



قياس أثر التشريعات في المملكة العربية السعودية إطار تنظيمي مقترح لتقييم الأثر التشريعي

د. راكان بن فهد الحربي

أستاذ القانون المساعد

جامعة الملك فهد للبترول والمعادن

rakanalharbi@kfupm.edu.sa

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، وصلى الله وسلم وبارك على نبيه الأمين، وآله وصحبه أجمعين، وبعد..

فإن التشريع هو أداة المنظم -دولاً وحكومات- لتحقيق أهدافه من إرساء العدالة بين الأفراد، بإقرار الحقوق، ومعرفة الواجبات، وحفظ استقرار المجتمع.

ولا بد لمعرفة تأثير التشريعات في حل المشكلات، وتحقيق مقاصد المنظم، من قياس أثر تلك التشريعات، وتقييم ذلك الأثر التشريعي إنما يكون بعدة طرق، وبوضع مؤشرات لقياس درجة تأثير التشريعات، وتقييمها، حتى يمكن معرفة المزايا والتكاليف لآثار التشريع المحتملة بشكل دقيق.

وتلعب دراسات تقييم الأثر عمومًا، والأثر التشريعي خصوصًا، دورًا بارزًا في إعطاء التصور المناسب لصاحب القرار في اتخاذ ما يراه مناسبًا من تعديل أو حذف وإلغاء لبعض المواد القانونية النظامية، أو إصدار لوائح مكملة لتلك التشريعات والأنظمة الصادرة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن معظم الدول قد اتجهت لوضع منهجيات علمية واضحة المعالم للتقييم السابق للتشريعات، والتقييم اللاحق لصدور التشريعات للتأكد من تحقيق الأهداف المنشودة من إصدار تلك التشريعات، وتلبية التشريعات لاحتياجات الدولة، وتحقيق العدالة^(١).

(١) على المستوى الدولي هناك العديد من النماذج العالمية الرائدة في وضع المنهجيات والأدلة الإجرائية لعملية تقييم الأثر التشريعي كالمملكة المتحدة وكندا.

=

وفي سبيل تطوير المنظومة التشريعية للمملكة العربية السعودية، وفق رؤية المملكة الطموحة نحو غد مشرق بحلول ٢٠٣٠، وفي سبيل تعزيز كفاءة التشريعات، وتقديم الحلول، وتقديم صورة واضحة تعكس التقييم الحقيقي والواقعي للتشريعات، وانطلاقاً من فكرة تطوير التشريعات وإصدار الأنظمة، كان لا بد من دراسة الأثر التشريعي ببيان أهميته، ودوره الفعال في تطوير المنظومة التشريعية، كركيزة أساسية، وضمانة من ضمانات فاعلية تلك الأنظمة وتحقيق أهداف المنظم من إصدارها، وفق قواعد علمية منهجية، ودراسة أفضل الممارسات العالمية في هذا الصدد التي تتناسب مع واقع المملكة وظروفها وتطلعاتها المستقبلية.

أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

يأتي هذا البحث في هذا التوقيت تزامناً مع التطور والطفرة التي تحياها المملكة، والنهضة القانونية الحاصلة في المملكة في ظل إصدار عدة أنظمة جديدة تواكب التطور الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، ووضع

=

(Regulatory Impact Assessment: Guidance for Government issued by Department of Business, Innovation & Skills in 2014 - Impact Assessment Act (IAA) that issued by Impact Assessment Agency of Canada in 2019)

وعلى المستوى العربي هناك بعض النماذج المتميزة في هذا المجال ومنها: الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر، الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن سنة ٢٠٢٢م، دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية الخاص بدولة فلسطين، سنة ٢٠١٧م. الدليل الإجرائي لدراسة تقييم الأثر في مصر، في أغسطس سنة ٢٠١١م.

معايير وضوابط لقياس جودة تلك التشريعات، وتقييمها، ومحاولة علاج الإشكاليات المتعلقة بها.

وهناك عدة أسباب دعنتني إلى اختيار هذا الموضوع؛ لعل أهمها:

- حداثة الموضوع وكونه من الأمور القانونية المستجدة.
- ندرة البحوث العلمية التي تناولت دراسة قياس جودة التشريعات وتقييم الأثر التشريعي عمومًا، وفي المكتبة السعودية على سبيل الخصوص.
- بيان أهمية التقييم اللاحق، وأثره في تطوير المنظومة التشريعية، والقانونية.
- عدم وجود منهجية لتقييم الأثر في المملكة حتى الآن.
- مناقشة الإشكاليات المتعلقة بتقييم الأثر التشريعي اللاحق، وما يمكن أن يعترضه عند التطبيق في المملكة العربية السعودية.
- بيان المناهج العالمية المعتمدة في تقييم التشريعات، وبيان ما يتناسب مع المملكة بخصوصيتها التشريعية والإقليمية، وتقديم أفضل الممارسات المناسبة للواقع.

مشكلة البحث:

مشكلة البحث الرئيسة التي يحاول إبرازها: عدم وجود منهجية علمية صحيحة واضحة المعالم لدراسة تقييم الأثر اللاحق للتشريعات في المملكة العربية السعودية، ووجود فجوة بحثية في هذا الموضوع، مما يسبب إشكالية في تطوير المنظومة التشريعية في المملكة، بما يتناسب مع التوجه التشريعي العام في المملكة.

ومن ثم إيجاد حلول عملية منهجية لهذه المشكلة من خلال اقتراح إطار تنظيمي لعملية تقييم الأثر التشريعي اللاحق.

تساؤلات البحث:

يحاول البحث الإجابة على مجموعة من الأسئلة التي تفرضا طبيعته، ومن أهمها:

١. ما هي أهمية التقييم اللاحق للتشريع، ودوره في تطوير المنظومة التشريعية؟

٢. ما مدى مساهمة التقييم اللاحق في تعزيز جودة التشريعات، وضمانه فاعليتها في المملكة العربية السعودية؟

٣. ما هي أبرز العوائق والتحديات التي تواجه عملية تقييم الأثر التشريعي؟

٤. ما هي أبرز المناهج العلمية، والممارسات الفعالة في التقييم اللاحق للتشريع؟

٥. ما هي أهم الحلول والوسائل التي تساعد في تطوير التقييم التشريعي اللاحق وفق أفضل الممارسات العالمية؟

حدود البحث:

ستكون حدود البحث عن التقييم اللاحق للتشريعات، وأثره في تطوير المنظومة التشريعية، وإنجاح التشريعات المحلية من خلال عدة طرق، تختلف باختلاف منهجية التقييم، وأدواته، ومجموعة من المؤشرات تهدف لتقييم واقعي وفعال لقياس جود التشريعات بعد صدورها، وحل

الإشكالات السابقة، ومواجهة التحديات القائمة، من خلال ميزان معتدل لقياس سلبيات وإيجابيات التشريعات، وفق منهج علمي يتكئ على الواقع الملموس، لا على الافتراض والتقدير.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق ما يلي:

١. بيان أهمية التقييم اللاحق للتشريع وتوضيح أهم التجارب العالمية في قياس أثر التشريعات.
٢. دراسة الأثر التشريعي للتقييم اللاحق في المملكة العربية السعودية.
٣. بيان أهم التحديات التي تواجه المملكة فيما يتعلق بعملية تقييم وقياس الأثر التشريعي.
٤. توضيح خارطة الطريق نحو تطوير قياس جودة التشريعات في المملكة، بوضع منهجية خاصة تسهم في رفع كفاءة التشريعات السعودية.
٥. تقديم التوصيات المناسبة بعد الاطلاع على التجارب العالمية والعربية والإقليمية في مجال دراسات تقييم الأثر، والاستفادة من تلك التجارب في تعزيز تجربة المملكة في مجال دراسات تقييم الأثر التشريعي.
٦. بيان الآثار الإيجابية المتوقعة للتقييم اللاحق للتشريعات، وفق الإطار التنظيمي المقترح، وأثره في تطوير المحرجات التشريعية بالمملكة.

منهجية البحث:

سألتزم في بحثي هذا الجدية في العمل، والجدة في الطرح، مستنداً للمنهج الاستقرائي التبعي التحليلي، بقراءة مناهج التقييم اللاحق، وتحليلها بيان مزايا وعيوب كل منهج، وبيان المنهج الأمثل المناسب للمملكة من حيث تكوينها القانوني والاقتصادي، وتوجهها، وذلك كله وفق منهج علمي رصين قائم على: عزو الأقوال لمصادرها الأصيلة، فما كان بنصه أضعه بين علامتي تنقيص هكذا: «...»، وما كان بمعناه أضعه بدون تنقيص، معبراً عن ذلك في الحاشية بكلمة: يُنظر؛ إشارة لكونه منقولاً بمعناه، أو بتغيير بسيط فيه من حذف أو اختصار يناسب البحث.

مع الاعتماد على المصادر والمراجع المنشورة والمطبوعة سواء كانت باللغة العربية أو اللغات الأجنبية، كتلك الصادرة من المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كما سأعتمد على بعض المقالات أو الأبحاث العلمية المهمة والجادة الموجودة على الشبكة العنكبوتية، خاصة المصادر الأجنبية؛ لندرة ما كتب في الموضوع باللغة العربية من أبحاث ودراسات علمية، مشيراً للموقع الذي استندت إليه في الحاشية.

الدراسات السابقة:

لا يزال موضوع تقييم التشريعات عموماً، والتقييم اللاحق للتشريعات على المستوى العربي على وجه الخصوص يعاني من قلة البحوث والدراسات التي تناولته بالبحث تنظيراً، وتطبيقاً، ولعل أبرزها ما يلي:

أ. التقارير الصادرة من المنظمات الدولية:

نظرًا لما لتقييم أثر التشريع من أهمية في ضمان جودة التشريعات، فقد اهتمت المنظمات الدولية - كمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومنظمة البنك الدولي (The World Bank) - بموضوع تقييم وتحليل الأثر التشريعي، وذلك من خلال إصدار بعض الإرشادات والأدلة الاسترشادية التي توضح أهم المبادئ العامة لعملية التقييم، والتحديات التي تواجه عمليات استخدام وتطبيق تقييم الأثر. كما أوضحت المنهجيات العلمية سلسلة إجراءات وخطوات تقييم الأثر التشريعي بهدف الوصول إلى جودة تشريع يحقق مستهدفاته المنشودة^(١).

ب. البحوث القانونية باللغة الإنجليزية التي تناولت الموضوع:

وذلك من خلال تقديم دراسات مقارنة حول عملية التقييم اللاحق أو بيان لأثر التقييم اللاحق على تشريع أو إجراء معين ودورها في تطوير الصياغة التشريعية على المستوى المحلي أو الدولي^(٢).

