

# دليل تطوير التشريعات الفرعية في الهيئات التشريعية المصرية (الدليل الثاني)

2022

## دليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية (الدليل الثاني)

# جدول المحتويات

8	التمهيد
8	1.1.1 كلمة وزير التخطيط والتنمية
9	1.1.2 كلمة المدير التنفيذي
10	1.1.3 كلمة برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما)
11	1. الجزء الأول- الأساس المنطقي لدليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية
11	1.1 مقدمة عن الدليل
12	1.2 لماذا ينبغي أن يتواجد نظام تشريعي جيد؟
13	1.3 معايير التشريع الجيد
13	1.4 كيف يمكن للدليل المساهمة في وضع تشريع فرعي جيد؟
14	1.5 نطاق الدليل الناتج عن تعريف "التشريع الفرعي"
15	1.6 نطاق الدليل الناتج عن تعريف عملية التشريع
16	1.7 الأسلوب المنهجي للدليل
18	2. الجزء الثاني- كيف تترجم جهة التشريع على المراحل التسعة للعملية التشريعية؟
18	2.1 مقدمة حول مفهوم التشريع الفرعي
19	2.2 عملية تطوير التشريع الفرعي- أكثر من مجرد كتابة نصاً قانونياً
19	2.2.1 المسؤوليات والمهام المتعلقة بالمراحل التسعة
22	2.2.2 المصطلحات الرئيسية الهامة المستخدمة في المرحلتين 2 و4 من عملية التشريع
23	2.3 كيف ينبغي تنظيم عملية التشريع؟
23	2.3.1 الإدارة العامة: رئيس المشروع
24	2.3.2 العناصر الأربعة لتنظيم العملية
24	2.3.2.1 الحالة الأساسية: الفريق الدائم لتطوير التشريع
25	2.3.2.2 في حالات محددة: لجنة تطوير التشريع
27	2.3.2.3 فريق تقييم الأثر المستقل
29	2.3.2.4 فريق الصياغة القانونية
29	2.3.2.5 الدعم الخارجي
31	2.3.2.6 المشاورات مع الأطراف المعنية
32	2.3.3 هيكل الوحدات الذي يتخذه الجزء الثاني من هذا الدليل
34	2.3.4 وظيفة النماذج وكيفية استخدامها في صنع القانون
34	2.4 الوحدة الأولى: مسؤوليات المستويات العليا لصنع القرار- "رئيس عملية التشريع"
34	2.4.1 المرحلة 1 من عملية التشريع- المبادرة في عملية التشريع
37	2.4.1.1 القائمة المرجعية للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع من أجل مرحلة "الدافع التشريعي"
38	2.4.1.2 القائمة المرجعية للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع لمرحلة "اتخاذ قرارات السياسة العليا"

