

## طراحی الگوی ارزیابی آثار قوانین و مقررات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اسماعیل صفرزاده<sup>۱</sup>، حسین امیرحیمی<sup>۲</sup>، هدی جعفری<sup>۳</sup>

### چکیده:

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی و پیاده‌سازی برنامه خصوصی‌سازی در دهه اخیر و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی اقدام بزرگی در کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود. یکی از اهداف اصلی این سیاست‌ها ارتقاء سطح کارایی و بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی بوده است. در سال‌های اخیر سازمان خصوصی‌سازی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی را با استفاده از روش‌های ارزیابی عملکرد، مورد ارزیابی قرار داده است؛ اما به دلیل تنوع جامعه آماری، عدم امکان تفکیک نتایج حاصل از عملکرد جاری بنگاه‌ها از عملکرد متاثر از اجرای برنامه خصوصی‌سازی و مشکلات دیگر، توفیق چندانی در این زمینه کسب نکرده است.

در راستای این کاستی‌ها، در این مقاله روش ارزیابی آثار مقررات‌گذاری (RIA)<sup>۴</sup> به عنوان یک روش ارزیابی بدیل معرفی شده و با توجه به فرآیندهای اصلی برنامه خصوصی‌سازی، نسبت به ارایه مقدمات نحوه بررسی و شناسایی آثار، ارزیابی کیفی و تحلیل عمیق کیفی و کمی آثار اقدام شده و با معرفی ماتریس آثار و توصیف متغیرهای کاربردی در این ماتریس، نقشه راه تحلیل آثار مقررات‌گذاری در زمینه خصوصی‌سازی طراحی و ارایه شده است.

**کلید واژه‌گان:** خصوصی‌سازی، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

ارزیابی عملکرد

<sup>۱</sup> . دکتری اقتصاد از دانشگاه علامه طباطبایی و مدرس دانشگاه

<sup>۲</sup> - دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و رئیس اداره نظارت و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی

<sup>۳</sup> . دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه آزاد واحد اراک

<sup>۴</sup> . Regulatory Impact Assessment

## مقدمه:

کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیتهای اقتصادی و تلاش در جهت برقراری نظام اقتصادی هوشمند و چابک و انتقال وظایف نظارتی و حاکمیتی به دولت از برنامه‌های اقتصادی اکثر کشورهای دارای اقتصاد متمرکز در قرن اخیر بوده‌است. اجرای برنامه خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش غیر دولتی، با هدف ایجاد کارائی و اثربخشی در میزان تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال، بهره‌وری، بهبود تراز تجاری و...، از جمله برنامه‌ها و سیاست‌های مهمی است که از دهه ۸۰ با اهمیت و حساسیت بیشتری مورد توجه و اجرا قرار گرفته است و انتظار می‌رود که با اجرای صحیح آن، تحول اساسی در اقتصاد ایران صورت گیرد و به بسیاری از مشکلات و عارضه‌های اقتصادی موجود پاسخ داده شود.

بدون تردید تضمین‌کننده موفقیت برنامه خصوصی‌سازی و دستیابی به اهداف آن، طراحی، تدوین و اجرای یک سیستم هدفمند و کامل نظارتی و ارزیابی عملکرد است تا با بهره‌گیری از این سیستم بتوان نقاط مثبت اجرای این برنامه را تقویت و عارضه‌ها و نکات منفی آن را به حداقل رساند. ارزیابی عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی، می‌تواند علاوه بر ارایه پیشنهاداتی در حوزه خصوصی‌سازی، به ارایه رهنمودهای سیاستی در سایر حوزه‌های کلان اقتصادی، فضای کسب و کار و سایر برنامه‌های اقتصادی دولت نیز منجر شود.

در سال‌های اخیر سازمان خصوصی‌سازی به جهت ارزیابی عملکرد بنگاه‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی، به ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی پرداخته و گزارش‌های متعددی در این خصوص منتشر کرده است. به نظر می‌رسد با توجه به عدم بررسی عوامل بیرونی، اعتبار این گزارشات محدود به سیاست‌گذاری در حوزه بنگاه و سازمان بوده و این مطالعات قدرت ارایه راهکار در سطح کلان اقتصادی را ندارند؛ در حالی که با توجه به احتمال تغییرات در وظایف سازمان خصوصی‌سازی، اهمیت بررسی و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های خصوصی‌سازی از منظر آثار کلان اقتصادی و توسعه‌ای بیش از پیش احساس می‌شود. به نظر می‌رسد این سازمان باید بعد از بیش از

۱۰ سال تجربه واگذاری بنگاه‌های دولتی بتواند در کمک به سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های اقتصادی دولت نقش بیشتری داشته باشد.

در راستای کاستی‌های مطرح شده در رویکرد سازمان در زمینه ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های خصوصی‌سازی، در این مقاله رویکرد ارزیابی آثار مقررات‌گذاری (RIA) به عنوان یک روش جامع در این زمینه معرفی شده است. در این چارچوب در ابتدا روش‌شناسی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری ارائه شده است و به دنبال آن با توجه به فرآیندهای اصلی برنامه خصوصی‌سازی، نسبت به ارایه مقدمات نحوه بررسی و شناسایی آثار، ارزیابی کیفی و تحلیل عمیق کیفی و کمی آثار اقدام شده و سپس با معرفی ماتریس آثار و توصیف متغیرهای کاربردی در این ماتریس، نقشه راه تحلیل آثار مقررات‌گذاری در زمینه خصوصی‌سازی طراحی و ارایه شده است.