- (1) OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris; OECD (2005) RIA in OECD Countries and Challenges for Developing Countries; The World Bank Group (2019), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments.
- (2) Renda, A. (2011), Law and Economics in the RIA World: Improving the use of economic analysis in public policy and legislation; Naundorf, Stephan, and Claudio M. Radaelli. "Regulatory evaluation ex ante and ex post: Best practice, guidance and methods." Legislation in Europe. A comprehensive guide for scholars and practitioners (2017): 187-214; Drinóczi, T. (2016). Ex Post Assessment of Legislation in a Comparative Context: CEE and Balkan.; Elena Argentesi and others, Merger Policy in Digital Markets: An Ex Post Assessment, Journal of Competition Law & Economics, Volume 17, Issue 1, March 2021, 95-140.

ج. الدراسات والأبحاث باللغة العربية:

١. دور دراسات تقييم الأثر التشريعي في تعزيز فاعلية وكفاءة الأنظمة السعودية - أنظمة مكافحة الإرهاب الإلكتروني أنموذجاً، د. عبد العزيز بن صالح العبود، بحث منشور ضمن فاعليات المؤتمر الدولي لمكافحة الإرهاب الإلكتروني ٢٠٢٢م، المنعقد في رحاب الجامعة الإسلامية.

وقد اقتصر الباحث في بحثه على تناول تقييم الأثر التشريعي بشكل عام وتطبيقه على نظام مكافحة الإرهاب والإرهاب الإلكتروني؛ لأهميته وكونه يتعلق بأنظمة الأمن الحيوية، وتحقيق الأمن والأمان، وكذلك لتوافقه مع المؤتمر وموضوعه.

٢. نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، من إعداد الباحث مختار دويني، بحث منشور بمجلة الحوار المتوسطي، المجلد (١٣)، العدد (١)، مارس ٢٠٢٢م.

وقد تعرض الباحث في بحثه لمفهوم تقييم أثر التشريع، وأنواع نظم تقييم أثر التشريع، وآليات تطبيق نظام تقييم أثر التشريع، والمنهجيات المتبعة في دراسة أثر التشريعات في النظام التشريعي الجزائري.

٣. منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، د. كريم سيد عبد الرزاق، بحث منشور بالمجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية جامعة الإسكندرية، المجلد (٣)، العدد (٦)، يوليو ٢٠١٨م.

وقد تطرق الباحث لأهم الممارسات الدولية في هذا المجال، وقد قسم الباحث بحثه لتناول ثلاثة محاور أساسية: الأول: الإطار النظري لمنهجية قياس أثر التشريعات. الثاني: أشكال وهيكل منهجية قياس أثر التشريعات. الثالث: أدوات وآليات تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، دراسة مقارنة في ضوء الممارسات الدولية.

والفرق بين بحثي وهذه الدراسات الثلاث، أن بحثي تناول تقييم أثر التشريعات في المملكة العربية السعودية، ووضع التطور التاريخي الخاص بممارسات تقييم أثر التشريعات في المملكة، واقتراح إطار تنظيمي لتقييم الأثر اللاحق للتشريعات تناسب وضع المملكة ووفق أفضل الممارسات لتطبيق قياس الأثر التشريعي.

بينما تناول البحث الأول دراسة تقييم أثر التشريعات من منظور خاص، وهو نظام مكافحة الإرهاب والإرهاب الإلكتروني فقط، كما تناول البحث الثاني تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، بينما تناول البحث الثالث دراسة دولية تأصيلية مقارنة لتقييم الأثر التشريعي، لا تختص بدولة معينة، أو بنظام معين.

كما أن هناك عدة نماذج وأدلة لتقييم الأثر التشريعي، منها:

١. تقييم الأثر التنظيمي بدولة الأردن، الصادر عن رئاسة الوزراء، سنة

٢٠٢٢م.

٢. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية بدولة فلسطين، الصادر عن معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، برام الله، سنة ٢٠١٧م.

خطة البحث:

تتكون خطة البحث من مقدمة وتمهيد، وثلاثة مباحث، وخاتمة، وفهرس المصادر والمراجع، وتفصيل ذلك كالتالي:

التمهيد:

ويشمل: أهمية الموضوع وأسباب اختياره، وتساؤلات البحث، وحدوده، وأهدافه، ومنهجيته، والدراسات السابقة.

المبحث الأول: تعريف تقييم الأثر التشريعي، وتطوره، وأهميته:

ويتضمن ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: التعريف بتقييم الأثر التشريعي بنوعيه: السابق واللاحق.

المطلب الثاني: لمحة عن التطور التاريخي لقياس الأثر التشريعي في ضوء

الممارسات الدولية.

المطلب الثالث: أهمية تقييم الأثر التشريعي على تعزيز جودة التشريعات

وفاعليتها.

المبحث الثاني: دراسة الأثر التشريعي في المملكة العربية السعودية:

وفيه مطلبان:

المطلب الأول: دراسة الأثر التشريعي في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: العوائق التي تواجه تقييم الأثر التشريعي اللاحق في المملكة.

المبحث الثالث: الإطار التنظيمي المقترح للتقييم التشريعي اللاحق،
ووسائل إنجازه:

وفيه مطلبان:

المطلب الأول: الإطار التنظيمي المقترح للتقييم التشريعي اللاحق في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: وسائل إنجاح التجربة السعودية في تقييم الأثر التشريعي اللاحق.

وأخيراً: الخاتمة:

وتشمل النتائج التي توصل لها الباحث، والتوصيات التي يوصي بها.
ثم قائمة المصادر والمراجع.

المبحث الأول تعريف تقييم الأثر التشريعي، وتطوره، وأهميته

تمهيد:

يعتبر قياس أثر التشريعات: أداة قوية، ومرنة في ذات الوقت من أجل صنع وتنفيذ السياسات، وليست علمًا نظريًا، وهناك مجموعة من العناصر التي ينبغي أن تعالجها عملية تقييم الأثر التشريعي ضمن خطوات عملية وإجراءات واضحة^(١).

ولعل هذا أحد أسباب اختلاف وجهات النظر في تعريف تقييم الأثر التشريعي بمكوناته أو تعريفه بأهدافه، كما سيأتي في هذا المبحث.

المطلب الأول: التعريف بتقييم الأثر التشريعي بنوعيه: السابق واللاحق:

أولاً: التعريف بالأثر التشريعي لغة:

هذه جملة مركبة من:

أ. تقييم: وهو مأخوذ من: قَيَّم يُقَيِّم، فهو مُقَيِّم، يقال: قَيَّم العملَ: قَدَّر قيمته، وقَيَّم وضعًا: استعرض نتائجه وما حققه من تقدُّم، وقرَّر قيمةً تلك النتائج^(٢).

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية جامعة الإسكندرية، المجلد (٣)، العدد (٦)، يوليو ٢٠١٨م، ص ٦٠.

(٢) يُنظر: معجم اللغة العربية المعاصرة (٣/ ١٨٨٦)، المعجم الوسيط (٢/ ٧٧١).

ب. الأثر: بقيّة ما ترى من كلّ شيء، وما لا يرى بعد ما يُبقي عُلقة^(١).

ت. التشريع: مصدر، أصله (شرع)، ويراد به عدة معان: يقال: شرّعت الشيء إذا رفعتَه جدًّا^(٢). ويراد بها: الدين^(٣)، ويراد به: نهج الطريق الواضح^(٤).

ويطلق التشريع حديثاً على: سنّ القوانين^(٥)، وأصله: شرّع: وهو قانون ضد الخداع والغش والتزوير^(٦).

ويقصد بالأثر التشريعي: ما يحدثه القانون أو النظام أو اللوائح أو القرارات والتعاميم من نتيجة إيجابية أو سلبية، في مواجهة الأفراد والمجتمع، بالحد منها أو زيادتها، سواء كان هذا الأثر سابقاً للإصدار التشريعي بحيث يكون نتيجة متوقعة ومحتملة، أو لاحقاً لصدورها كأثر واقعي مبني على تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعاميم^(٧).

(١) العين (٨ / ٢٣٦).

(٢) العين (١ / ٢٥٤).

(٣) مجمل اللغة لابن فارس، ص: ٥٢٦.

(٤) تاج العروس (٢١ / ٢٦٩).

(٥) المعجم الوسيط (١ / ٤٧٩).

(٦) تكملة المعاجم العربية (٦ / ٢٩٣).

(٧) ينظر للاستزادة:

Kirkpatrick, C. H., & Parker, D. (Eds.). (2007). Regulatory impact assessment: towards better regulation?. Edward Elgar Publishing.

ثانياً: تعريف تقييم الأثر التشريعي بنوعيه السابق واللاحق عند المعنيين بالقوانين والأنظمة:

مفهوم تقييم الأثر التشريعي أو ما يعرف باللغة الإنجليزية (Regulatory Impact Assessment) هو مفهوم قانوني حديث، ولا يوجد اتفاق -نظرياً ولا علمياً- على تعريف محدد لهذا المفهوم من خلال الدراسات السابقة والممارسات العملية، ولكن هناك اتفاق على اعتباره أحد أهم الأدوات التي تساعد على تعزيز جودة التشريعات^(١).

فقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تقييم الأثر التشريعي بأنه أداة تنظيمية تزود صانعي القرار ببيانات تجريبية قيمة وإطار عمل شامل يمكنهم من خلاله تقييم خياراتهم والعواقب التي قد تترتب على قراراتهم بالتدخل التشريعي من خلال قياس الفوائد والتكاليف، والآثار المحتملة للوائح الجديدة أو المتغيرة^(٢).

كما عرفت منظمة البنك الدولي (The World Bank Group) بأنها عملية منهجية مبنية على إطار تحليلي ومفاهيمي تستخدمها الحكومات لمساعدة

(١) ينظر: المعايير الحاكمة لقياس أثر التشريع، نسيم عبد الله عليوي، مجلة دراسات دولية، العدد (٩٣)، ٢٠٢٣م، ص: ٦٣٥.

World Bank Group (2019), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, Page 2.

(2) Rodrigo, D. (2005). Regulatory impact analysis in OECD countries. Challenges for developing countries. Page 5; OECD. Publishing. (2009). Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. OECD, Page 22.

صانع القرار في تحديد مدى مناسبة التدخل التنظيمي ومتى يكون وكيف يكون^(١).

وفي ضوء هذين التعريفين تعددت تعريفات تقييم الأثر التشريعي لدى الباحثين والقانونيين، والتي تعتبر في مجملها مقتبسة منهما، ولعل من أبرزها: أنه: تحليل الآثار الناجمة عن أي تدخل حكومي - تشريعي - عن طريق تقييم التكاليف وتقييم المزايا الناجمة عن التدخل الحكومي لاختيار أفضل البدائل والحلول^(٢).

أو هو: عملية تقييم منهجي لفوائد وتكاليف أي لائحة أو قانون جديدة بهدف تحسين جودة السياسة التنظيمية من خلال تحديد وتقييم الآثار المتوقعة، سواء كانت مفيدة أو سلبية للحلول التشريعية وغير التشريعية، والبدائل، وتدابير التخفيف، بهدف القضاء على الآثار السلبية أو تقليلها، وتحسين التأثيرات الإيجابية^(٣).