39	2.4.1.3 القائمة المرجعية للمبادرة في عملية التشريع لمرحلة "إصدار التفويض" لإجراء عملية التشريع
40	2.4.2 المرحلة 8: إصدار مُسَوِّدة التشريع الفرعي
41	2.5 الوحدة الثانية: مسؤوليات مستوى القيادة المفاهيمية والتشغيلية- "رئيس المشروع" والفريق
42	2.5.1 تحليل المشكلة
44	2.5.1.1 ما هي المشكلة الأساسية؟
46	2.5.1.2 ما الذي يتسبب في المشكلة (المشكلات)؟
47	2.5.1.3 ما هي تأثيرات المشكلة؟
47	2.5.1.4 تحديد الأطراف المعنية المرتبطة بالمسألة
48	2.5.1.5 تحليل المشكلات المعقدة
48	2.5.2 أهداف من أجل حل المشكلة المحددة
52	2.5.3 تطوير حلول مناسبة لتحقيق الأهداف المحددة
54	2.5.3.1 الخيارات
55	2.5.3.2 المراجعة القانونية للخيارات
55	2.5.3.3 الآثار الواضحة للخيارات
56	2.5.3.4 خطة التنفيذ حسب كل خيار
56	2.5.3.5 الحل: اختيار الخيار الأنسب
57	2.5.4 مذكرة فلسفة وأهداف التشريع
58	2.5.4.1 مذكرتان أو أكثر في الحالات المعتادة والمعقدة
63	2.5.4.2 مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة في الحالات المباشرة
64	2.5.5 الإشراف على مرحلة تقييم الأثر
64	2.5.5.1 المبادرة في عملية تقييم الأثر
64	2.5.5.2 التواصل مع فريق تقييم الأثر
64	2.5.6 مراجعة مُسَوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، المرحلة 2
64	2.5.6.1 المراجعة في ضوء تقرير التقييم
65	2.5.6.2 فحص مدى التوافق مع المبادئ القانونية
65	2.5.6.3 مشاورات مع الأطراف المعنية
66	2.5.6.4 توصيات للصياغة القانونية
66	2.5.6.5 إقرار النسخة المُحدثة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع وتقديمها إلى رئيس الصياغة القانونية
71	2.5.6.6 تقديم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى رئيس الصياغة القانونية
71	2.5.7 الإشراف على المراحل من 5 إلى 7
72	2.5.8 الموافقة على مُسَوِّدة النص وتقديمها إلى رئيس عملية التشريع للموافقة النهائية
72	2.5.9 التقييم اللاحق
	2.6 الوحدة الثالثة: مسؤوليات مجموعة الخبراء والباحثين من أجل التقييم المُسبق واللاحق للتشريع الفرعي - رئيس عملية التقييم والفريق
73	2.6.1 مقدمة إلى عملية تقييم الأثر ونوعيتها - "تقييم الأثر التشريعي البسيط" و"تقييم الأثر التشريعي الكامل"
76	2.6.2 عملية تقييم الأثر التشريعي الكامل
76	2.6.2.1 الخطوة 1- تصنيف الآثار المتوقعة بالتفصيل
77	2.6.2.2 الخطوة 2- فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة
78	2.6.2.3 الخطوة 3 - تقييم خطة التنفيذ
79	2.6.2.4 الخطوة 4- تحديد أهمية وعمق تحليل الأثر
81	2.6.2.5 الخطوة 5- جمع البيانات
83	2.6.2.6 الخطوة 6- نموذج التكلفة القياسية
84	2.6.2.7 الخطوة 7 - تحليل فعالية التكاليف
85	2.6.2.8 الخطوة 8- تحليل التكلفة والعائد
85	2.6.2.9 الخطوة 9- الفحص التشريعي المُقارن
86	2.6.2.10 الخطوة 10- التحليل متعدد المعايير
88	2.6.2.11 أهمية الحل التشريعي والتدابير البديلة
89	2.6.3 تقرير تقييم الأثر لا يُوصي بل يُعلم

94	2.6.4 تسليم تقرير التقييم إلى رئيس المشروع
95	2.6.5 تقييم مُسَوِّدة المقترح القانوني بشأن الآثار التشريعية في المرحلة 6
95	2.6.6 تقرير التقييم الثاني للأعمال والآخر التشريعي (تقرير التقييم الثاني)
96	2.6.7 تسليم تقرير التقييم الثاني إلى رئيس الصياغة القانونية
97	2.7 الوحدة الرابعة: مسؤوليات القائمين على الصياغة القانونية - رئيس الصياغة القانونية والفريق
97	2.7.1 عمل فريق الصياغة القانونية استنادًا إلى مبدأ سيادة القانون
98	2.7.2 نطاق اختصاص إصدار التشريع الفرعي
99	2.7.3 المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي
99	2.7.3.1 مبدأ التناسب
100	2.7.3.2 المبادئ الأساسية: التأثير والفعالية والكفاءة
102	2.7.3.3 متطلبات قانونية أخرى
102	2.7.4 مفهوم التشريع
103	2.7.5 إرشادات عامة حول بنية النص وشكله وأسلوبه
103	2.7.5.1 اللغة القانونية
105	2.7.5.2 هيكل المُسَوِّدة
106	2.7.5.3 مخطط تفصيلي مرقم للنص
106	2.7.6 الانتهاء من مُسَوِّدة النص القانوني وتقديمها إلى رئيس عملية التقييم من أجل المرحلة الثانية من التقييم
106	2.7.7 المرحلة 6 من مشروع التشريع: مراجعة مُسَوِّدة النص القانوني استنادًا إلى تقرير التقييم الثاني
106	2.7.8 الالتقاء بالأطراف المعنية
107	2.7.9 تقديم مُسَوِّدة النص القانوني النهائي إلى رئيس المشروع لتسليمه إلى رئيس عملية التشريع
107	2.8 الوحدة الخامسة: مسؤوليات الدعم الإداري - رئيس الإدارة والفريق
109	3 الجزء الثالث- "الممارسات الجيدة" لإقرار التشريع الفرعي- مواد عمل جهات التشريع
109	3.1 مقدمة حول المفهوم القانوني للتشريع الفرعي
110	3.2 عملية تطوير التشريع الفرعي وهيكلها المؤسسي والتشريعي
112	3.3 المرحلة 1 من عملية التشريع- المبادرة في عملية التشريع
113	3.3.1 الدافع التشريعي
113	3.3.1.1 الدافع من خلال التشريع الأولي
114	3.3.1.2 الدوافع السياسية
114	3.3.2 قرارات السياسة العليا
115	3.3.3 التفويض للقيام بمشروع التشريع
117	3.4 المرحلة 2 من عملية التشريع- تطوير المفهوم التشريعي
121	3.4.1 تحليل المشكلة
122	3.4.1.1 ما هي المشكلة الأساسية؟
123	3.4.1.2 ما الذي يتسبب في المشكلة (المشكلات)؟