### روش‌شناسی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری:

هر فعالیتی در حوزه سیاست‌گذاری در صورتی عقلایی تلقی می‌شود که فقط و فقط اگر دارای اهداف تعریف شده‌ای باشد؛ همچنین این اهداف باید با استفاده از منابع و ابزارهای موجود در دسترس قابل دستیابی باشند. یکی از راه‌های تضمین چنین عقلانیتی، ارزیابی الزامات فعالیت برنامه‌ریزی شده است. اهمیت این امر مخصوصاً در شرایطی که فعالیتی دنبال اهداف چندگانه و پیچیده باشد، دو چندان می‌شود. در چنین مواردی عدم توجه به الزامات فعالیت برنامه‌ریزی شده ممکن است دستیابی به اهداف تعیین شده را غیر ممکن ساخته و یا دوره زمانی برنامه‌ریزی شده را به تعویق بیندازد و یا اینکه منجر به ائتلاف منابع مالی شود. سیاست‌های عمومی هم از این قاعده مستثنی نیستند. مقررات‌گذاری در حوزه کسب و کارها، نهادهای ملی و منطقه‌ای، سازمان‌های غیردولتی و... آثار متفاوتی در رفتار هر یک از این بازیگران اقتصادی و اجتماعی دارد. بنابراین ارزیابی آثار، الزامات و دلالت‌های هر قانون یا سیاست و برنامه‌ای بخش جدایی‌ناپذیری از آن در جهت افزایش اثربخشی و فرهنگ کارهای اجرایی است. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری (RIA) جامع‌ترین رویکرد در این زمینه است.

در ساده‌ترین شکل خود، RIA فهرستی از اصطلاحات و عبارتهای کیفی در زمینه آثار انتظاری مثبت و منفی و یا تعیین نشده قانون و یا سیاست پیشنهادی و اجرا شده است. اما در شکل پیشرفته RIA می‌تواند نوعی تحلیل هزینه و فایده عمیق و جدی باشد؛ که در این شرایط در برخی مواقع از مدل‌های اقتصادسنجی بزرگ مقیاس استفاده می‌شود و تیم کارشناسی ارزیابی، ترکیبی از اقتصاددانان، مهندسان و سایر کارشناسان خواهد بود.

ارزیابی آثار مقررات‌گذاری (RIA) یک رویکرد تحلیلی مبتنی بر اطلاعات در جهت ارزیابی هزینه‌ها، تبعات و تأثیرات حاشیه‌ای و احتمالی ابزارهای سیاستی برنامه‌ریزی شده (قوانین، مقررات و...) است. این رویکرد را می‌توان برای ارزیابی هزینه‌ها و تبعات واقعی ابزارهای سیاستی بعد از اجرای آنها نیز به کاربرد. در هر دو مورد، نتایج حاصل از ارزیابی در جهت بهبود کیفیت تصمیمات سیاستی از جهت قوانین، مقررات، برنامه‌های سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع RIA اصولاً ابزاری برای شکل‌دهی انتخاب‌های دولت هاست؛ انتخاب در زمینه ابزارهای سیاستی، طراحی یک ابزار سیاستی خاص، و یا در زمینه نیاز به تغییر یا توقف یک ابزار سیاستی. البته RIA ضمن اینکه یک ابزار بسیار مفید در زمینه اصلاح مقررات است؛ اما تنها ابزار در جهت نظام تدبیر خوب<sup>۱</sup> نیست؛ بلکه جهت افزایش اثربخشی آن در این زمینه، الزامات مهم زیر نیز در تعامل با آن لازم است (ویلنیوس<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰):

- تقویت نظام‌های مدیریت مقررات در جهت ترویج نظام تدبیر خوب؛
- تضمین کیفیت فنی و قانونی در پیشنهادات مقررات و تدوین آن‌ها؛ و
- تغییر نگرش و سایر تغییرات فرهنگی در میان قانون‌گذاران، سیاستمداران، ذی‌نفعان و سایر مشارکت‌کنندگان بالقوه در زمینه اصلاح مقررات.

از سال ۱۹۸۰ تحلیل‌ها و ارزیابی‌های آثار مقررات‌گذاری، در واکنش به فشارهای گسترده برای نظام تدبیر موثرتر و کارتر، به یک پدیده جهانی تبدیل شده است. در اواسط دهه ۱۹۹۰ نهادهای

<sup>۱</sup> . Good Governance

<sup>۲</sup> . Vilnius

بین‌المللی مانند OECD، WTO و کمیسیون اروپا، فراخوانی را برای روش‌های کاربردی تصمیم‌گیری یا به طور صریح برای RIA شروع کرد. بنابراین در طول دهه‌های اخیر ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به ابزار برجسته‌ای در دست دولت‌ها بدل شده‌اند که آنها را در رویارویی موثر با موضوعات و مسائل پیچیده سیاست‌گذاری در محیط بازارهای رقابتی و بازی می‌کنند. در این چارچوب طیف وسیعی از ابزارها و روش‌ها، متناسب با شرایط و ظرفیت‌های کشورها و دولت‌ها توسعه یافته‌اند. به عنوان نمونه اقتصاددانی که در طول دهه ۱۹۷۰ در بخش اقتصادی دولت انگلستان فعال بوده ولی بعد از آن به مدت طولانی تا اوایل دهه ۲۰۱۰ از بخش دولتی فاصله داشته است، در برگشت به دولت از منظر جایگاه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام تدبیر و سیاست‌گذاری کشور، حسی مثل حس اصحاب کهف را تجربه خواهد کرد. در طول این سال‌ها چه اتفاقی افتاده است؟ در دهه ۱۹۷۰ خدمات اقتصادی دولت بسیار محدود بود، اغلب مدیران دولتی در چارچوب تفکرات کلاسیکی تربیت شده بودند و در آن شرایط تجزیه و تحلیل هزینه فایده خدمات اقتصادی دولت چیز عجیب و غریبی بود؛ اما امروزه دولت انگلستان یک واحد ارزیابی آثار در قلب کابینه ایجاد کرده است که وظیفه ارتقا و ترویج مقررات‌گذاری بهتر و بهبود ارزیابی مقررات از طریق رویه و فرآیند تحلیل آثار مقررات‌گذاری را بر عهده دارد (واناگز<sup>۱</sup>).

