القانونية في المملكة، بجميع أنواعها وفي جميع مراحل التشريع والتطبيق؛ إذ إن الهدف الأسمى من هذا الدليل هو أن تتأمل الجهات المشرِّعة في الهدف المرجو من تدخلها في تنظيم المجتمع وجميع المجالات ذات الصلة بحياة المواطنين والمقِيمين، وأن تتأكد أثناء تدخلها أن هذا التدخل مطلوب ومرغوب، وأن أسلوبه ومداه مناسبان لتحقيق هذه الأهداف.

٩.١ الخاتمة

ينطلق هذا الدليل من أن ريادة المملكة وتحقيق رؤيتها ٢٠٣٠ تقتضي تضافر كل الجهود في هذا السبيل، سواء جهود الحكومة، أو جهود ومبادرات الأفراد. **ويهدف هذا الدليل أيضًا** إلى التأكد من تضافر الجهود وتوجهها وجهة واحدة، وذلك يتطلب من مؤسسات الدولة وأجهزتها ومنسوبيها اتباع خطوات منهجية ومنطقية، كلٌّ بحسب منصبه ومسؤولياته، **وهذه الخطوات يمكن إيرادها على النحو الآتي:**

١. **بذل الجهد** في فهم المشكلة، وأبعادها المختلفة، وأسبابها، القريبة والبعيدة.

٢. **تحري كل الخيارات المتاحة** لمواجهة المشكلة، وعدم التسرع في اتخاذ القرار قبل استكشاف جميع جوانبه.

٣. **الابتعاد قدر الإمكان** عن الحد من مبادرات الأفراد، والتقييد من حقوقهم وحرياتهم، والتدخل في عمل آليات السوق الحرة.

٤. **إذا أصبح تدخل السلطة التنظيمية لازمًا** فيجب الحرص على اختيار أكثر صور هذا التدخل كفاءة وفاعلية، ليصبح الهدف منه تحقيق أعلى نفع وفائدة للمجتمع بأقل تكلفة.

٥. **استدامة التطوير والتنمية** من خلال التقييم وإعادة التقييم المستمر.

٦. **الاعتماد الدائم** على الأسس العلمية المنضبطة وأحدث الدراسات، والاهتمام بجمع البيانات والمعلومات الدقيقة التي تساعد على اتخاذ القرار الصحيح.

٩.١ الخاتمة

هـذه الـدليل إرشـادي، ولا يعـدُّ مسـتندًا رسـميًا أو نظاميًـا أو مبينًـا لآراء السـلطة التنظيميـة في المملكـة العربيـة السعودية، وتعد مضامينه استرشادية ومساندة للمختصين والمعنيين بالمشروعات التشريعية في المملكة.

يصبو هذا الدليل لأن يكون مرجعًا لبيان الاعتبارات والخطوات المختلفة المطلوبة للتدخل بالتشـريع، وهـو بلغة سهلة ومبسطة، مع ضرب الأمثلة كلما تسنى الأمر، إلا أنه لما كانت الجهات القائمة بالتشريع والتنظيم والتطبيق تتباين من حيث نطاق وموضوع اختصاصها ومن حيث الأدوار المسندة إليها، فإن الاستفادة من هذا الدليل ستتباين أيضًا من حيث الدرجة والكيفية بحسب أحوال وطبيعة دور كل جهة.

ومع تفاوت درجات الاستفادة من الدليل وإمكانية اتباع جميع خطواتها، خاصة ما كان منها متعلقًا بجمع البيانات الدقيقة والتحليل الكَمي المنضبط والوارد في الفصل الخامس من الدليل، إلا أنه لا غنى لجهات التشريع والإدارة جميعًا عن اتباع المبادئ الواردة في الفصول الأولى، وذلك باتباع أسلوب منطقي ومنهجي واضح في الدراسة المبدئية السابقة للتدخل في تنظيم سلوك الأفراد وآليات السوق، ولا غنى لها أيضًا أثناء ذلك عن الالتزام بأحكام الفصل الثامن المتعلقة بحوكمة وإدارة القيام بهذه الدراسات.

والحد الأدنى من الاستفادة من هذا الدليل هو اطلاع كل ذي اختصاص من جهات وأفراد، بما يكفل تحقيق فاعلية أكثر وجودة أكبر وكفاءة أعلى، ثم على كل جهة معنية بعد ذلك أن تعمل لتضع الهيكل التنظيمي الذي يتناسب مع مسؤولياتها وقدراتها للقيام بما يتطلبه الدليل في تحقيق أهدافها، وكل ذلك في إطار الحوكمة التي تناولها الدليل في فصله الثامن.

وأخيرًا، فإن الدليل هو باكورة مجاله وبداية طريق، ووضعه موضع التطبيق الذي يسهم في تحقيق غايته وأهدافه لن يتأتى إلا بتضافر جهود جميع المعنيين من جهات وأفراد وصولًا ، إلى ما نأمله جميعًا من رفعة لوطننا وإنجاز طموحاته وتطلعاته.

المراجع

Coleman M.E. & Marks H.M (1999). Qualitative and Quantitative Risk Assessment. Elsevier Science Ltd.

Federal Register (1993). Executive Order on Regulatory Planning and Review. Vol. 58, No. 190.

Greenstone M. (2009) Towards a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation.

National Centre for Environmental Economics – U.S Environmental Protection Agency (2010). Guidelines for Preparing Economic Analysis.

National Research Council (1983). Risk Assessment in the Federal Government.

National Research Council (2009). Science and Decisions: Advancing Risk Assessment. Washington, DC: The National Academies Press.

Office of Management and Budget (2003). Circular A-4 on Regulatory Analysis.

Robinson L.A., Hammitt J.K., Cecchini M., Chalkidou K., Claxton K., Cropper M., Eozenou P.H., Ferranti D., Deolalikar A.B., Guanais F., Jamison D.T., Kwon S., Lauer J.A., O'Keeffe L., Walker D., Whittington D., Wilkinson T., Wilson D., and Wong B., (2019). Reference Case Guidelines for Benefit-Cost Analysis in Global Health and Development. Gates Foundation.

U.S Department of Health and Human Services (2016). Guidelines for Regulatory Impact Analysis.

Wiener J.B. & Bennear L.S. (2020). Institutional Roles and Goals for Retrospective Regulatory Analysis. Duke University.





تم إعداد هذا الدليل الاسترشادي من قبل اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية، وتم مراجعته من قبل اللجنة القانونية لدى وحدة دعم الأنظمة واللوائح وما في حكمها بالمركز السعودي للتنافسية والأعمال

المركز السعودي للتنافسية والأعمال
واجهة روشن للأعمال، طريق المطار الفرعي
الرياض 13414
المملكة العربية السعودية
istitlaa.scbc.gov.sa

في حال وجود ملحوظات بالإمكان إرسالها عبر البريد الإلكتروني
istitlaa@scbc.gov.sa

حقوق النشر والطبع لهذا الدليل محفوظة