124	3.4.1.3 ما هي تأثيرات المشكلة؟
124	3.4.1.4 تحديد الأطراف المعنية المرتبطة بالمشكلة
124	3.4.1.5 تحليل المشكلات المعقدة
128	3.4.1.6 نتيجة تحليل المشكلة
129	3.4.2 تعريف الأهداف والمؤشرات
132	3.4.3 البحث عن حلول مناسبة لتحقيق الأهداف
132	3.4.3.1 بيان مفصل بالحلول الممكنة
140	3.4.3.2 تحليل البين المفصل للخيارات
141	3.4.3.3 تقييم واختيار أنواع الحلول
142	3.4.3.4 ضرورة الحل التشريعي والتدابير البديلة
143	3.4.3.5 نتيجة البحث عن حلول- تنقيح الحلول الفردية
145	3.4.5 مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع
145	3.4.6 المبادرة في تقييم الأثر (المُسبّق)
146	3.5 المرحلة 3 من عملية التشريع- تقييم الأثر، المرحلة 1
147	3.5.1 مقدمة حول العملية- تتضمن "تقييم الأثر التشريعي البسيط" و"تقييم الأثر التشريعي الكامل"
149	3.5.2 تقييم الأثر التشريعي الكامل
150	3.5.2.1 الخطوة 1- تصنيف الآثار المتوقعة بالتفصيل
151	3.5.2.2 الخطوة 2- فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة
154	3.5.2.3 الخطوة 3- تقييم خطة التنفيذ
155	3.5.2.4 الخطوة 4- تحديد أهمية وعمق تحليل الأثر
156	3.5.2.5 الخطوة 5- جمع البيانات
158	3.5.2.6 الخطوة 6- نموذج التكلفة القياسية
161	3.5.2.7 الخطوة 7- تحليل فعالية التكاليف
164	3.5.2.8 الخطوة 8- تحليل التكلفة والعائد
165	3.5.2.9 الخطوة 9- الفحص التشريعي المقارن
166	3.5.2.10 الخطوة 10- التحليل متعدد المعايير
169	3.5.2.11 الخطوة 11- ضرورة الحل التشريعي
170	3.5.3 تقرير تقييم الأثر التشريعي والأثر على الأعمال
171	3.5.4 توصيل تقرير التقييم إلى رئيس المشروع
172	3.6 المرحلة 4 من عملية التشريع- مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، المرحلة 2
172	3.6.1 المراجعة على أساس تقرير التقييم
172	3.6.2 المراجعة القانونية
173	3.6.3 مناقشة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع التي خضعت للمراجعة مع الأطراف المعنية
174	3.6.4 النتائج المستخلصة والتوصيات في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية
175	3.6.4.1 المعلومات الأساسية الخاصة بملخص مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية
175	3.6.4.2 توصيات للصياغة القانونية
176	3.6.4.3 هيكل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية من أجل الإقرار
177	3.6.4.4 تقديم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى رئيس الصياغة القانونية
177	3.7 المرحلة 5 من عملية التشريع- صياغة نص التشريع الفرعي المخطط له
179	3.7.1 نطاق اختصاص إصدار التشريع الفرعي
179	3.7.2 المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي
179	3.7.2.1 مبدأ التناسب
180	3.7.2.2 المبادئ الأساسية: التأثير والفعالية والكفاءة
182	3.7.2.3 متطلبات قانونية أخرى
182	3.7.3 مفهوم التشريع
182	3.7.4 إرشادات عامة حول بنية النص وشكله وأسلوبه
182	3.7.4.1 اللغة القانونية