بنابراین امروزه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به عنوان ابزار چند بعدی در جهت ارتقای کارایی نظام تدبیر عمل می‌کند و دارای کارکردهای زیر است (ویلنیوس، ۲۰۰۰):

- فهم و درک آثار اقدامات دولتی در دنیای واقعی را تسهیل می‌کند (ابزار تحلیل).
- کارایی و اثربخشی مدیریت عمومی را افزایش می‌دهد (ابزار عقلانیت).
- اهداف چندگانه سیاست‌ها را یکپارچه می‌کند (ابزار هماهنگی).
- شفافیت را ارتقا می‌بخشد و مشاور دولت در جهت افزایش و بهبود مسئولیت‌پذیری است (ابزار مشاوره).

<sup>۱</sup> . Alfreds Vanags

▪ پاسخگویی دولت را از طریق فراهم‌سازی اطلاعات دقیق‌تر و جامع‌تر بهبود می‌بخشد و چگونگی منافع اجتماعی تصمیمات دولت را نشان می‌دهد (ابزار پاسخگویی). در این راستا مهمترین مزایایی را که می‌توان برای RIA برشمرد به صورت زیر است: داده‌های تجربی را جهت تصمیم‌گیری‌های مقرراتی مناسب فراهم می‌سازد. آثار و پیوندهای میان سیاست‌ها را مشخص کرده و به تصمیم‌گیران توان ارزیابی بین آنها را می‌دهد.

حسابداری عمومی از هر مقرراتی را فراهم می‌سازد.

▪ تبیین روشنی از هر مقررات، اهداف آن، تجزیه و تحلیل و اثبات آن و آثار مورد انتظار آن ارائه می‌کند.

▪ سیاست‌گذاران را نسبت به فهم و مسئولیت‌پذیری در مقابل تصمیمات مقررات‌گذاری توانمند می‌سازد.

### مراحل ارزیابی آثار مقررات‌گذاری:

توصیه می‌شود RIA به صورت مرحله به مرحله انجام شود. در مواردی که مهارت‌های تحلیلی پایین بوده و هزینه جمع‌آوری اطلاعات بالا باشد و یا توافق بر روی ارزش‌گذاری منافع کم باشد، ارزیابی‌های کیفی می‌تواند شروع خوبی باشد. اما مقرراتی که دارای اثرات بزرگتر هستند ممکن است تحلیل‌های دقیق‌تری از جمله اثر روی رقابت، رقابت‌پذیری بین‌المللی و فعالیت‌های نوآورانه را ایجاب کنند. در روش‌شناسی اتحادیه اروپا مراحل RIA به صورت زیر است (ویلنیوس، ۲۰۰۰): تحلیل‌های مقدماتی<sup>۱</sup>: تعیین و تشخیص اینکه کدام کسب و کارها احتمال اثرپذیریشان بیشتر است؛ چه نوع بنگاه‌ها و کسب و کارهایی بیشترین تاثیر را می‌پذیرند؟ تحلیل‌های خرد<sup>۲</sup>: شناسایی هزینه‌های مستقیم تکرار شونده و غیر تکراری.

---

1 . Preliminary Analysis

2 . Micro-analysis

تحلیل‌های فراگیر اثرات کسب و کار<sup>۱</sup>: شامل ملاحظه اثر روی رقابت‌پذیری داخلی و خارجی، تاثیر روی اشتغال، سرمایه‌گذاری و ایجاد کسب و کارهای جدید، اثر روی مسایل خاص بنگاه‌های کوچک و متوسط.

تحلیل‌های کلان<sup>۲</sup>: ملاحظات تاثیرات کلان اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، از جمله اثرات غیر مستقیم بر رقبا، عرضه‌کنندگان و توزیع‌کنندگان، پیمانکاران و سایر کسب و کارهایی که به طور خاص مشمول مقررات جدید نیستند.

جدول ۱- خلاصه مراحل چهارگانه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

ارزیابی کیفی آثار مستقیم و غیر مستقیم	ارزیابی کمی آثار مستقیم	ارزیابی کمی تقریبی	ارزیابی کیفی	
ارزیابی جامع جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و سیاسی آثار	ارزیابی جامع اثرات روی کسب و کارها، تجمیع داده‌ها در سطح صنعت	ارزیابی آثار مستقیم روی کسب و کار، جامعه، نهادهای دولتی	شناسایی اثرات مثبت و منفی بر روی بازیگران مختلف	
-	-	-	+	ارزیابی مقدماتی
-	-	+	+	تحلیل خرد
-	+	+	+	تحلیل فراگیر اثرات روی کسب و کار
+	+	+	+	تحلیل کلان

در رابطه به تصمیم‌گیری در مورد مراحل مختلف ارزیابی توجه به نکات زیر مفید خواهد بود:

ارزیابی مقدماتی برای هر نوع اقدام قانونی لازم است.

1 . Overall Analysis Of Impact On Business

2 . Macro-analysis

اگر ارزیابی مقدماتی بیانگر آثار قابل توجه بوده و یا اینکه آثار مبهم باشند، تحلیل خرد ضرورت پیدا می‌کند؛ در این شرایط نهاد مسئول ارزیابی باید اطلاعات تکمیلی جمع‌آوری نماید؛ همچنین مشاوره بیشتر و همکاری با گروه‌های ذی‌نفع نیز مفید خواهد بود.

اگر آثار منفی قابل توجهی گریبانگیر کسب و کار، صنایع و مناطق خاص، بنگاه‌های کوچک و متوسط بشود، تحلیل فراگیر آثار بر کسب و کار باید از طریق همکاری نزدیک با گروه‌های ذی‌نفع، بنگاه‌های مشاوره و نهادهای دولتی اجرا شود.