أو هو: فحص وقياس الفوائد المرتقبة والتكاليف والآثار المتوقعة للتشريعات الجديدة أو المعدلة، ما يعتبر أداة تشريعية مفيدة تدعم صانعي

(1) Radaelli, C., & Francesco, F. D. (2010). Better Regulation For Growth: Governance Frameworks and Tools For Effective Regulatory Reform-Regulatory Quality Indicators, Page 4

(٢) يُنظر: دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية الخاص بدولة فلسطين، سنة ٢٠١٧م، ص ٩.

(٣) يُنظر: عبد العزيز صالح العبود، دور دراسات تقييم الأثر التشريعي في تعزيز فاعلية وكفاءة الأنظمة السعودية - أنظمة مكافحة الإرهاب الإلكتروني أنموذجاً، ص ٢٢٦.

القرار بيانات واقعية مهمة، تساعد على العمل في إطار شامل يمكن من خلاله تقييم خياراتهم وعواقب قراراتهم^(١).

التعريف المختار:

ومن خلال ما سبق من تعريفات يمكن القول بأن تقييم الأثر التشريعي السابق هو: إجراء يهدف إلى قياس جودة التشريعات، عن طريق وضع الاحتمالات المسبقة للتنظيم التشريعي -نظامًا أو لائحة أو قرارًا أو تعميمًا- جديدًا أو معدلاً، عن طريق التنبؤ بنتائج مسبقة من خلال الواقع والوقائع السابقة، ودراسة الأحوال العامة للمجتمع، وتقدير أثره على البيئة القانونية، بما يساعد صانع القرار في فهم أثر التشريع وكذلك تيسير عملية تطبيق هذه القوانين والالتزام بها، واحترامها.

أما التقييم اللاحق فيمكن تعريفه بأنه: التقييم الواقعي الذي يقوم على أسس علمية بأي طريقة أو منهجية كانت، مع الاعتماد على التحليل العلمي الواقعي، والموازنة بين التكاليف والنتائج، ومدى تأثير تطبيقه، مع تحسين جودة التشريعات، بزيادة الإيجابيات، والاعتماد على الدراسات السابقة التي وضع على أساسها التقييم السابق لصدور التنظيم أو تعديله.

(١) يُنظر: مختار الدويني، نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، ص ٥٥-٥٦.

المطلب الثاني: لمحة عن التطور التاريخي لقياس الأثر التشريعي في المملكة العربية السعودية في ضوء الممارسات الدولية:

تمهيد:

تعتبر دراسات تقييم الأثر التشريعي نتاجاً لفكرة التنبؤ بنتائج التشريعات والقرارات، من أجل المحافظة على جودة التشريعات، واتخاذ الأسلوب الأمثل لتحقيق أعلى مصلحة، وهي كفاءة التشريع.

وقد كانت بداية ظهور تلك الدراسات، وتطبيق منهجية قياس الأثر التشريعي في نهاية سبعينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء تقييم آثار التضخم^(١).

وقد تم الترويج لهذا المفهوم بشكل كبير على مدار الثلاثين عامًا الماضية، من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي، باعتباره أحد الأدوات التي تساعد الحكومات على ضمان جودة القوانين واللوائح التي تضعها وتنفذها، وكونها خاضعة للمساءلة^(٢).

وقد تسارعت الدول وتسابقت لتطبيق دراسات الأثر التشريعي منذ ذلك الحين، حتى وصل عدد الدول التي تقوم بعملية تقييم أثر التشريعات

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، ص ٥٠.

World Bank Group (2019), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, Page 2.

(2) Renda, A. (2011), Law and Economics in the RIA World: Improving the use of economic analysis in public policy and legislation, Pages 58-60.

السابق وفقاً للدليل الإحصائي لمجموعة البنك الدولي إلى ٨٤ دولة، وعدد الدول التي تقوم بعملية تقييم أثر التشريعات بعد إنفاذها - وهو ما يسمى: قياس الأثر التشريعي اللاحق - في مجموعة البنك الدولي إلى ٥٦ دولة، أما عدد الدول التي تقوم بعملية تقييم أثر التشريعات وقياس أثر التشريعات بعد إنفاذها في OECD فوصل عددها إلى ٤٣ دولة^(١).

أما عن تطور قياس أثر التشريعات في المملكة:

فإنه منذ صدور النظام الأساسي للحكم في عام ١٩٩٢م، ومن خلال مراجعة الأنظمة والقرارات واللوائح الصادرة في المملكة العربية السعودية، فالذي يظهر وجود فجوة في دراسة أثر التشريعات، وعدم وجود تنظيم أو إطار عام لعملية إعداد المشاريع التشريعية، وقد نتج عن هذا الغياب عدم وجود منهجية واضحة المعالم في هذا الصدد، وقد جرت العادة في الجهات الحكومية الاجتهاد في تقييم الأثر القبلي لمشاريع التشريعات من خلال التعاون مع بعض الخبراء والمتخصصين.

ومع تطور المملكة نظامياً، وتوجهها نحو وضع أطر تشريعية واضحة المعالم، وتوجه الدول كلها نحو تقنين الأنظمة، وبيان الحقوق والواجبات، ومن ثم إنشاء الحوكمة الذاتية من الدول والحكومات لنفسها، وإصلاح الأنظمة السابقة وتعديلها، أو إنشاء نظم قانونية جديدة توائم التطور

(1) The World Bank Statistic (2023), Global Indicators of Regulatory Governance, Ex-post Review; The World Bank Statistic (2023), Global Indicators of Regulatory Governance: Impact Assessment.

الاقتصادي والاجتماعي ظهرت الحاجة جلية لوضع ضوابط وأطر عامة للتقييم بنوعيه السابق واللاحق.

واستجابة لمتطلبات المرحلة، ورؤية المملكة المستقبلية، وتطويرها الدائم لأنظمتها القانونية، والمنظومة التشريعية ككل فقد كانت البداية الفعلية في تقييم أثر التشريعات، والعمل على تحسين جودة المخرجات التشريعات، وقياس جودتها وحوكمتها في المملكة عام ١٤٣٥هـ، بصدور قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٥) الخاص بضرورة دعم الإدارات القانونية بالكفاءات المؤهلة والاهتمام بها، وأن توضع خطة لتطويرها والعاملين بها، ووضع ضوابط لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح المرفوعة لرئيس مجلس الوزراء، تلزم بتقديم مذكرة تتضمن بيان السند النظامي لاختصاص الجهة، والهدف من المقترح والأسباب التي دعته لإعداده وشرح مواده^(١).

ثم وفي عام ١٤٣٨هـ تم إلغاء قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٥) السابق، وصدرت الضوابط المحدثة لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها^(٢)، بإلزام الجهات الحكومية بتقييم الأثر القبلي، حيث نص على وجوب أن تتضمن المذكرة التوضيحية لمشاريع التشريعات: أهداف المشروع، والفئة المستهدفة من تطبيقه، ومدى الحاجة إليه، ولم يتطرق القرار لمنهجية عملية تقييم الأثر اللاحق لصدور التشريعات.

- (١) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٥) بتاريخ ٢١/٠٦/١٤٣٥هـ.
- (٢) قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) بتاريخ ٣٠/١١/١٤٣٨هـ، وقد تضمن القرار تسعة بنود أساسية، وعدة بنود فرعية تحت كل بند من البنود التسعة.

ثم في عام ١٤٤١هـ، صدر قرار مجلس الوزراء بتعديل الضوابط المطلوب مراعاتها لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها^(١)، وكان من أهم تعديلاته: الاعتماد على المركز الوطني للتنافسية في إنشاء وحدة دعم الأنظمة واللوائح، وبيان اختصاصاته، وكذلك تعديل بعض الضوابط الواردة في القرار السابق المتعلقة ببيان جوانب بعض الآثار والتي سوف يتم التطرق لها بالتفصيل في المبحث الثاني^(٢).

كما تضمن تعديلاً مهماً آخر: وهو تحديد مدة تقويم الآثار التنظيمية بمدة لا تقل عن ٣٠ يوماً، مع إعطاء الفرصة بتمديدتها إلى انتهاء استطلاع آراء العموم والجهات الحكومية عند ظهور الحاجة لذلك^(٣).

وفي عام ١٤٤٣هـ صدر قرار مجلس الوزراء بتحديث بنود تقييم الأثر القبلي ليتضمن تقييم الآثار الاجتماعية والصحية^(٤).

وتعتبر الضوابط المحدثة لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها بقرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣)، والمعدلة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦)، وقرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٠)، هي اللبنة الأولى

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦) بتاريخ ١٥/٧/١٤٤١هـ.

(٢) البند الأول من قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٣) البند السابع من قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٤) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٠)، بتاريخ ٤/٤/١٤٤٣هـ، حيث نص على: «بيان الآثار المالية والاقتصادية والوظيفية المتوقعة التي قد تنتج عند تطبيقه بشكل محدد، بما في ذلك ما يقع منها على منشآت القطاع العام والقطاع الخاص، بالإضافة إلى بيان الآثار الاجتماعية، والصحية، والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في هذا الشأن».

في المملكة لوضع بناء تقييم الأثر التشريعي بحق، وإن اقتصر الأمر كمرحلة أولية على التقييم القبلي فقط، دون الالتفات للأثر التشريعي اللاحق، وهذا بدوره أدى إلى تباين العمل في الجهات الحكومية، حيث اتجه البعض إلى تأسيس بعض الإدارات القانونية المختصة بعملية التقييم اللاحق، واتجه البعض الآخر إلى التعاون مع بعض المكاتب الاستشارية لتقييم السياسات واللوائح من فتره لأخرى.

المطلب الثالث: أهمية تقييم الأثر التشريعي في تعزيز جودة التشريعات وفعاليتها:

يشكل تقييم الأثر التشريعي للنظم الجديدة أو المعدلة نوعاً من الضمانات التشريعية قبل صدور التشريعات والنظم، وبعده، في محاولة لزيادة النتائج الإيجابية، وتقليل السلبيات، عن طريق استباق الحدث من خلال دراسات جادة، وتوقع أثر التشريع قبل صدوره، ثم تقييمه بعد صدوره، وتقييم إيجابياته وسلبياته، كما تؤثر عملية تقييم الأثر التشريعي في عناصر التشريع كلها كالتالي:

١. دراسات تقييم الأثر تساعد صانع القرار في معرفة القدر الذي توفي به التشريعات في مواجهة المتطلبات والمشكلات القائمة من خلال أدلة واقعية ملموسة وفق منهجية علمية رصينة^(١).

(١) يُنظر: الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن، سنة ٢٠٢٢م، ص ١١.

٢. تمنح الدول المرنة في التعديل أو الإلغاء، من حيث قابليتها للتطور والتطوير، بحسب الحاجة، بما يتناسب مع توجه الحكومات والهدف من التشريع، وبما توصلت إليه الدراسات من تقييم الآثار، ومع ما يتناسب مع طبيعة البيئة التشريعية والاقتصادية، والتوجه السياسي^(١).