184	3.7.4.2 هيكل المُسَوِّدة
185	3.7.4.3 مخطط تفصيلي مرقم للنص
186	3.8 المرحلة 6 من عملية التشريع- تقييم الأثر- المرحلة 2- المعنية بمُسَوِّدة النص القانوني
186	3.8.1 تقييم الأثر والمراجعة القانونية للمُسَوِّدة
187	3.8.2 تقرير التقييم الثاني للأعمال والأثر التشريعي (تقرير التقييم الثاني)
188	3.8.3 تسليم تقرير التقييم الثاني إلى رئيس الصياغة القانونية
189	3.9 المرحلة 7 من عملية التشريع- المرحلة 2- مراجعة نسخة مُسَوِّدة النص القانوني
189	3.9.1 مراجعة مُسَوِّدة النص القانوني استنادًا إلى تقرير التقييم الثاني
189	3.9.2 الالتقاء بالأطراف المعنية
189	3.9.3 تقديم مُسَوِّدة النص القانوني النهائي إلى رئيس المشروع لتسليمه إلى رئيس عملية التشريع
190	3.10 المرحلة 8 من عملية التشريع- الإصدار
191	3.11 المرحلة 9 من عملية التشريع- التقييم اللاحق للتشريع الفرعي
194	4 الجزء الرابع- الأدوات
194	4.1 الأداة 1- تحديد الآثار الاقتصادية
196	4.2 الأداة 2- تحديد الآثار الاجتماعية
198	4.3 الأداة 3- تحديد الآثار البيئية
199	4.4 الأداة 4- الآثار على الحقوق الأساسية
201	4.5 الأداة 5- تقييم الأثر النوعي
204	4.6 الأداة 6- تحليل مستوى العدالة الاجتماعية
210	4.7 الأداة 7- تقييم الأثر على الشباب
214	4.8 الأداة 8- تكلفة الخيارات والتدابير المختلفة لمذكرات فلسفة وأهداف التشريع
216	4.9 الأداة 9- الالتزام بتقييم أثر الميزانية
216	4.10 الأداة 10- الالتزام بالحد الأدنى للمعايير الخاصة بالمشاورات
220	4.11 الأداة 11- تحديد الأطراف المعنية
221	4.12 الأداة 12- اختيار أساليب المشاورات
222	4.13 الأداة 13- الاتصال والتواصل أثناء تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع
225	4.14 الأداة 14- التخطيط من أجل الاتصال والتواصل الخاص بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع/ مُسَوِّدة المقترح القانوني
226	4.15 الأداة 15- التخطيط للتواصل والمشاورات من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
227	4.16 الأداة 16- مثال لخطة التواصل والمشاورات

# التمهيد

## 1.1.1 كلمة وزير التخطيط والتنمية

من منطلق التزام الحكومة بضمان تحقيق مستوى جودة عالية لحياة الشعب المصري، أطلقت مصر أول استراتيجية لها للتنمية المستدامة: رؤية مصر (2030) في فبراير 2016 إيمانًا منها بأن التنمية المستدامة هي الضمان لتحقيق النمو والتنمية والرخاء لأجيال المستقبل. وتتوافق استراتيجية التنمية المستدامة مع الأهداف الأممية 17 وكذلك خطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063 وتقوم مقام الإطار الحاكم لجميع برامج ومشروعات التنمية التي من المقرر تنفيذها حتى 2030. وسعياً للإسراع بعملية تنفيذ هذه الأهداف قامت الاستراتيجية بتحديد مجموعة من العوامل الداعمة ومن ضمنها خلق البيئة التشريعية والتنظيمية المواتية.

تعتبر التشريعات من الأدوات الهامة للحفاظ على المصالح العامة وتعزيزها. إلا أنه يوجد خطر فعلي من أن تصبح التشريعات عقبة أمام تحقيق الرفاهة الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدفها بالفعل، بالأخص في أوقات التغيير العميق والسريع في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، على سبيل المثال الجائحة التي تعرض له العالم؛ والتقدم التكنولوجي السريع؛ والسياق الجيوسياسي المتغير. ومن الأهداف المحورية للإصلاح التشريعي هو تحسين كفاءة الاقتصادات الوطنية وقدرتها على التكيف مع التغيير والإبقاء على تنافسيتها. فإن الإصلاح الذي يشد الضغوط التنافسية يوفر أداة قوية للهيئات حتى تصبح أكثر كفاءة وابتكاراً ومنافسة. كما يكون أيضاً للإصلاح التشريعي أهمية أساسية بالنسبة لجذب وتحفيز كل من الاستثمار الأجنبي والمحلي.

تضطلع الحكومة المصرية بالمسئولية المستمرة المتعلقة بمراجعة تشريعاتها وهياكلها وعملياتها التنظيمية لضمان كفاءة وفعالية تعزيزها للرفاهة الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها. لهذا يسر وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية الإعلان عن قيام المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) الآن بالمشاركة مع برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما)، وهي مبادرة مشتركة ما بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بإطلاق "دليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية" (الدليل الثاني). ولا يهدف هذا الدليل إلى وضع مبادئ التشريع الجيدة فحسب، وإنما أيضاً وضع آليات فعالة وموثوقة بها في الحكومة لإدارة وتنسيق اللوائح وإصلاحها؛ وتجنب المسئوليات المتداخلة أو المتكررة فيما بين السلطات التشريعية ومستويات الحكومة المختلفة. وينبغي أن يطور ذلك من قدرات الحكومة المصرية على الدراية بمجموعة كبرى من أدوات السياسة الجديدة، والتي من شأنها تحسين فعالية السياسة والحد من التكاليف مع القيام بتعزيز الابتكار والتنمية المستدامة.