برخی از بخش‌های قانون ممکن است تأثیر ویژه‌ای بر فضای کسب و کار، ساختار هزینه - درآمد، محیط زیست و غیره داشته باشد؛ در این شرایط تحلیل‌های کلان لازم خواهد بود.

### **ساختار کلی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری:**

هر گزارش ارزیابی آثار مقررات‌گذاری عموماً دارای ساختار کلی زیر است:

عنوان، هدف و نتیجه مورد انتظار از اقدام قانون و مقرراتی؛

گزینه‌ها (در روش‌شناسی اتحادیه اروپا گزینه‌ها به سلسله اقدامات محدود می‌شود)؛

منافع حاصل از اقدامات قانونی؛

هزینه‌های مترتب بر کسب و کار و بخش عمومی (کل آثار)، تأثیرات بر محیط زیست،

هزینه‌های مترتب بر گروه‌های اجتماعی، بخش‌های خاص کسب و کار، هزینه‌ها بر کسب و

کارهای کوچک؛

نظرات نمایندگان انجمن‌های کسب و کارها، اتحادیه‌های تجاری، سازمان‌های غیر دولتی، سایر

گروه‌های ذی‌ربط، کارشناسان حقیقی، نظرات تکمیلی ارائه دهنده پیشنهاد قانونی؛

خلاصه و توصیه‌ها؛ و

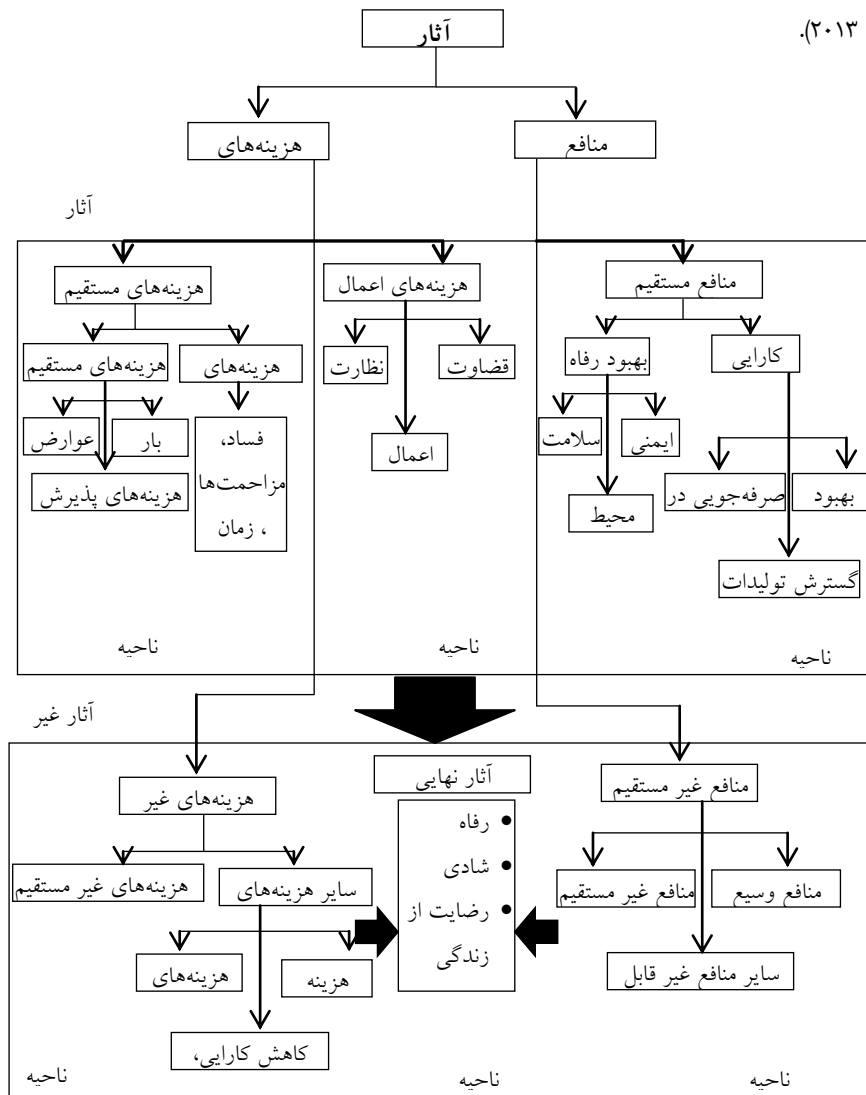
اجرا، نظارت و بررسی



نقشه کلی آثار مقررات گذاری:

نقشه عمومی اثرات هر نوع مقررات گذاری در شکل شماره (۱) ارائه شده است (رندا<sup>۱</sup> و همکاران،

۲۰۱۳).



<sup>۱</sup> . Andrea Renda

این نقشه از ۶ ناحیه به شرح زیر تشکیل شده است:

ناحیه ۱: هزینه مستقیم ناشی از مقررات؛ مانند هزینه مستقیم پذیرش و بارهای ناشی از ایجاد اختلال را شامل می‌شود.

هزینه‌های مستقیم پذیرش (تطبيق) شامل:

عوارض مقررات در قالب قیمت‌ها، مالیات، عوارض؛

هزینه‌های اساسی پذیرش؛ که شامل سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌هایی است که کسب و کارها و شهروندان به منظور انطباق با تعهدات اساسی و الزامات قانونی باید انجام دهند.

بارهای اجرایی ایجاد شده بوسیله کسب و کارها، شهروندان، سازمان‌های جوامع مدنی و مقامات دولتی به جهت فعالیت‌های اداری انجام انطباق با تعهدات اطلاعات مندرج در قوانین.