٣. كما تمثل دراسات تقييم الأثر التشريعي نوعاً من العدالة التشريعية في مراجعة السلطة التشريعية نفسها ذاتياً بتعديل أو إلغاء ما تراه لا يتناسب مع الأثر الذي كان يرجى من التشريع عند سنه وإصداره، واستبداله بما يوائم تطلعات الدولة، ويحقق العدالة^(٢).

٤. تمثل دراسات تقييم الأثر التشريعي نوعاً من وعي الحكومات، وتعكس تطور الدول، وتطلعها لإظهار تطورها ونزاهتها وشفافيتها، ومسؤوليتها أمام المجتمع الدولي: منظمات وحكومات، مما يساعد في سيادة دولة القانون، وتعزيز سلطتها، واستدامة تطورها.

٥. تمثل دراسات تقييم الأثر التشريعي نوعاً من الحوكمة الذاتية، والمتابعة التشريعية من المشرع والمنظم لمراقبة التشريعات ودراسة التكاليف والفوائد المترتبة عليها؛ لتحقيق أهدافه وإحلال العدالة المجتمعية^(٣).

(١) يُنظر: عبد العزيز صالح العبود، دور دراسات تقييم الأثر التشريعي في تعزيز فاعلية وكفاءة الأنظمة السعودية - أنظمة مكافحة الإرهاب الإلكتروني أنموذجاً، ص ٢٣٠.

(٢) يُنظر: قياس أثر التشريعات، كريم السيد عبد الرزاق، مجلة النهضة، ص ٤-٥.

(٣) يُنظر: كريم سيد عبد الرزاق، قياس أثر التشريعات، مجلة النهضة، المجلد (١٣)، العدد (١)، ٢٠١٢م، ص ٥.

٦. يعتبر تقييم الأثر التشريعي من الآليات الحديثة لتعزيز مبدأ الشفافية في الجهات الحكومية من أجل السعي إلى التحكم في تعزيز جودة القواعد القانونية، مما يساعد في تيسير تطبيقها، والالتزام بها^(١).

٧. تؤدي دراسات تقييم الأثر التشريعي دورًا حيويًا في تطوير المنظومة التشريعية والقانونية في الدول، وذلك عن طريق توحيد سلسلة المراحل والطرق والمناهج التي تعمل عليها السلطة التشريعية، وتطوير أداء الأفراد واللجان القائمة على تقييم الآثار، ومعرفة الإيجابيات والسلبيات، وتحسين جودتها.

تؤدي تلك الدراسات لزيادة وعي المواطن، وزيادة ثقته في التشريعات الجديدة أو التعديلات التي تتم عليها، وفعاليتها في تحقيق الأهداف، والقضاء على السلبيات أو تقليلها^(٢).

٨. تساعد دراسات تقييم الأثر التشريعي في تحسين المنتج القانوني أيًا كان نوعه -نظامًا أو قانونًا أو لائحة أو قرارًا أو تعميمًا-، والحد من فشل السلطة التشريعية في الوفاء بالمتطلبات التشريعية من ناحية الجودة أو الممارسة.

(١) يُنظر: الدليل الإرشادي لإعداد التشريعات وصياغتها الصادر بالتعاون بين اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية والمركز الوطني للتنافسية، أغسطس ٢٠٢٢م، ص ١٤٦.

(٢) المعايير الحاكمة لقياس أثر التشريع، نسيم عبد الله عليوي، ص ٦٢٤ - ٦٢٥.

المبحث الثاني

دراسة الأثر التشريعي في المملكة العربية السعودية

تمهيد:

يمكن القول إنه لم يكن هناك إطار قانوني حاكم يحكم عملية إعداد وصياغة التشريعات في المملكة العربية السعودية، وكذلك لا يوجد منهج واضح، أو إطار قانوني واضح لدراسة وتقييم الأثر التشريعي في المملكة قبل صدور الضوابط المحدثة لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم (٧١٣) في عام ١٤٣٨هـ، والتعديلات الواردة عليها بقراري مجلس الوزراء: رقم (٤٧٦) ورقم (٢٠٠).

وسيكون نطاق الحديث في المطلب الأول من هذا المبحث عن أهم الضوابط وتعديلاتها، وتعريف بأهم مضامين هذه القرارات.

المطلب الأول: دراسة الأثر التشريعي في المملكة العربية السعودية:

اقتصرت المملكة العربية السعودية في إصدار الضوابط المحدثة لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها على نوع واحد من دراسات الأثر التشريعي، وهو دراسة الأثر التشريعي القبلي القائم على الدراسات العلمية، وفق رؤية المنظم، ومراعاة الظروف البيئية المحيطة: اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً.

وتقوم قرارات مجلس الوزراء السابق ذكرها بتوضيح ثلاث مراحل أساسية:

الأولى: مرحلة الإعداد وصياغة التشريع.

الثانية: مرحلة المراجعة للتشريع.

الثالثة: مرحلة النشر واستطلاع الرأي.

المرحلة الأولى: الإعداد وصياغة التشريع:

وقد اهتم المنظم من خلال هذه الضوابط بوضع إطار واضح لهذه المرحلة، فألزم الجهات الحكومية برفع التصور الكامل -بيان السند النظامي لاختصاصها بطلب إصدار المقترح، والهدف منه، وعناصره الرئيسية، والأسباب الداعية لإعداده- إلى مجلس الشؤون السياسية والأمنية أو مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية -بحسب الاختصاص- وكونه مشروعاً لنظام أو لائحة^(١)، مع تنسيق الجهات الحكومية مع الجهات ذات العلاقة^(٢)، وذلك حتى لا تتعارض المصالح، وتتداخل المهام الوظيفة، بما يؤدي لإفشال منظومة تقييم الأثر للتشريع المقترح.

وقد أولى المنظم عنايته بصياغة التشريعات، وجودة المخرج التشريعي في أفضل قالب والاهتمام بالألفاظ التي هي قوالب المعاني، المنبئة عن حسن

(١) يُنظر: البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٢) يُنظر: البند الثالث، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

الاختيار للألفاظ، وإزالة الإشكال والإيهام، وتبسيط النص القانوني، فألزم الجهات الحكومية بالتأكد من صياغة المقترح صياغة سليمة بصورة نهائية^(١). ثم أكد على الفكرة ضمناً بضرورة مراجعة الجهة الحكومية لاستطلاع الآراء ومراجعة الملحوظات، وملخص المرئيات والملاحظات حول مقترح التشريع^(٢).

المرحلة الثانية: المراجعة للتشريع:

وقد جعل المنظم ذلك في البداية نحولاً لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء^(٣). كما جعل الحق للجنة العامة لمجلس الوزراء - إذا ورد مقترح بمشروع تشريع من مجلس الشورى - بإحالته للجهة الحكومية المعنية لإبداء مرئياتها حوله^(٤).

ثم أدخل المنظم تعديلاً جوهرياً على الضوابط بضرورة أن تقوم الجهات الحكومية بعرض المقترحات التشريعية من خلال منصة (استطلاع) للعموم من أجل تقديم المرئيات والملاحظات، وذلك من خلال وحدة دعم الأنظمة واللوائح وما في حكمها التابع للمركز الوطني للتنافسية^(٥).

- (١) يُنظر: البند الخامس، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).
- (٢) يُنظر: البند الخامس، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).
- (٣) يُنظر: الفقرة (١) من البند الرابع، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).
- (٤) يُنظر: البند الثامن، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).
- (٥) يُنظر: البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

كما أُلزم المركز الوطني للتنافسية بإعداد نماذج استطلاع الرأي، وتقويم الآثار، وتعميمها على الجهات الحكومية، وتقديم الملحوظات والملاحظات حول نتائج الاستطلاع للجهة صاحبة المشروع^(١).

وإيماناً من المنظم بدور التقارير ونتائج استطلاع الرأي، أُلزم المركز الوطني للتنافسية بتقديم تقرير سنوي عن مدى التزام الجهات الحكومية بتطبيق الضوابط^(٢).

كما وجه هيئة الخبراء بمجلس الوزراء - عند ورود مقترح لها بنظام أو لائحة - بالتأكد من صلاحية المقترح وعدم مخالفة المقترح للاتفاقات الدولية النافذة التي عقدها المملكة مع دول أخرى، وعدم مخالفته للقوانين النموذجية والمدونات العرفية الإقليمية والدولية، وعدم مخالفته للمبادئ القضائية المستقرة^(٣).

المرحلة الثالثة: النشر واستطلاع الآراء:

وقد أولى المنظم هذه المرحلة عناية خاصة؛ باعتبارها باكورة العمل التي تسبق إصدار التشريع، فأُلزم الجهة الحكومية مقدمة مشروع التشريع بنشره في مواقعها على شبكة المعلومات (الإنترنت) لتمكين الجهات والأفراد

(١) يُنظر: الفقرة الثانية من البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٢) يُنظر: البند الثالث، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٣) يُنظر: البند الخامس، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

المعنيين والمخاطبين بأحكامه من إبداء آرائهم وملاحظاتهم عليه، ونشر ملخص بأهم ما تضمنته تلك المرئيات والملاحظات^(١).

وقد عدل المنظم ذلك، بأن أنشأ منصة إلكترونية موحدة لاستطلاع رأي العموم والجهات الحكومية^(٢).

كما أُلزم المنظم الجهة الحكومية -مقترحة التشريع أو تعديله- بالنشر على المنصة الإلكترونية الموحدة مدة لا تقل عن ٣٠ يوماً، وتمديد تلك المدة لاستطلاع الرأي إذا اقتضى الأمر ورأت الجهة الحكومية ذلك^(٣).

وذلك حرصاً من المنظم إلى الوصول لتقييم واقعي حقيقي معبر عن آراء المجتمع: فرادى وجماعات، شركات أو قطاعات وجهات حكومية، للوصول للهدف الأسمى من تقييم أثر واقعي وفعال وحقيقي للتشريعات، بما ينبنى عليه تحقيق العدالة، واستقرار المجتمع، ويتواءم مع الأهداف السامية التي وضعتها الجهة الحكومية نصب عينها حين تقديم المقترح، ووضع الخطوط العريضة للتشريع المعدل أو الجديد.

وانطلاقاً من ارتباط تقييم الأثر بعناصر وإجراءات معينة، فقد أصدر المركز الوطني للتنافسية نموذجاً لعرض مرئيات تقويم الأثر التشريعي القبلي، وقد اشتمل النموذج على التعريف بالمشكلة، وأصحاب المصلحة، والخيارات والحلول التشريعية، وكذلك بعض النقاط المتعلقة بتقويم الأثر كالتالي:

- (١) يُنظر: البند الثاني، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).
- (٢) يُنظر: البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).
- (٣) يُنظر: البند السادس، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

١. الفوائد المترتبة على المقترح.
٢. التكاليف المتوقعة على الدولة وعلى قطاعات الأعمال التجارية والصناعية والمستهلكين والمواطنين والمقيمين، والتكاليف الأخرى.
٣. المصلحة العامة المرجو تحقيقها من طرح المقترح.
٤. أوجه الاعتراض على طرح المقترح.
٥. الأنظمة الداخلية والاتفاقيات والالتزامات والمعايير الدولية التي لها صلة بالمقترح.