### 1.1.2 كلمة المدير التنفيذي

إنه لمن دواعي سروري أن أعلن عن إصدار منشور جديد للمبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة): "دليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية" (الدليل الثاني) وهو الدليل الموضوع بالتعاون مع برنامج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية- برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما) باعتباره أداة عملية لصياغة التشريع وكذلك دراسة أثره. ويقوم هذا المجهود على تعاون سابق والذي نتج عنه إصدار "دليل الإجراءات الإدارية الجيدة لمصر" (الدليل الأول) في عام 2019.

يعكس الدليل الثاني طموحاتنا الكبرى في المضي قدماً بخطى سريعة من خلال إصلاح طرق تصميمنا وتنفيذنا وتقييمنا لتشريعاتنا. ويجسد الدليل خطتنا للنمو بوضع أربعة أهداف للنهج الذي تتبعه مصر في الإصلاح التشريعي: وضع رؤية استراتيجية لدعم الاستدامة؛ وتحديث نهجنا بالكشف عن وسائل التكنولوجيا المتطورة؛ وتخفيف العبء والتقليل من البيروقراطية؛ وتعزيز المنافسة والاستثمار.

وفي مثل هذه الفترات المثيرة للتحدي تكون من الأمور الهامة، أكثر من أي وقت مضى، القيام بالتشريع بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة للوصول إلى مستوى أفضل للتشريعات. ولحسن الحظ يوفر الدليل الثاني الفرصة المثالية للعمل سريعاً ولتضافر الجهود مع جميع الجهات التشريعية الحكومية والوزارات/الكيانات لتحقيق مستوى/جودة أفضل لصنع القوانين سعياً لتوفير أفضل الطرق لدعم مصر.

يقوم الدليل على خبرات فنية واسعة وأفضل الممارسات لتعزيز الجودة التشريعية، وتطبيق مبدأ سيادة القانون، والتنفيذ الملائم للقرارات السياسية، وإرساء إمكانية التنبؤ بسياسات الحكومة المصرية والتي تهدف إلى زيادة الكفاءة الإدارية والحوكمة الرشيدة. ولقد اتخذت المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) خطوات ملحوظة تجاه إصلاح الإطار التشريعي والتنظيمي في مصر بهدف تحسين وضع السياسة، وتحفيز الأعمال، وتشجيع الاستثمارات. ويعتبر هذا المشروع هو مجرد بداية للمزيد من الجهود الأكثر قوة لتحقيق أهداف المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة).

إنه وقت التفكير بجرأة في إجراء تحسينات أوسع نطاقاً في الإطار التشريعي والتنظيمي الوطني لتعزيز تطوير القطاع الخاص، وحماية البيئة، والحد من التفاوتات مع دعم القدرة التنافسية، وتشجيع القطاعات الجديدة. وعندما يتطلب الأمر قواعد قوية لتحقيق أفضل المخرجات، سوف نعمل بحسم لوضعها وندفع بقوة لتنفيذها.

### 1.1.3 كلمة برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما)

هذا الدليل هو نتيجة التعاون المثمر بين كل من مبادرة إرادة وبرنامج سيجما، وهي المبادرة المشتركة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي والممولة بشكل أساسي من الاتحاد الأوروبي.

إن عملية صُنع القوانين القائمة على أساس الأدلة والمتسمة بالشفافية والشمول هو أمر محوري لتحقيق حُسن سير العمل في المجتمعات، وتنافسية الاقتصاديات، ورخاء المواطنين. ويؤثر التشريع بشكل بالغ على الحياة اليومية، وحقوق الأشخاص، وسبل عيشهم، وكذلك على الأعمال التجارية والأسلوب الذي تستطيع العمل به. وتتجه أنشطة سيجما في مصر منذ عام 2016 إلى تعزيز الفهم المشترك لما يمثل حُسن الإدارة فضلا عن مساعدة الجهات العامة في توفير الخدمات الجيدة وذات الكفاءة للمواطنين والأعمال التجارية.

نتج عن التعاون المثمر بين سيجما وإرادة في عام 2019 "الدليل المصري للإجراءات الإدارية الجيدة (الدليل الأول)" وهو بمثابة أداة العمل العملية التي تقود مستخدميها تدريجيا عبر سلسلة القرارات الإدارية المقرر اتخاذها في كل حالة على حدة. ومن هذا المنطلق يعزز الدليل الإجراءات والخدمات المتوافقة قانونًا، والقابلة للتنفيذ، والفعالة، وذات الكفاءة، والموجهة نحو المواطن والمراعية للأعمال التجارية.