هزینه‌های تحمیلی همراه با کسب و کارها که به همان میزان به مصرف‌کنندگان نیز تحمیل می‌شود، از جمله هزینه‌های زمان انتظار و تاخیرها، تدارکات قانونی اضافی (زاید) و فساد.

ناحیه ۲: به هزینه‌های اعمال قانون و مقررات اشاره دارد. این هزینه‌ها معمولاً در ارزیابی‌های بعد از اجرا کم اهمیت جلوه می‌کنند. در واقع این هزینه‌ها به مراحل اصلی طول زندگی مقررات مانند نظارت، اعمال و قضاوت مربوط می‌شوند.

ناحیه ۳: شامل هزینه‌های غیرمستقیم مقررات است که در برگیرنده هزینه‌های تحمیل شده به بازارها یا مصرف‌کنندگان، سازمان‌های دولتی، یا سایر ذی‌نفعانی است که در قلمرو مستقیم مقررات نیستند. این هزینه‌ها در قالب تغییرات قیمتی، در دسترس بودن و کیفیت کالاها و خدمات تولید شده در بخش مشمول مقررات مصداق پیدا می‌کنند. تغییر قیمت در این بخش‌ها معمولاً منجر به تغییر قیمت در سایر بخش‌های اقتصاد شده و در نهایت منجر به تغییر در رفاه مصرف‌کنندگان می‌شود. اقلام این هزینه‌ها عبارتند از: هزینه‌های غیرمستقیم انطباق؛ مانند هزینه‌های تطبيق و پذیرش سایر ذی‌نفعان با مقررات، هزینه‌های مربوط به جاگزینی، مانند اعتماد به سایر منابع بدیل

عرضه، هزینه‌های مبادله و آثار منفی بر کارکرد بازار مانند کاهش رقابت یا دسترسی به بازار و یا کاهش نوآوری یا سرمایه‌گذاری.

در تجزیه و تحلیل و ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، اتفاق نظری در مورد منافع وجود ندارد. این امر شاید به دلایل زیر باشد:

معمولا منافع مقررات‌گذاری معادل اهداف تعریف شده برای آن و انگیزه‌های ارائه آن قلمداد می‌شود.

اقتصاددانان معمولا منافع مقررات‌گذاری را معادل دستیابی به یک «مرز کارایی»<sup>۱</sup>، مانند تخصیص بهینه منابع می‌دانند؛ که این امر نمی‌تواند جزء منافع طبقه‌بندی شده و یا به عنوان تنها هدف سیاست عمومی قلمداد شود.

درجه اهمیت آثار معینی مانند عدالت توزیعی و یا عدالت ممکن است برای دولت‌ها و یا جوامع مختلف متفاوت باشد.

برخی دولت‌ها ممکن است آثاری را به عنوان منافع تلقی کنند که منجر به بهبود عینی در رفاه افراد شود، در حالی که سایر دولت‌ها ممکن است یک اثر را نفع تلقی کنند حتی اگر بلافاصله اینچنین دریافت نشوند و یا توسط شهروندان و یا کسب و کار دنبال نشوند.

با این اوصاف جهت سهولت درک مسئله، منافع مقررات‌گذاری به شکل زیر در نواحی ۴ و ۵ نقشه طراحی شده، طبقه‌بندی می‌شوند:

ناحیه ۴: منافع مستقیم مقررات‌گذاری شامل:

بهبود رفاه افراد در قالب بهبود کیفیت سلامت، محیط زیست و ایمنی  
بهبود کارایی در قالب صرفه‌جویی در هزینه‌ها، دسترسی به اطلاعات و ارتقای کیفیت محصولات و خدمات مختلف.

ناحیه ۵: منافع غیرمستقیم مقررات‌گذاری شامل:

<sup>۱</sup> . Efficiency Frontier

تأثیرات سرریز مرتبط با پذیرش مقررات توسط شخص ثالث؛ که منافع غیرمستقیم پذیرش مقررات نامیده می‌شود.

منافع گسترده کلان اقتصادی شامل بهبود در GDP، ارتقای بهره‌وری، نرخ‌های بالای اشتغال

و...

سایر منافی که امکان پولی کردن آنها وجود ندارد؛ مانند حمایت از حقوق اساسی، انسجام اجتماعی، ثبات ملی و بین‌المللی و...

ناحیه ۶: فهرستی از آثار نهایی مقررات که با اهداف نهایی مداخله مقرراتی هم‌پوشانی دارند. رفاه اجتماعی، شادی و رضایت از زندگی، کیفیت محیط‌زیست و سایر اهداف کلان اقتصادی از جمله رشد GDP و اشتغال در این طیف از آثار طبقه‌بندی می‌شوند.