٦. بيان هل من المتوقع أن يزيد المقترح التشريعي من التكاليف الإدارية للشركات الصغيرة، أو المتوسطة والكبيرة؟ أو قطاع الأعمال بشكل عام؟ مع تضمين النموذج للأحكام الواردة في الأنظمة المماثلة، وهو ما يمثل تطبيقاً واقعياً لتقييم الأثر القبلي للتشريعات والأنظمة واللوائح وما في حكمها^(١).

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على عدم وجود منهجية لتقييم الأثر التشريعي اللاحق في المملكة:

سبق القول إنه لا توجد منهجية واضحة للتقييم اللاحق للتشريعات في المملكة، مما أدى لتأثر المنظومة التشريعية بذلك، وتتلخص آثار غياب التقييم اللاحق فيما يلي:

(١) يُنظر: الدليل الإرشادي لإعداد التشريعات وصياغتها، الصادر بالتعاون بين اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية والمركز الوطني للتنافسية، أغسطس ٢٠٢٢م، ص ١٧٢ - ١٧٦.

١. عدم وجود قاعدة بيانات كافية تساعد في عملية تقييم المنافع والتكاليف المترتبة على إصدار التشريع أو اللائحة أو ما في حكمها:

فهناك افتقار للبيانات الضرورية التي تساعد الجهة التشريعية لإجراء تحليل جيد في كثير من الحالات، كما أصبح جمع البيانات في قاعدة موحدة ذا تكلفة مرتفعة، خاصة إذا أضيف إليها وسيلة التحقق من جودة البيانات وصحة المعلومات^(١).

٢. عدم الموضوعية في إيجاد الحلول المناسبة للتدخل التشريعي اللاحق:

وذلك أن التقييم اللاحق - كما سبق في المبحث الأول - مقصوده: التقييم الواقعي الذي يقوم على أسس علمية بأي طريقة أو منهجية كانت، مع الاعتماد على التحليل العلمي الواقعي، والموازنة بين التكاليف والنتائج، ومدى تأثير تطبيقه، مع تحسين جودة التشريعات^(٢).

فإذا غاب التقييم اللاحق لعدم وجود منهجية واضحة المعالم أدى ذلك إلى عدم الموضوعية في تقديم الحلول التشريعية التي تتسم بالواقعية والموضوعية، وتقديم الحلول الناجحة؛ لإصلاح عيوب التشريع عن طريق

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، ص ٧٢، الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن، سنة ٢٠٢٢م، ص ٥٥ - ٥٦.

(٢) يُنظر: التعريف المختار للتقييم اللاحق للتشريعات من هذا البحث ص ٣٤٧. قياس أثر التشريعات، كريم السيد عبد الرزاق، ص ٤.

زيادة المنافع، وتقليل التكاليف، مما يؤثر في جودة المنتج التشريعي لعجزه عن معالجة المشكلات، ومواجهتها بالحلول الجيدة والمفيدة^(١).

٣. عدم وجود إطار زمني محدد لعملية التقييم اللاحق:

إن غياب الضابط الزمني لعملية التقييم اللاحق يؤدي لتباين أداء الجهات المعنية سرعة وبطءاً في عملية التقييم اللاحق للتشريعات، مما يؤثر بدوره في جودة التشريع نفسه، وربما يؤدي إلى عدم تحقق مستهدفاته؛ إذ تقوم فكرة التقييم اللاحق على تحديد المدى الزمني الذي يتوقع فيه أن تؤتي التشريعات ثمارها بحيث يمكن قياسها، فلا يمكن أن يكون التقييم بعد فترة وجيزة، مما يخرج بنتيجة غير حقيقية أو واقعية عن التشريع أو اللائحة، ولا ينبغي أن يكون متأخراً بحيث لا يمكن من خلاله قياس الآثار المترتبة عليه.

ولا شك أن عدم تحديد إطار زمني محدد يؤدي لاستعجال بعض الجهات في التقييم، وتأخر البعض الآخر في عملية التقييم، مما يؤثر سلباً في دراسة مدى جودة المخرج التشريعي.

٤. غياب الشفافية في عملية التقييم اللاحق، وعرض النتائج: كماً وكيفاً:

مما لا شك فيه أن عدم وجود منهجية واضحة يجعل عملية التقييم تعود للاعتبارات الشخصية، وتؤثر فيها تحيزات المؤسسات والأفراد، ويخرجها

(١) يُنظر: الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن، سنة ٢٠٢٢م، ص ٥٣ - ٥٠.

عن هدفها الأسمى: وهو تحقيق العدالة والمساواة، وتعزيز الشفافية، ويجعل عملية النقد للتشريعات تخضع لاعتبارات -شخصية، أو أغراض خاصة- غير موضوعية، ويضعف جانب المساءلة الحكومية، وهو هدف تقييم أثر التشريعات والنظم واللوائح، ويؤدي إلى عرض نتائج مشوهة ووهمية غير حقيقية، لا تتسم بالصدق والواقعية، والشفافية في الطرح النقدي للتعديلات التشريعية^(١). ضعف المخرجات التشريعية من حيث الجودة، وتحقيق الغايات والأهداف؛ لعدم وجود آلية معينة لتقييم مدى نجاح التشريعات.

سبق الحديث عن كون التقييم للأثر التشريعي أداة ووسيلة لتحليل الأنظمة وتقييم جودتها، عن طريق وضع منهجية لقياس التكاليف والنتائج، وعرض الملاحظات على الجهة صاحبة القرار بهدف الحصول على تشريع جيد يعالج المشكلات القائمة بأفضل نظام، وأحسن صياغة، ولا شك أن غياب منهجية التقييم اللاحق يؤدي لخروج التشريعات بشكل منقوص، أو أن عملية تقييم الحلول التشريعية والمنافع والتكاليف المترتبة عليها تكون غير واقعية^(٢).

ولا يراعي آراء العموم والمؤسسات الحكومية والخاصة ودورها المهم والفعال في إنجاز منظومة تشريعية قوية.

(١) يُنظر للاستزادة:

Radaelli, C. M. (2013). Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe. In Learning and Governance in the EU Policy Making Process (pp. 43-62). Routledge.

(٢) يُنظر للاستزادة: منهجية تقييم أثر التشريعات كآلية لتحسين جودة صناعة التشريع، محماد البدواي، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المجلد (١٠)، العدد (١٩)، ٢٠١٩م.

٥. التأثير على مستوى تصنيف المملكة في المؤشرات الدولية المعنية بقياس جودة وتحسين التشريعات:

إن غياب التقييم اللاحق للتشريعات أثر سلباً على تصنيف المملكة في المؤشرات المتعلقة بالحوكمة التنظيمية لدى البنك الدولي، والتي هي أداة يقاس بها مدى نضج تجارب الدول في الحوكمة التنظيمية وقوتها، من خلال معايير متعددة منها: تقييم التشريعات، وسهولة الوصول للأنظمة واللوائح، والتقييم اللاحق وغيرها من المعايير^(١).

ومن خلال البحث والتقصي نجد أن المنظم في المملكة العربية السعودية لم يلزم الجهات الحكومية بإجراء عملية التقييم اللاحق أو المراجعة اللاحقة للتشريعات، وقياس جودتها وكفاءتها، كما أنه لم يضع الضوابط أو الإطار العام لعملية التقييم اللاحق للتشريعات أو الأنظمة واللوائح وما في حكمها، ومما لا شك فيه إن غياب هذه المنهجية يضعف الثقة في النظام القانوني للمملكة والالتزامات التعاقدية التي تقع فيها.

(١) وقد وضع البنك الدولي في التقييم الصادر منه لقياس مؤشر الحوكمة التنظيمية فيما يتعلق بالتقييم اللاحق أربعة محاور رئيسة يتم الاستفسار عنها، ويتم من خلالها تقييم الدول، وهي:

١. هل تقوم الوزارات أو الهيئات التنظيمية بإجراء مراجعات لاحقة؟
٢. هل هناك أي معايير تخضع لها اللوائح لمراجعات لاحقة؟
٣. ما هي الأساليب المحددة التي تستخدمها الحكومة المحلية؟
٤. هل المراجعات اللاحقة مطلوبة بموجب القانون؟

The World Bank Statistic (2023), Global Indicators of Regulatory Governance: Saudi Arabia.

المبحث الثالث

الإطار التنظيمي المقترح لتقييم التشريعي اللاحق، ووسائل إنجابه

سبق الحديث عن مشكلة غياب منهجية علمية واضحة المعالم، وإطار محدد لتقييم الأثر التشريعي اللاحق بالمملكة العربية السعودية.

ولتقييم أثر للتشريعات واللوائح أهمية كبيرة في حسن انتظام سير المنظومة التشريعية كلها، فهو يمثل ضماناً لتوفية النظام الصادر بسد الثغرة القانونية قبل صدوره، وحل المشكلات السابقة على وجوده، ومعالجة الفراغ التشريعي قبل سنّه.

كما يمثل ضماناً للمجتمع بالمشاركة الفعالة في نجاح التشريع بتلبية احتياجات المجتمع، ورضا المجتمع عنه هو الهدف الأسمى من التشريع: وهو تحقيق العدالة، وسيادة القانون.

كما أن إخضاع عملية صنع القرار التشريعي للمعرفة التجريبية من خلال تمكين صانع القرار من فهم أفضل للنتائج المتوقعة، وتحديد التكاليف والعوائد وتوزيع الآثار، مما يساعد على التحول من أسلوب اتخاذ القرارات القائم على العناصر القانونية إلى أسلوب يركز أكثر على الدلائل من خلال معرفة الآثار الناجمة عن التدخلات الإيجابية والسلبية^(١).

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، ص ٥٢.

وغياب هذه المنهجية وهذه الأداة للتقويم يمثل ضعفاً في منظومة التشريع، وتأثيرها البالغ في مواجهة مشكلات الأنظمة الصادرة، وعدم تلبية رغبات المجتمع، وتحقيق أهداف الأنظمة القانونية.

وقد جرت العادة في كثير من الدول المتقدمة على وجود منهجية علمية، وإطار تنظيمي حاكم لعملية التقييم اللاحق لقياس الأثر التشريعي أو التنظيمي، ومساهمة في تطوير المنظومة التشريعية رأيت اقتراح إطار تنظيمي لتقييم الأثر اللاحق لصدور التشريعات واللوائح وما في حكمها.