ومع ذلك حتى أفضل المعايير الإدارية الإجرائية لا يمكنها أن تؤدي إلى قرارات إدارية عالية الجودة إذا ما كانت النصوص القانونية الأساسية المنطبقة متدنية الجودة. لهذا فإن "دليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية (الدليل الثاني)" يستكمل المبادئ العامة المنصوص عليها في الدليل الأول ويوضحها بالتفصيل.

يود برنامج سيجما أن يتوجه بالشكر لمبادرة إرادة على التعاون المبذول خلال السنوات الماضية ويتطلع إلى مواصلة دعم التطوير التشريعي والتبسيط الإداري في مصر.

نيك ثيجيس

مستشار أول في برنامج سيجما

د. جريجور فيرانت

رئيس برنامج سيجما

المدير القطري لمصر

# 1. الجزء الأول- الأساس المنطقي لدليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية

## 1.1 مقدمة عن الدليل

في ديسمبر من عام 2019، قام أعضاء من المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) وبرنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما)، والأخير هو مبادرة مشتركة ما بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والممولة بشكل أساسي من خلال المفوضية الأوروبية، قاما بالبدء في مشروع مشترك يتمثل هدفه العام في المساهمة في التشريع الفرعي الجيد من خلال إعداد الدليل العملي لتطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية (الدليل الثاني).

ويأتي هذا المشروع بعد مرحلة سابقة لمشروع آخر انعقد في الفترة 2015-2019 والذي شمل فيما شمل "الدليل المصري للإجراءات الإدارية الجيدة" (الدليل الأول) - <https://beta.errada.gov.eg/instrument/guide-to-good-administrative-procedures-for-egypt-edition-may-2019>.

أما فيما يتعلق بمنهجية المشروع، فقد تبنى فريق العمل من إرادة/سيجما في الدليل الأول والثاني نفس النهج التصاعدي التحليلي العملي، لبدأ بتحليل (وضع مخطط) تفصيلي للخطوات العملية والإطار التشريعي للممارسات الحالية في الهيئات الإدارية المصرية، وذلك من أجل وضع أساس سليم يستند إلى الواقع لإعداد أداة عملية يستخدمها الممارسون الإداريون العاملون على هذا الموضوع على الصعيدين التشغيلي والإداري.

إلا أنه بعد التحليل المستفيض لتقصي حقائق الممارسات التشريعية في العديد من الوزارات المصرية وغيرها من الهيئات الفرعية التنفيذية الأخرى جاءت جائحة كورونا وهو ما استدعى القيام بتحول محوري في الطريقة التي كان يعمل بها الفريق المشترك من إرادة/سيجما عند إعداد الدليل الأول. فلقد كان على أعضاء فريق إرادة/سيجما الاجتماع في القاهرة لإثني عشر مرحلة عمل بمعدل مرة كل أسبوع، ولكن لم تعد القيود المفروضة بسبب جائحة كورونا تسمح بالاجتماعات وجهًا لوجه، وبدلاً من ذلك كان على فريق العمل الاعتماد على وسائل الاتصال عبر شبكة الإنترنت (إقامة الاجتماعات مرة/مرتين أسبوعياً عبر Zoom) وهو كما تبين لاحقاً ما جعل العمل الفوري والإبداعي أكثر صعوبة، لا سيما عندما تعلق الأمر بإعداد النسخة النهائية من الدليل الثاني.

وبالرغم من الظروف المعاكسة كان من الممكن في ديسمبر 2020 تقديم ورقة مفاهيم تفصيلية عن الدليل الثاني لإدارة إرادة من أجل تصور الأفكار الخاصة بتصميم ومحتوى الدليل الثاني والحصول على الموافقة اللازمة لذلك.

ويمثل هذا الدليل، المقدم حالياً والذي تتعدى صفحاته 220 صفحة (النسخة العربية)، تجسيداً للمفهوم ذا الصلة، فإنه يهدف إلى الظهور باعتباره أداة منهجية عملية لتطوير التشريع الفرعي، وهو ما يتوافق مع الوضع الحالي للممارسات التشريعية الدولية الجيدة من حيث المحتوى والشكل التنظيمي. ويتناول الدليل في الوزارات وغيرها من الجهات التشريعية الأخرى كل من مستوى صنع القرار السياسي (مثل الوزراء، وكلاء الوزراء، ومستشارو الوزير) والمستوى العلمي الفني التشغيلي (مثل الاقتصاديين، وعلماء الطبيعة، وعلماء الاجتماع، والمهندسين، والمحامين ... إلخ). ويهدف الاستخدام العام للدليل إلى أن يؤدي ذلك إلى مستوى جيد وموحد للتشريع الفرعي والذي يحقق أهداف السياسة المرجوة، ويتوقع الآثار الجانبية غير المرغوب فيها من خلال تقييم الأثر التشريعي، ويتجنب الإفراط التشريعي، وأن تكون صياغته بسيطة وواضحة ولغته سهلة الفهم.