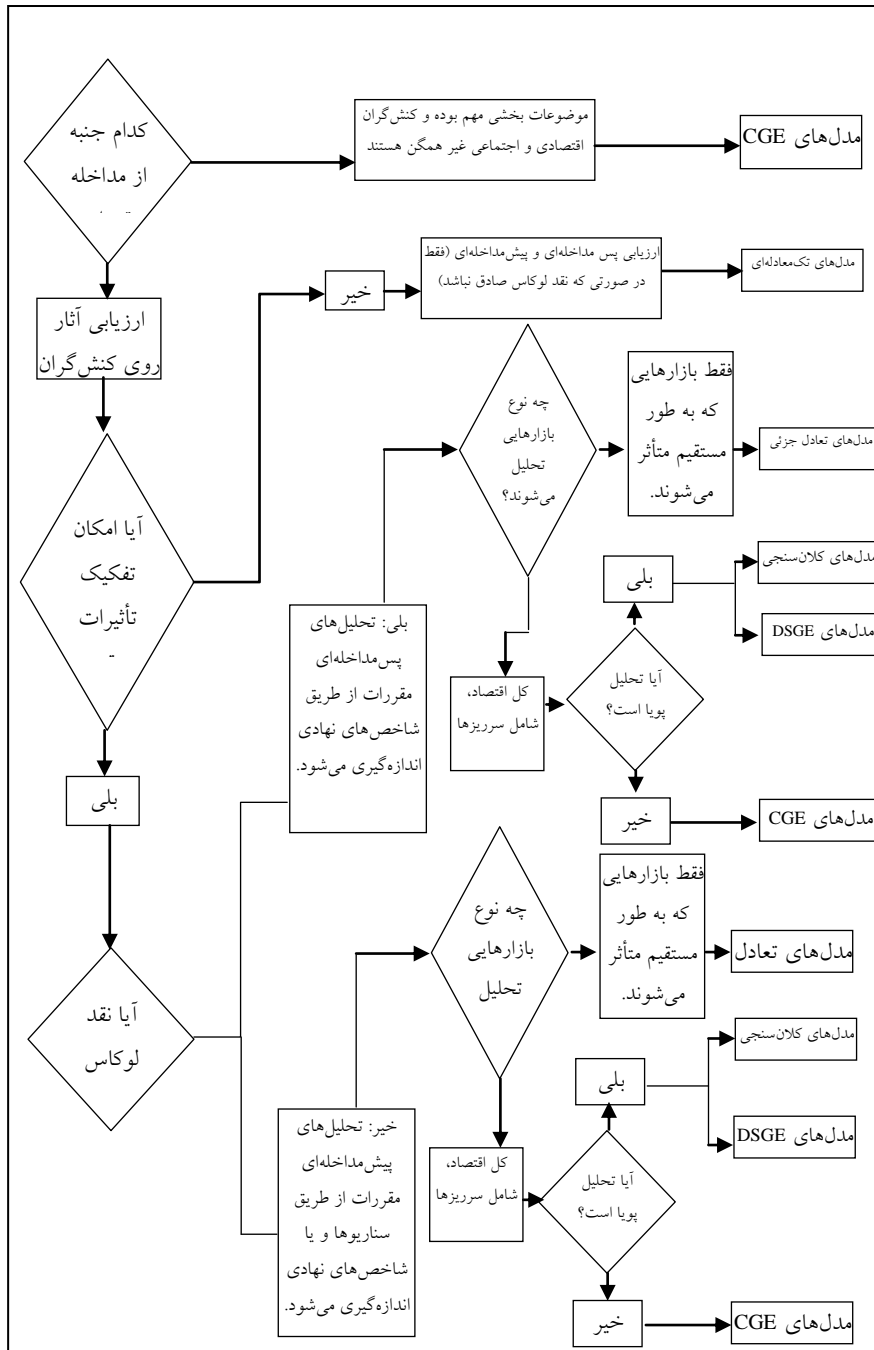
## روش‌شناسی ابزارهای کمی مختلف جهت اندازه‌گیری آثار کلان اقتصادی

### مقررات‌گذاری

جهت ارزیابی و اندازه‌گیری آثار کلان اقتصادی مقررات، ابزارها و روش‌های مختلفی وجود دارد که بکارگیری هر کدام از آنها و منطق حاکم بر آن به موضوع خاص تحقیق، اهداف و قلمرو آن بستگی دارد. منطق حاکم بر انتخاب مدل مناسب جهت ارزیابی آثار کلان اقتصادی مقررات‌گذاری، در درخت تصمیم ارائه شده در شکل شماره (۲) مشاهده می‌شود (درگر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷):

---

<sup>۱</sup>. Christian Dreger



### الگوی ارزیابی آثار قوانین و مقررات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴:

طبیعتاً هر برنامه، سیاست و یا مقرراتی که در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی اعمال می‌شود، آثاری از خود بر جای خواهد گذاشت؛ زیرا که فلسفه این‌گونه سیاست‌ها و مقررات تغییر پیامدهایی است که در صورت فقدان این مقررات ایجاد می‌شدند. بالتبع برنامه‌های خصوصی‌سازی هم از این قاعده مستثنی نخواهد بود. در ادبیات مرسوم در زمینه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مورد هر مقررات و سیاستی آثار خواسته و ناخواسته اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ و همچنین به تبادلات و هم‌افزایی‌های بالقوه نیز توجه می‌شود. یکی از اهداف این ارزیابی‌ها، فراهم ساختن اطلاعات شفاف در زمینه آثار برنامه‌ها و سیاست‌ها است تا از این طریق مبنایی برای مقایسه آنها در مقابل وضعیت تداوم روند ایجاد شود. در ارائه آثار هر برنامه و یا سیاستی، آثار آن برنامه و سیاست باید به صورت تغییرات خالص نسبت به حالت عدم تغییر سیاست یا خط مبنا ارزیابی شود. ارزیاب باید نشان دهد که برنامه یا سیاست از نظر ویژگی‌ها و نتایجی که ایجاد کرده است، چه تفاوتی با سناریوی خط مبنا دارد. در این راستا هر چقدر بتوان کمی‌سازی کرد، به همان اندازه تحلیل متقاعدکننده‌تر خواهد بود. در این راستا باید به این نکته توجه داشت که اعتبار ارزیابی آثار تا اندازه زیادی به ارائه نتایج مبتنی بر داده‌های معتبر و تحلیل‌های محکم و شفاف بودن و قابلیت فهم آن برای افراد غیر متخصص، بستگی دارد. این امر معمولاً نیازمند استنباط داده‌های جمع‌آوری شده است، که این کار می‌تواند هم به طور رسمی از طریق تحلیل‌های آماری یا اجرای مدل‌های کمی و هم به طور غیر رسمی از طریق مقایسه مناسب با تاثیرات یا فعالیت‌های اندازه‌گیری شده انجام شود. ارزیابی آثار باید از جنبه‌های فوری (تأثیرات مستقیم) فراتر رفته و تأثیرات غیر مستقیمی مانند تأثیرات جانبی، تأثیرات ضربه‌ای روی سایر بخش‌های اقتصاد و آثار جانشینی جبری و جبرانی در بخش‌های مرتبط را نیز در بر گیرد.