المطلب الأول: الإطار التنظيمي المقترح للتقييم التشريعي اللاحق في المملكة العربية السعودية:

وسيكون الحديث في ذلك في تلك العناصر الرئيسة:

١. السند القانوني:

جرت العادة في المملكة العربية أن يتم إصدار قرارات خاصة بعملية إعداد وصياغة التشريعات، وذلك كما كان في صدور قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٥) عام ١٤٣٥هـ، ثم تم إلغاؤه عام ١٤٣٨هـ، بصدور قرار مجلس الوزراء (٧١٣)، الخاص بالضوابط المحدثة لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، وفي عام ١٤٤١هـ صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦)، بتعديل الضوابط المطلوب مراعاتها لإعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، وفي عام ١٤٤٣هـ، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٠) بتحديث بنود تقييم الأثر القبلي ليتضمن تقييم الآثار الاجتماعية والصحية.

والملاحظ فيما سبق: اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات المتعلقة بإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح في المملكة، سواء كان قراراً جديداً، أو تعديلاً لقرار قديم^(١).

وبناءً على ما سبق فإنه يجب التدخل تنظيمياً من خلال مجلس الوزراء بإحدى طرق ثلاث:

١. أن يتم تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) بتضمين التقييم اللاحق كمتطلب.

٢. أن يصدر مجلس الوزراء قراراً جديداً يُعَدِّلُ القرار (٧١٣) يَتَضَمَّنُ معالم واضحة لتقييم الأثر اللاحق للتنظيم، وَيَتَضَمَّنُ توضيحاً للجهة المشرفة على إعداد المنهجية العملية للتقييم اللاحق.

٣. تعميم يصدر للجهات الحكومية.

ولذلك يجب أن تَتَضَمَّنُ دراسة التقييم اللاحق للتشريعات التعديلات الآتية:

أ. الإلزام بتقييم الأثر اللاحق للتشريع، وذلك كما فعل المنظم السعودي بإلزام الجهات الحكومية بتقييم الأثر القبلي عند رفع مقترح لمجلس الوزراء برفع تصور كامل عن المقترح^(٢).

(١) يُنظر: شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية، د. محمود أحمد عبابنة، الناشر: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الطبعة: الأولى، ٢٠١٧م، ص ١٩٥.

(٢) يُنظر: الفقرة الأولى من البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

ب. تحديد أهم المهام المنوطة بالجهة المختصة بعملية تقييم الأثر اللاحق للتشريع بشكل واضح، وتصميم منهجية علمية متضمنة آلية التقييم، وكيفيته، ووضع النماذج المتعلقة بذلك، وتعميمها على الجهات الحكومية.

٢. الجهة المنوطة بالإشراف على التقييم اللاحق:

إن وصف تقييم الأثر اللاحق للتشريع أو التنظيم بأنه أداة للحكومة أو إجراء حكومي لقياس جودة التشريعات، عن طريق تحقيق الإيجابيات وتلافي السلبيات يدل دلالة كبيرة على أهمية وجود الجهة التي تتابع وتشرف على عملية التقييم الصادرة من الجهات الحكومية^(١)، والتي تعدل سير المنظومة التشريعية وفق أسس علمية؛ لتحسين جودة المنتج التشريعي، ووضع البدائل الممكنة لتحقيق أعلى استفادة من النظام أو اللائحة أو ما في حكمها، والتي يمكن تطبيقها على أرض الواقع.

وقد جعل المنظم السعودي الإشراف على عملية مراجعة تقييم الأثر أولاً من اختصاص هيئة الخبراء بمجلس الوزراء^(٢)، ثم جعله فيما بعد من اختصاص المركز الوطني للتنافسية عملية إعداد النماذج الخاصة بتقويم الآثار^(٣).

والذي أراه في تحديد الجهة المسؤولة عن تقييم الأثر أحد خيارات ثلاثة:

(1) World Bank Group (2019), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, page 6.

(٢) يُنظر: الفقرة الأولى من البند الرابع، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٣) يُنظر: تعديلات الضوابط المطلوب مراعاتها، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦)، لعام ١٤٤١هـ.

الأول: المركز الوطني للتنافسية، سواء كان ذلك عن طريق وحدة دعم الأنظمة واللوائح، أو إنشاء وحدة مستقلة داخل المركز الوطني للتنافسية.

الثاني: إنشاء لجنة مستقلة تابعة للديوان الملكي.

الثالث: إحالة ذلك الشأن لهيئة الخبراء التابعة لمجلس الوزراء.

والذي أراه أقرب للتطبيق، ويتناسب مع واقع المملكة التشريعي هو: إنشاء لجنة مستقلة تابعة للديوان الملكي، ضماناً للشفافية، وتعزيزاً لنظام الرقابة والمساءلة، وهي أساس عملية التقييم اللاحق، وأعظم مستهدفات تطبيقه.

٣. تحديد الإطار الزمني الخاص بعملية التقييم:

أن من العناصر المهمة في عملية تقييم الأثر التشريعي وضع مدة زمنية تتعلق بالتقييم، والذي يتوقع فيه أن تؤتي التشريعات ثمارها بحيث يمكن قياسه^(١).

وقد تنبه المنظم السعودي ابتداءً لأهمية مشاركة العموم في عملية التقييم للتشريع المقترح، ولذلك حدد مدة تقويم المقترحات التشريعية بأنها لا تقل عن ٣٠ يوماً، مع إعطاء الفرصة بتمديدتها إلى انتهاء استطلاع آراء العموم والجهات الحكومية عند ظهور الحاجة لذلك^(٢).

(1) OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, Page 5.

(٢) يُنظر: البند السابع، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

وذلك حتى تتمكن الجهة الحكومية من استظهار استطلاع واقعي وحققي للرأي، يعبر عن مشاركة مجتمعية فعالة من الأفراد والهيئات.

ولكن الملاحظ من خلال الممارسة والاستقصاء: أن كثيراً من الجهات الحكومية لا تلتزم بنشر الأثر الاقتصادي والاجتماعي والوظيفي وغيرها من الآثار المتوقعة للتشريع المقترح، وكذلك عدم الاهتمام بالمذكرات التوضيحية من خلال منصة استطلاع الرأي، وهذا يعتبر مخالفاً لمبدأ تعزيز الشفافية.

وتختلف وجهات النظر حول المدة المناسبة التي يجب أن تتم فيها عملية التقييم اللاحق في دراسات الأثر التشريعي اللاحق، لمراقبة جودة التشريع أو اللائحة أو ما في حكمها، وإيجاد البدائل والحلول للمشكلات التي تعترض التطبيق الأمثل للتشريع، لتحقيق الأهداف الموضوعية قبل إصدار التشريع، وسد الفجوة التشريعية التي كانت موجودة قبل صدور التشريع، وهناك عدة خيارات في هذا:

الأول: أن تكون الفترة المناسبة للتقييم أن تتم هذه العملية بشكل سنوي، ولكن يردُّ على هذا الاتجاه اعتراض مؤداه: أن هذه الفترة قصيرة، ولا يمكن أن تكون كافية لقياس الآثار بشكل واقعي وحققي.

الثاني: أن يتم التقييم كل خمس سنوات، ويردُّ على هذا الاقتراح اعتراض مؤداه: أنها فترة طويلة قد تُضعف عملية التقويم للتقديرات الخاصة بتقييم المنافع والتكاليف.

والذي أراه أن يمتد التقييم عن طريق استطلاع الرأي وإبداء الملاحظات والمرئيات من سنتين إلى ثلاث - كحد أقصى - بحسب أهمية النظام وتأثيره في المجتمع، ورؤية الجهة الحكومية مصدرة القرار، وأن يكون هذا الأمر من السلطات التقديرية الممنوحة للجهة الحكومية المقترحة للمشروع التشريعي، وبتوجيه المركز الوطني للتنافسية، وبما يحقق الغاية والمصلحة من تقييم الأثر التشريعي اللاحق.

٤. تحديد مجال تطبيق التقييم اللاحق:

إن الغاية من التقييم هي الأهداف التي يسعى المنظم لتحقيقها، وهي التي تحدد النطاق الذي سيتم التطرق إليه في التقييم اللاحق، والموضوعات التي ستكون نصب عيني المنظم، والتي يأخذها بعين الاعتبار لأهميتها، وبيان مواطن الخلل والقصور وتلافيها، وتوفير معطيات تغذي عملية التقييم للخروج بمنتج تشريعي متميز.

ويشير نطاق التقييم اللاحق إلى ما إذا كان هذا التقييم سيغطي مجموعة من التشريعات بأكملها، أو مجرد نصوص قانونية مختارة ضمن نظام أو تشريع معين، أو عدة تشريعات تتعلق بالمجال الاقتصادي أو الاستشاري نفسه^(١).

وتختلف رؤية الدول في تطبيق منهجية تقييم الأثر اللاحق للتشريعات، وفق العديد من الاعتبارات، فالبعض يتوسع في تطبيقه ليشمل تحليل (١) يُنظر: الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر، الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن، سنة ٢٠٢٢م، ص ٦١-٦٢.

تأثير التشريع للكثير من القطاعات ومن ذلك: الاقتصاد المحلي، التجارة الخارجية، المال والأعمال، الصحة، المجتمع.

بينما يقتصر البعض على التشريعات الداخلية فقط، دون التطرق إلى التشريعات الخارجية، بينما يقتصر البعض الآخر على التطبيق على قياس التكاليف التنظيمية للأعمال والإدارة العامة^(١).

والذي أراه أن يقتصر تطبيق الأثر اللاحق للتشريعات على القوانين المتعلقة بالمجال الاقتصادي والاستثماري، ومجال المال والأعمال باعتبار ارتباط المنظومة التشريعية لهذه القطاعات بكثير من مستهدفات رؤية المملكة العربية السعودية، وهو ما يستدعي عملية التقييم المستمر للتأكد من تحقيق التشريعات الحديثة لمستهدفاتها، كما تعتبر هذا التشريعات هي الأكثر تأثيراً على المجتمع والاقتصاد.

ومن الممكن أن يتم لاحقاً إضافة منظومة التشريعات القضائية المرتبطة بالإجراءات والمرافعات القضائية، وذلك لارتباطها بالعمل القضائي، ولا شك في أهمية دراسات الأثر على تعزيز جودة الأحكام القضائية والحد من تباين أحكامها.

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، ص ٦٤.

٥. تصميم وثيقة التقييم التشريعي اللاحق:

يساهم التقييم اللاحق بصورة واضحة في مراجعة التشريعات القائمة، حيث يوفر معلومات واضحة عن كفاءة التشريع، ودرجة تأثيره، موضحاً عيوبه ونواقصه، مما يتيح فرصة لدراسة الإجراءات المطلوبة للإصلاح، سواء كانت تبسيطاً أو إلغاءً للتشريع، أو مراجعة للتشريعات القائمة بشكل عام، وتزداد أهمية القيام بالتقييم اللاحق حينما تكون هناك شكوك بشأن أثر التشريع أو توافقه مع المشكلات التي يتناولها^(١).