ويتكون الدليل من أربعة أجزاء رئيسية.

يعرض الجزء الأول الأساس المنطقي لدليل تطوير التشريع الفرعي في جهات التشريع المصرية ويشرح الأسلوب المنهجي الذي يتبعه.

ويوفر الجزء الثاني الأدوات العملية من أجل عمل الممارسين الموكل إليهم مهمة المشاركة في عمليات صياغة وإقرار التشريع الفرعي، ويتناول هذا الجزء مستوى صنع السياسة العليا في الجهة ذات الصلة، بالإضافة إلى الخبراء الداخليين والخارجيين المعنيين بإجراء التقييم المسبق للمفهوم وصياغة نصوص التشريع الفرعي (بما في ذلك تقييم الأثر التشريعي)، وكذا متخصصي الصياغة القانونية والموظفين الإداريين. وبالإشارة إلى هذه المهام سوف تمر الوحدات التفاعلية التي تركز على الخطوات التنفيذية عبر العديد من مراحل عملية التشريع والتي من المقرر لها أن تجري على مستويات مختلفة بالتسلسل الهرمي الوظيفي ومن خلال مجموعات عمل متنوعة على التوالي.

ويعرض الجزء الثالث شرح تفصيلي عميق حول النظرية و"الممارسة الجيدة" فيما يتعلق بإقرار واعتماد التشريع الفرعي. ومن هذا المنطلق يهدف الدليل الثاني إلى العمل في كلا الاتجاهين، مرة كدليل مرجعي فني وأخرى كمبادئ إرشادية عملية تتعلق بالعمل اليومي للممارسين.

ويضيف الجزء الرابع نظرة عامة على أدوات ووسائل محددة من أجل المشروعات التشريعية المعقدة.

هذا وقد قام بقيادة المشروع المشترك للدليل الثاني:

- السيد/ نيك ثيجيس، وهو مستشار أول في برنامج سيجما
- السيد/ سمير غريب، منسق التعاون في مبادرة إرادة،
- السيد/ ولفجانج روش والسيد/ لوثر هان
- بالإضافة إلى المدخلات المحورية المقدمة من أعضاء فريق مبادرة إرادة وكذلك من هيئة التنمية الصناعية والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