مراحل سه‌گانه ارزیابی آثار مقررات خصوصی‌سازی

تحلیل آثار در این زمینه شامل سه گام اصلی به شرح زیر است:

گام اول: شناسایی آثار اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مقررات، چرایی وقوع آنها و افرادی که از آنها متأثر می‌شوند. در جدول زیر مبانی مفیدی برای بررسی آثار اقتصادی خصوصی‌سازی ارائه شده است. همین کار را می‌توان از منظر اجتماعی، زیست محیطی و دولت هم انجام داد.

جدول ۲- زمینه‌های احتمالی اثرگذاری سیاست‌های خصوصی‌سازی در حوزه اقتصادی

سؤالات اصلی	آثار اقتصادی
چه آثاری (مثبت و منفی) روی جریان آزاد کالاها، خدمات، سرمایه و نیروی کار دارد؟ چه آثاری روی انتخاب مصرف‌کننده، قیمت‌ها در نتیجه بهبود رقابت، موانع برای عرضه‌کنندگان جدید و ارائه‌دهندگان خدمات، تسهیل رفتارهای غیر رقابتی یا ظهور انحصارگران، قطعه قطعه شدن بازار و... می‌شود؟	کارکرد بازار داخلی و رقابت
چه آثاری روی وضعیت رقابت بنگاه‌های اقتصادی کشور دارد؟ آیا اثری روی بهره‌وری دارد؟ چه اثری روی جریان سرمایه و سرمایه‌گذاری و تجارت دارد؟	رقابت‌پذیری، تجارت و جریان سرمایه‌گذاری
آیا هزینه‌های اضافی تعدیل، تطبیق و یا معاملاتی بر کسب و کار تحمیل می‌کند؟ چگونه هزینه و یا در دسترس بودن نهاده‌های اصلی (مواد خام، ماشین‌آلات، نیروی کار، انرژی و...) را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ آیا تأثیری بر دسترسی به منابع مالی دارد؟ آیا تأثیری بر گردش سرمایه‌گذاری دارد؟ آیا مستلزم خروج برخی از محصولات از بازار است؟ آیا مستلزم مقررات سخت‌گیرانه‌تر برای انجام کسب و کارهای خاص است؟ آیا منجر به ایجاد کسب و کار جدید می‌شود یا اینکه تعطیلی کسب و کار را به دنبال دارد؟ آیا در وضعیت مشابه، برخی از محصولات و یا کسب و کار نسبت به سایرین متفاوت‌تر اثر می‌پذیرند؟	هزینه‌های عملیاتی و انجام کسب و کار / بنگاه‌های کوچک و متوسط
آیا بر ماهیت تعهدات اطلاعات در کسب و کار (مانند نوع اطلاعات مورد نیاز، تعداد	بارهای اجرایی روی

<p>یا فراوانی گزارش‌ها، پیچیدگی‌های فرآیند ارسال) تأثیر دارد؟ اثر این بارهای اجرایی به طور مشخص روی کسب و کارهای کوچک و متوسط چیست؟</p>	<p>کسب و کار</p>
<p>آیا در بلند مدت برای دستگاه‌های دولتی در سطوح مختلف (ملی، منطقه‌ای و محلی) تبعات بودجه‌ای دارد؟ آیا بار اجرایی اضافی بر دولت تحمیل می‌کند؟ آیا ایجاد سازمان‌های دولتی جدید را الزام می‌کند و یا اینکه دستگاه‌های موجود را محدود می‌کند؟</p>	<p>دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی</p>
<p>آیا حقوق مالکیت (زمین، اموال منقول، دارایی‌های ملموس و ناملموس) متأثر می‌شود؟ آیا خرید، فروش و یا استفاده از حقوق مالکیت محدود می‌شود؟</p>	<p>حقوق مالکیت</p>
<p>آیا محرک تحقیق و توسعه است یا مانع آن؟ آیا معرفی و اشاعه روش‌های جدید تولید، فناوری و محصولات جدید را تسهیل می‌کند؟ آیا حقوق مالکیت فکری (ثبت اختراع، علائم تجاری، کپی‌رایت، سایر حقوق دانش) را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ آیا پژوهش‌های دانشگاهی و صنعتی را ارتقا می‌بخشد و یا محدود می‌کند؟ آیا بهره‌وری و یا کارایی منابع را ارتقا می‌بخشد؟</p>	<p>نوآوری و پژوهش</p>
<p>آیا قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان را متأثر می‌سازد؟ آیا بر روی توانایی انتفاع مصرف‌کنندگان از بازار داخلی اثر دارد؟ آیا روی کیفیت و در دسترس بودن کالاها یا خدماتی که مصرف‌کنندگان خریداری می‌کنند و روی انتخاب و اعتماد آنها اثر دارد؟ (به ویژه بر عدم وجود بازار و بازارهای ناقص). آیا بر اطلاعات و حمایت از مصرف‌کننده تأثیر دارد؟ آیا در کوتاه مدت و بلند مدت پیامدهای مهمی برای وضعیت مالی افراد و یا خانوارها دارد؟ آیا تأثیری بر روی حمایت اقتصادی خانواده‌ها دارد؟</p>	<p>مصرف‌کنندگان و خانوارها</p>
<p>آیا تأثیرات معنی‌داری روی بخش‌های معین دارد؟ آیا آثار خاصی روی مناطق معین، مثلاً در قالب ایجاد شغل یا بیکاری خواهد داشت؟ آیا منطقه یا بخش خاصی وجود دارد که به طور نامتناسبی تحت تأثیر قرار بگیرد؟</p>	<p>مناطق یا بخش‌های خاص</p>