وقد اتجهت بعض الدول إلى إعداد دليل إجرائي تطبيقي لقياس أثر التشريعات اللاحق، تلتزم به جميع الوزارات، وقد اتجهت الدول العربية لهذا المنحى منذ وقت قريب، منها على سبيل المثال: مصر^(٢)، فلسطين^(٣)، الأردن^(٤)...، وغيرها من الدول.

ومن خلال صدور ضوابط إعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، الصادر بقرار رقم (٧١٣)، وتعديلاته اللاحقة، بالقرار رقم (٤٧٦)، والقرار رقم (٢٠٠) به قصور من جهة تعرضه بالتفصيل للتقييم

(١) يُنظر: مختار الدويني، نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، ص ٦٠.

(٢) حيث صدر الدليل الإجرائي لدراسة تقييم الأثر في مصر، في أغسطس سنة ٢٠١١م.

(٣) حيث صدر دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية الخاص بها، سنة ٢٠١٧م.

(٤) حيث صدر الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر في إصداره الأول ٢٠١٨م، ثم عدل بالإصدار الثاني سنة ٢٠٢٠م.

السابق، وتحديد نوعية الآثار المطلوب توضيحها، بينما كسا الغموض موقف المنظم السعودي من قياس أثر التشريع اللاحق، وجودته، حيث لم تشر القرارات الثلاثة للتقييم اللاحق إلا في مرتين، ومثال ذلك: ما ورد بالقرار رقم (٧١٣) من أنه: «على الجهة الحكومية عند رفع مقترح إلى رئيس مجلس الوزراء لمشروعات أنظمة ولوائح وما في حكمها أو تعديل النافذ منها...»^(١)، أن تقوم بعملية تقييم الآثار للتعديلات التشريعية^(٢).

ويرجع السبب في عدم وجود منهجية واضحة في التقييم اللاحق لما يلي:

١. حداثة الموضوع، وعدم وجود تصور كامل عنه في العمل التشريعي، حيث يعتبر مفهوم دراسة الأثر التشريعي مفهوماً حديثاً في المنطقة العربية ككل، ودول التعاون الخليجي بشكل خاص، ونظراً لأهمية تقويم الآثار فقد أكد المنظم السعودي على أن من التزامات المركز الوطني للتنافسية: «التوعية، ونشر ثقافة الاستطلاع بأهمية المشاركة في تقويم الآثار التنظيمية على مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها»^(٣).

كما ألزم المنظم المركز الوطني للتنافسية أيضاً بإعداد نماذج الاستطلاع، وتقويم الآثار، وتعميمها على الجهات الحكومية، وإبرام مذكرات تعاون

(١) يُنظر: البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٢) يُنظر: البند السادس، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٣) العنصر (و) من الفقرة الثانية من البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

مع الجهات الحكومية والخاصة ذات العلاقة لتبادل الخبرات، وتعزيز تطبيق نظم الاستطلاع^(١).

٢. بطء عملية التحول في تصميم أدوات العمل التشريعي، ومن ذلك تصميم المنهجيات العلمية، وذلك نتيجة ضعف التنسيق ما بين الجهات الحكومية وعدم وجود جهة مختصة بإدارة العمل التشريعي.

٣. ضعف الحراك التشريعي في المملكة نحو عملية التقنين في العقود الماضية، وهو ما حاول المنظم تداركه بسن العديد من الأنظمة، بما يتوافق مع طموحات المملكة، وفق رؤية القيادة الرشيدة ٢٠٣٠.

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تصميم منهجيات علمية دقيقة لعملية التقييم اللاحق، وذلك في ضوء الأدلة الاسترشادية، وذلك لأن تقييم الأثر اللاحق للتشريع جزء لا يتجزأ من الدورة التشريعية التي تهدف إلى تحسين المخرجات التشريعية، كما أن لهذا التقييم اللاحق أثره البالغ في بداية عملية تطوير السياسة التشريعية، مع استمرار أثره في تحسين المنتج التشريعي^(٢).

ولا بد لهذه المنهجية أن تتناول بالتفصيل توضيحاً لجميع مراحل عملية دراسة الأثر التشريعي السابق واللاحق، هي تلخص في:

أ. تحديد وتوصيف وتصنيف المشكلة النظامية أو التشريعية القائمة.

(١) العنصر (د)، (هـ)، (ز) من الفقرة الثانية من البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦).

(٢) يُنظر: مختار الدويني، نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، ص ٥٦-٥٧.

- ب. تحديد الأهداف المأمولة، ووضع الاختيارات المتاحة والملائمة.
- ت. تقييم الخيارات والمفاضلة بينها.
- ث. عرض النتائج والتوصيات.
- ج. التقييم اللاحق، والوصول إلى مخرجات نظامية ذات جودة وكفاءة^(١).
- وتشمل مرحلة التقييم العديد من المراحل الرئيسية للوصول إلى النتائج المرجوة، وهي كالتالي:
١. تحديد الإطار الزمني للتقييم اللاحق.
 ٢. جمع البيانات الجديدة التجريبية أو شبه التجريبية المستفاد والمستمدة من التجارب والممارسات الدولية السابقة، وكذلك عمل مقابلات واستبيانات.
 ٣. تحليل الفوائد والتكاليف عن طريق المدخلات: وتشمل البيانات، والفرضيات.
 ٤. معرفة المخرجات، وهي: تقدير التكاليف والفوائد المحققة بعد التعديل.
 ٥. الحلول نحو التصحيح^(٢).

(1) OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, Page 10-11.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠-١٤.

٦. الجهات الحكومية المخاطبة بالاطلاع وتقييم المخرجات المتعلقة بدراسة تقييم الأثر اللاحق:

إنه مما لا شك فيه ارتباط تقييم الأثر اللاحق للتشريع بعدة جهات، وقد ألمح المنظم في قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) لضرورة التنسيق بين الجهات المعنية، فمن ذلك: التأكد من توافق المقترح مع الرؤى والخطط والاستراتيجيات المعتمدة، ومراعاة اختصاصات الجهات المعنية الأخرى^(١).

كما أكد على ضرورة قيام الجهة الحكومية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لوضع إجراءات تكفل توفير الاهتمام اللازم عند إعداد مقترح لمشروعات أنظمة أو لوائح وما في حكمها أو تعديل النافذ منها^(٢).

كما أشار إلى بعض الجهات ذات العلاقة بنصه على أنه: «إذا كان المقترح عبارة عن مشروع نظام فيتم تزويد أصحاب السمو والمعالى الوزراء، وكذلك رؤساء الأجهزة المستقلة ذوو العلاقة في وقت متزامن مع إحالة المعاملة إلى هيئة الخبراء»^(٣).

كما نص قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧٦) على بعض جهات الاختصاص الأخرى وهي: وزارة الاستثمار^(٤)، ومجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية^(٥).

(١) يُنظر: البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٢) يُنظر: البند الثالث، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٣) يُنظر: الفقرة الثانية من البند الرابع، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٤) يُنظر: الفقرة الأولى من البند الأول، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

(٥) يُنظر: البند الثالث والخامس، قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣).

وقد توسع النظام في إدخال ذوي المصلحة أو العلاقة إذا تعلق النظام ببعض الجهات غير الحكومية مثل منشآت القطاع الخاص فيما يتعلق بها في الآثار الاجتماعية أو الصحية^(١).

والذي يظهر من خلال تحليل هذه النصوص اهتمام الحكومة بالتنسيق مع الأطراف الأخرى ذات العلاقة، والمعنية بالنظام سواء كان هذا التنسيق قبيل صدور النظام أو اللائحة أو ما في حكمها، أو بعده من خلال التقييم اللاحق.

وكذلك اهتمام المنظم ببيان ذوي العلاقة والمصلحة، والمعنيين بالأنظمة الصادرة، وأول المخاطبين بها، وذلك حرصاً من المنظم على الأداء الجماعي، والتنسيق الكامل بين الأطراف ذوي العلاقة لمنع التضارب في القرارات واللوائح فيما بينهم، وكذلك التواصل الكامل فيما بينهم لإنجاح المقترح التشريعي، وإنجاح المنظمة التشريعية بشكل كامل.

وحرصاً على إكمال ما بدأه المنظم فلا بد من الإشارة في التعديل فيما يخص التقييم اللاحق إلى آلية التشاور، وتوضيح الجهات التي يحق لها الاطلاع على تقارير دراسات الأثر التشريعي اللاحق، وإلزام الجهة الحكومية مصدرة مشروع النظام أو اللائحة بالتنسيق معها وفق آلية محددة مبينة وموضحة بالقرار من أجل ضمان أفضل صورة لتقييم الأثر اللاحق.

(١) يُنظر: تعديل الضوابط المطلوب مراعاتها، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٠) لعام ١٤٤٣هـ.

وهناك عدة خيارات أو توجهات للدول في تحديد الجهات الحكومية المخاطبة بالاطلاع وتقييم المخرجات المتعلقة بدراسة تقييم الأثر اللاحق، كالتالي:

١. أن يكون حق الاطلاع على تقييم الأثر اللاحق لجميع الجهات الحكومية.
٢. أن يكون حق الاطلاع على تقييم الأثر اللاحق لجميع الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتشريع.
٣. أن يكون حق الاطلاع على تقييم الأثر اللاحق لمجلس الشورى، ومجلس الوزراء.

ولعل الخيار الأفضل في ذلك -بحسب وجهة نظري-: هو الخيار الثاني - أن يكون حق الاطلاع على تقييم الأثر اللاحق لجميع الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتشريع - بالإضافة لعرض التقرير على مجلس الوزراء من أجل إبداء مرائياته وملاحظاته، مما يساهم في تعزيز كفاءة المخرجات التشريعية، وتفعيل مبدأ المساءلة والرقابة.

المطلب الثاني: وسائل إنجاح التجربة السعودية في تقييم الأثر التشريعي اللاحق:

لا شك أن نجاح المنظومة التشريعية في إخراج منتج تشريعي مميز، وتحسين جودة التشريعات القديمة، يتوقف على تضافر الجهود، وعلى عوامل أساسية مكونة لهذا النجاح، ولعل أهمها وأبرزها في المجتمع السعودي:

١. ضرورة استمرار حكومة المملكة العربية السعودية في تطوير وإصلاح أدوات العمل التشريعي؛ إذ لا نجاح لقياس جودة التشريعات -السابق واللاحق- بغير دعم ومساندة، ومساهمة العنصر الأكثر فاعلية في التنظيم القانوني -وهي السلطة التشريعية- بدعم من القيادة العليا، وتوجهها نحو سيادة القانون، وإرساء مبادئ الشفافية والمساواة والمشاركة والعدالة، ولعل من أهم الأمور المعينة والمساعدة في ذلك: الاهتمام بالعناصر الأساسية لمنظومة قياس أثر التشريعات من تدابير ومؤسسات وأدوات؛ باعتبارها من أهم أسباب نجاح المنظومة، ومكوناً رئيساً ومهماً وفعالاً فيها^(١)، وسبباً رئيساً نحو تعزيز جودة المنظومة التشريعية السعودية.