<p>آیا پیامدهای کلی برای رشد اقتصادی و اشتغال دارد؟  چه نقشی در بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و کارکرد بهتر بازارها دارد؟  آیا روی تثبیت کلان اقتصادی کشور تاثیر دارد؟  چه تأثیری بر سطح عمومی قیمت‌ها و تورم دارد؟  اثرگذاری آن بر روی دستمزدها چگونه است؟  چه تأثیری بر روی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری دارد؟  تأثیر آن روی بهره‌وری چگونه است؟</p>	<p>محیط اقتصاد کلان</p>
--	-------------------------

گام دوم: ارزیابی کیفی آثار مهمتر؛ ارزیابی آثار در این مرحله عموماً کیفی است. در این رویکرد باید:

حوزه‌هایی را که اقدامات اساسی در زمینه خصوصی‌سازی، ایجاد منافع می‌کند و همچنین حوزه‌هایی را که ممکن است منجر به هزینه‌های مستقیم یا آثار منفی ناخواسته شود، شناسایی شود.

اندازه هر اثر را ارزیابی و برآورد شود.

اهمیت اثرات بر اساس دو مؤلفه قبلی ارزیابی شود.

در موقع شناسایی آثار باید نکات زیر مد نظر باشد:

هم آثار کوتاه مدت و هم آثار بلند مدت مد نظر قرار گیرند- اغلب شناسایی آثار کوتاه مدت آسان‌تر است؛ اما این امر بدین معنی نیست که این آثار مهمتر هستند.

از آثاری که به راحتی قابل بیان به صورت کمی و یا پولی نیستند، چشم‌پوشی نشود.

توجه شود که عوامل مختلفی که روی آثار، اثرگذار هستند با همدیگر در تعامل هستند.

آثار، در چارچوب اهداف اسناد بالادستی مانند اهداف سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه و... مورد ملاحظه قرار گیرد.

یکی از روش‌های ارائه ارزیابی‌های آثار، تشکیل ماتریس آثار است. برای این منظور پنج کار زیر باید انجام شود:

برنامه یا سیاست به اقدامات اصلی شکسته شود (سطرهای ماتریس).

انواع و گروه‌های اصلی آثار شناسایی شود (ستون‌های ماتریس)، در مواردی که مقدور بود با توجه به افق زمانی سازماندهی شود.

در هر خانه سلول احتمال یک اثر نشان داده شود (قطعی، محتمل، غیر محتمل).  
 در هر سلول مشخص شود که آیا انتظار بر این است که آثار مثبت، منفی و یا نامشخص باشد، هر جا آثار مثبت و یا منفی باشد اندازه آن را هم می‌توان نشان داد.  
 در هر سلول مخاطبان (یا جمعیت متأثر) و دوره زمانی که انتظار می‌رود آثار به وقوع بپیوندد، نشان داده شود.

گام سوم: تحلیل عمیق کیفی و کمی مهمترین آثار  
 علاوه بر تحلیل‌های ساختاری و کیفی گام دوم، لازم است تحلیل‌های بیشتر و عمیق‌تری هم انجام شود تا برآوردهای کمی و یا پولی از منافع و هزینه‌های انتظاری ایجاد شود. این تحلیل به اشکال مختلف می‌تواند صورت گیرد:

تحلیل‌های عمیق آثار مورد انتظار در طول زمان، نوعاً مستلزم رویکرد مورد پژوهی و یا سناریوی موردی است. این نوع تحلیل می‌تواند به تنهایی هم انجام شود؛ هرچند که عموماً و در دنیای واقع در رابطه با تحلیل‌های کمی آثار مورد استفاده قرار می‌گیرد.

برآورد کمی آثار: آثار با استفاده از تکنیک‌های کمی برآورد می‌شود؛ که متفاوت از برون‌یابی ساده است- به عنوان مثال بر اساس ضرایب از قبل استخراج شده (مانند تعداد واحدهای گاز دی‌اکسید کربن به ازای هر واحد از فعالیت‌های صنعتی)- از طریق استنباط آماری بر اساس آثار مشابه و ظهور در جای دیگر (مانند ارزیابی آثار در سایر کشورها) به جهت مدسازی کمی کامل. اساساً هدف از این برآوردها، درک اندازه آثار اقدام سیاستی و در صورت امکان، برآورد هزینه‌ها و منافع به شکل پولی است.

منابع و ماخذ:

- Dreger, Christian, et.al (2007), “Study on the feasibility of a tool to measure the macroeconomic impact of structural reforms” European Communities.
- European Commission (2009), Impact Assessment Guidelines.
- H M Treasury (2011), “The Magenta Book Guidance for evaluation.
- H M Treasury (2012), “Quality in policy impact evaluation: understanding the effects of policy from other influences (supplementary Magenta Book guidance)”.
- H M Treasury (2012), “Quality in qualitative evaluation: a framework for assessing research evidence (supplementary Magenta Book guidance)”.
- Jacobs, Scott (2006), “Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making”, Jacobs & associates international leaders in regulatory reform.
- Kirkpatrick, Colin, Parker, David, Yin-Fang Zhang (2003), “Regulatory impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice and recommendations for further development” Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester UK.
- Radaelli, Claudio, Francesco, Fabrizio De (2007), “Regulatory impact assessment, political control and the

regulatory state”, 4th general conference of the European consortium for political research.

- Renda, Anrea, at,el (2013), “Assessing the costs and benefits of regulation”, European Commission, Secretariat General.
- UK Cabinet Office (2001), “Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment”.
- Vanags, Alfreds, “Regulatory Impact Analysis: an Economist’s Perspective”, sited on [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com)
- Vilnius (2000), “Methodological guide on regulatory impact assessment, European Committee under the Government of the Republic of Lithuania