٢. إصدار قرار وزاري جديد بحيث يتناول بالتفصيل قياس الأثر التنظيمي اللاحق، بمنهجية واضحة، وتسلسل إجرائي قوي، وفق ما يتناسب مع المرحلة الحالية للمملكة، ووفق تطلعاتها المستقبلية.

٣. الدور الإرشادي التوعوي للمركز الوطني للتنافسية عقد الندوات والحوارات، والدورات التدريبية؛ بغية نشر ثقافة تقييم الأثر التشريعي بنوعيه، والتعريف بأهميته وأثره في تحقيق المستهدفات، خاصة لمنسوبي الإدارات القانونية بالجهات والهيئات الحكومية.

(١) يُنظر: د. كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، ص ٧٩. ويُنظر للاستزادة:

Rodrigo, D. (2005). Regulatory impact analysis in OECD countries. Challenges for developing countries.

كما أن دور المراكز البحثية المتخصصة في تكوين الوعي بدراسات الأثر التشريعي لا يمكن تجاهله، للوصول إلى نجاح منظومة التشريع كلها، بما يواكب تطورات الحياة ويلائم حاجات الناس، وبقدر قدرة المراكز البحثية على إيجاد حلول ودراسات أثر تشريعي يقدمها للمنظم تنسجم مع الواقع ينجح المشرع في عملية الإصلاح والتطوير، وذلك نحو إقامة علاقة قوامها الشراكة ما بين المؤسسات البحثية العاملة في المجال التشريعي، وما بين الحكومة؛ لوضع خطة عمل ممنهجة لتحقيق الإصلاح التشريعي، ومراحل ذلك بما يتلاءم مع طبيعة المملكة ونظامها، وواقعها الثقافي والاقتصادي^(١).

٤. ضرورة تحديد جهة معينة تتولى الإشراف على عملية تقييم الأثر التشريعي، بحسب ما يراه صانع القرار مناسباً لإنجاح منظومة التقييم، وضمان استقلالية تلك الجهة في إدارة عملية مراجعة دراسات تقييم الأثر الصادرة من الجهات الحكومية لتعزيز كفاءة التقييم لمخرجات هذه الدراسات، ولا تكون عائقاً أمام تطبيقها وذلك من أجل الوصول لمنتج تشريعي مناسب جودة وتطبيقاً^(٢).

٥. أهمية وجود منصة خاصة يتم إطلاقها ضمن الموقع الرسمي للمركز الوطني للتنافسية يتم فيها عرض دراسات تقييم الأثر حتى يتمكن أصحاب المصلحة من الجهات والأفراد من الاطلاع على نتائج هذه الدراسات بما يتسق مع أفضل الممارسات الدولية.

(١) يُنظر: د. ليث كمال نصر اوين متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) العدد (٢)، الجزء (١)، مايو ٢٠١٧م، ص ٦٣٤.

(٢) نُظر للاستزادة: محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، الناشر: مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، الطبعة الأولى، ١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩م.

الخاتمة

وتشمل النتائج التي توصل لها الباحث، والتوصيات التي يوصي بها.

أولاً: النتائج:

١. ما زال موضوع تقييم الأثر التشريعي موضوعاً مطروحاً للباحثين لتناوله من عدة جوانب، منها مجالات تطبيقه، وتطويره، ودور المجتمع في إنجاحه.
٢. أن تقييم الأثر التشريعي غير مكتمل الصورة في ذهن كثير من الناس، خاصة القانونيون منهم، يظهر هذا في تباين تناولهم له على صفحات الإنترنت، والندوات والمحاضرات.
٣. وجود فجوة نظامية وتشريعية في تطبيق قياس الأثر التشريعي اللاحق بالمملكة العربية السعودية.
٤. تحول الدول إلى قياس الأثر التشريعي بطيء، ويحتاج لتوعية ونشاط مكثف من الحكومات والمثقفين.
٥. مقياس تطور الدول تشريعياً وتنظيمياً يقاس بقدرتها على إصدار منتج تشريعي يلبي الاحتياجات والمتطلبات، وأن يكون محققاً لأكبر قدر من الإيجابيات، وأقل قدر من السلبيات، وأن يكون منتجاً تشريعياً جيداً.
٦. لا بد من تكاتف المجتمع أفراداً وجماعات، ومؤسسات - حكومية أو غير حكومية - في إنجاح تقييم الأثر التنظيمي أو التشريعي، وإنجاح منظومة التشريع ككل.

ثانياً: التوصيات:

١. ضرورة إصدار مجلس الوزراء قراراً جديداً يتناول بالتفصيل قياس الأثر التنظيمي اللاحق، بمنهجية واضحة، وتسلسل إجرائي قوي، وفق ما يتناسب مع أفضل الممارسات الدولية في مجال قياس جودة التشريعات.
٢. أهمية تصميم منهجية علمية دقيقة لعملية تقييم الأثر التشريعي اللاحق، متضمنة آلية التقييم، وكيفيته، ووضع النماذج المتعلقة بذلك، وتعميمها على الجهات الحكومية، وذلك في ضوء الأدلة الإرشادية الصادرة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة البنك الدولي.
٣. ضرورة تفاعل الجهات الأكاديمية والجمعيات العلمية في تعزيز الوعي القانوني وذلك بنشر ثقافة تقييم الأثر التشريعي بنوعيه من خلال إقامة الدورات التدريبية والبرامج التأهيلية التي توضح لجميع مراحل عملية دراسة الأثر التشريعي السابق واللاحق.
٤. أهمية مساهمة الباحثين والدراسين بتقديم أطروحات وبحوث حول تقييم الأثر التشريعي، وتقييم التجارب الدولية، وتقديمها للمنظم السعودي للإفادة منها قدر المستطاع، والمساعدة في تطوير المنظومة التشريعية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر والمراجع باللغة العربية:

أ. الكتب والبحوث والمجلات:

١. تاج العروس من جواهر القاموس، المؤلف: محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو الفيض، الملقب بمرتضى، الزبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ)، بتحقيق مجموعة من المحققين، الناشر: دار الهداية، بدون طبعة ولا تاريخ.
٢. العين، المؤلف: أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري (المتوفى: ١٧٠هـ)، المحقق: د. مهدي المخزومي، د. إبراهيم السامرائي، الناشر: دار ومكتبة الهلال.
٣. مجمل اللغة، المؤلف: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: ٣٩٥هـ)، دراسة وتحقيق: زهير عبد المحسن سلطان، دار النشر: مؤسسة الرسالة - بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.
٤. معجم اللغة العربية المعاصرة، المؤلف: د. أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، الناشر: عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.
٥. المعجم الوسيط، من إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، عمل الأساتذة: إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، حامد عبد القادر، محمد النجار)، الناشر: دار الدعوة.
٦. دور دراسات تقييم الأثر التشريعي في تعزيز فاعلية وكفاءة الأنظمة السعودية - أنظمة مكافحة الإرهاب الإلكتروني أنموذجاً، د. عبد العزيز بن صالح العبود، بحث منشور ضمن فاعليات المؤتمر الدولي لمكافحة الإرهاب الإلكتروني ٢٠٢٢م، المنعقد في رحاب الجامعة الإسلامية، المقام يوم ١١ جمادى الأول من عام ١٤٤٤هـ.

٧. نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، مختار دويني، بحث منشور بمجلة الحوار المتوسطي، المجلد (١٣)، العدد (١)، مارس ٢٠٢٢م.
٨. منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، د. كريم سيد عبد الرزاق، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية جامعة الإسكندرية، المجلد (٣)، العدد (٦)، يوليو ٢٠١٨م.
٩. منهجية تقييم أثر التشريعات كآلية لتحسين جودة صناعة التشريع، محماد البدواي، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المجلد (١٠)، العدد (١٩)، ٢٠١٩م.
١٠. قياس أثر التشريعات، كريم السيد عبد الرزاق، مجلة النهضة، المجلد (١٣)، العدد (١)، يناير ٢٠١٢م.
١١. المعايير الحاكمة لقياس أثر التشريع، نسيم عبد الله عليوي، مجلة دراسات دولية، العدد (٩٣)، ٢٠٢٣م.
١٢. متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ليث كمال نصرأوين، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) العدد (٢)، الجزء (١) مايو ٢٠١٧م.
١٣. الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، محمود صبره، الناشر: مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م.
١٤. شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية، د. محمود أحمد عابنة، الناشر: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الطبعة الأولى، ١٤٣٨هـ-٢٠١٧م.

ب. الأدلة الإرشادية:

١. الدليل الإرشادي لإعداد التشريعات وصياغتها، الصادر بالتعاون بين اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية والمركز الوطني للتنافسية، أغسطس ٢٠٢٢م.
٢. الدليل الإرشادي لسياسة تقييم الأثر، الصادر عن رئاسة الوزراء بدولة الأردن سنة ٢٠٢٢م.
٣. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية بدولة فلسطين، الصادر عن معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، برام الله، سنة ٢٠١٧م.
٤. الدليل الإجرائي لدراسة تقييم الأثر في مصر، في أغسطس سنة ٢٠١١م.

ج. القرارات الوزارية:

١. قرار مجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية رقم (٢٦٥)، والصادر بتاريخ ٢١/٠٦/١٤٣٥هـ.
٢. قرار مجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية رقم (٧١٣)، والصادر بتاريخ ٣٠/١١/١٤٣٨هـ.
٣. قرار مجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية رقم (٤٧٦)، والصادر بتاريخ ١٥/٧/١٤٤١هـ.

ثانيًا: المراجع والمصادر الأجنبية:

1. **Kirkpatrick**, C. H., & Parker, D. (Eds.). (2007), Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Edward Elgar Publishing.
2. **OECD (2020)**, Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing.

3. **OECD (2009)**, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. OECD Publishing.
4. **Radaelli, C. M. (2013)**, Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe. In Learning and Governance in the EU Policy Making Process (pp. 43-62). Routledge.
5. **Radaelli, C., & Francesco, F. D. (2010)**, Better Regulation For Growth: Governance Frameworks and Tools For Effective Regulatory Reform-Regulatory Quality Indicators.
6. **Renda, A. (2011)**, Law and Economics in the RIA World: Improving the use of economic analysis in public policy and legislation.
7. **Rodrigo, D. (2005)**, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries. OECD publishing.
8. **The World Bank (2023)**, Global Indicators of Regulatory Governance: Impact Assessment < <https://rulemaking.worldbank.org/en/data/comparedata/assessment> >
9. **The World Bank Statistic (2023)**, Global Indicators of Regulatory Governance, Ex-post Review < <https://rulemaking.worldbank.org/en/data/comparedata/expost> >
10. **The World Bank Statistic (2023)**, Global Indicators of Regulatory Governance: Saudi Arabia < <https://rulemaking.worldbank.org/en/data/explorecountries/saudi-arabia#> >
11. **World Bank Group (2019)**, Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments.