## 1.2 لماذا ينبغي أن يتواجد نظام تشريعي جيد؟

- 1 يقوم النجاح السياسي للحكومة وفشلها بناءً على مدى جودة التشريع. وكذلك فإن أفضل المفاهيم السياسية، والتي تهدف إلى تحقيق قضايا مثل وضع نظام للتعليم يتماشى مع المستقبل، أو توفير الضمان الاجتماعي، أو حماية البيئة، أو مكافحة معدلات البطالة، أو تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، أو ضمان قيام القانون والنظام، سوف تفشل إذا ما افتقرت الدولة إلى الأدوات التشريعية الضرورية لتفعيل هذه المفاهيم على أرض الواقع في الحياة اليومية.
- 2 ولذلك، فإن الحوكمة التي تتسم بالثقة، والإفصاح، والشفافية، والمساءلة والكفاءة تعني التنفيذ الملائم للقرارات السياسية من خلال قواعد قانونية عالية الجودة. ومن هذا المنطلق تتحقق المصلحة العامة بفعالية وكفاءة وتُحترم حقوق المواطنين ومصالحهم. علاوة على ذلك، يؤدي التشريع الجيد إلى القدرة على التنبؤ بإجراءات الدولة، وتعزيز الشرعية السياسية، ودعم الحوكمة الديمقراطية. وتعد القدرة على التنبؤ من الأمور المهمة بالنسبة للحكومة وذلك للتأكد من أن قراراتها سوف تُنفذ. كما أنها مهمة أيضاً للمواطنين، والذين يكونون قادرين على معرفة حقوقهم وواجباتهم، والعمل بناءً على ذلك، مع معرفة ما عليهم توقعه من الهيئات العامة عند نشر أنشطتهم.
- ولذلك، فإن التشريع الجيد يعزز الثقة في المؤسسات، وهي من الشروط الأساسية للحد من تكاليف الالتزام<sup>1</sup>، وتحقيق السلام الاجتماعي، والاستقرار السياسي. ويُشكل التعامل المنصف مع مصالح المواطنين، باستخدام التشريع الملائم، الظروف المواتية لقبول سياسات الحكومة من خلال الأطراف المعنية وكذلك عموم الجمهور.
- 3 وعلى العكس، يؤدي غياب هذه الظروف إلى ضعف مؤسسات الدولة وفي نهاية المطاف انخفاض قدرة المجتمع على تعزيز رفاهيته. وإن التأخير، وعدم الكفاءة، والانحياز، والطابع التعسفي، والفساد، والمحسوبية، والمحاباة وغيرها من الأشكال الأخرى لسوء الإدارة بسبب التشريع السيء هي جميعها أمور تؤدي إلى استياء المواطنين، ومقاومتهم واحتجاجهم ضد الدولة ومؤسساتها؛ مما يهدم الأساس الشرعي للحكومة بل ومن الممكن في أسوأ السيناريوهات أن يؤدي إلى سقوط الدولة.
- وتعتبر كل هذه الأمور هامة أيضاً على المستوى الدولي، حيث أن الدولة جيدة الأداء تكسب الاحترام والقبول بين الدول والهيئات الأخرى التي تتجاوز الحدود الوطنية (الدولية). ويحتاج التعاون عبر الحدود إلى أن يقوم على أساس قواعد واضحة وقابلة للتنبؤ بها وكذلك على مؤسسات محلية تتسم بالكفاءة. وإن مثل هذه الظروف تعزز من الوضع السياسي والاقتصادي للدولة في الأسواق العالمية.
- وتُشكل الأنظمة القانونية والإدارية وأنظمة المحاكم بالدولة الجزء الأكثر أهمية من البنية التحتية المؤسسية الخاصة بها، وتعتبر أهميتها بالنسبة لتطور وتنمية الاقتصاد أمر معترف به عالمياً، حيث أنها تمثل حجر الأساس لعمل السوق وتشجيع القطاعات الأكثر فعالية في المجتمع للمساهمة في تحقيق رفاهيته العامة. ويتطلب النجاح الاقتصادي تشريعاً جيداً يسمح للأفراد بالمشاركة في الأنشطة الانتاجية والابتكارية إلى جانب البحث عن الفرص، ومواجهة التحديات. ويُقِيم المستثمرون الأجانب المخاطر من خلال المعيار الرئيسي للقدرة على التنبؤ واستقرار البيئة السياسية والمؤسسية. وعليه، يعتبر من الأدوار الرئيسية للدولة تحديد قواعد اللعبة ومتابعة احترامها بما يضمن تحقيق القدرة على التنبؤ من أجل نشر الأنشطة الاقتصادية.
- 4 وحيثما لا تتواجد هذه الشروط الأساسية ترتفع تكاليف المعاملات للمشاركين في السوق مما قد يمثل حوافز مضادة للمبادرات الاقتصادية المنتجة. ويتجه الوكلاء الاقتصاديون إلى اتباع سلوك انتهازى مع تركيز أنشطتهم على الاستثمارات الأقل انتاجية، (مثل المشروعات التي يكون رأس مالها الثابت ضئيلاً وفترات السداد قصيرة). وهكذا يمهد التشريع السيء الطريق إلى الانحياز والفساد، وفي مثل هذه الظروف ستكون المحاكم غير قادرة على الاضطلاع بدورها المتمثل في ضمان سيادة القانون، وعليه

<sup>1</sup> أنظر تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على الرابط التالي <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/compliance-costs.htm>

تعوق مثل هذه الأوضاع المبادرات الاقتصادية للمستثمرين المحتملين المحليين أو الأجانب ليرتب على ذلك أثراً سلبياً على البطالة مع احتمالية التأثير بالسلب أيضاً على الاستقرار السياسي.

### 1.3 معايير التشريع الجيد

5 تعتبر المعايير الثلاثة الضرورية للقانون المرجعي هي *التأثير والفعالية والكفاءة* <sup>2</sup> (*efficacy, effectiveness, efficiency* "3E's"). ويكون التشريع على مستوى عالٍ من *الفاعلية* إذا ما كان عند التنفيذ قد وصل إلى أقرب قصد للمُشرع. <sup>3</sup> كذلك يتسم التشريع *بالفعالية* <sup>4</sup> إذا ما نفذ وطبقه واتبه أكبر قدر ممكن من الأطراف الموجه إليها التشريع. وثالثاً يكون عنصر *الكفاءة* <sup>5</sup> هو الشكل المنطقي الاقتصادي، أي العلاقة الإيجابية بين التكلفة والنتيجة (المدخلات والمخرجات). فيتصف التشريع الفرعي بالكفاءة إذا ما تحققت النتيجة المرجوة بتكاليف وموارد أقل من التدابير التشريعية أو غير التشريعية الأخرى.

6 وتتضمن المبادئ الدستورية (سيادة القانون) المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع عالي الجودة ما يلي:

- **الضرورة:** بمعنى قبل وضع السياسة الجديدة موضع التنفيذ يجب على الهيئات العامة تقييم ما إذا كان من الضروري إدخال تشريع من أجل تحقيق النتائج المرجوة أم لا.
  - **التناسب:** بمعنى يجب أن يحقق أي تشريع التوازن بين المزايا التي يوفرها والقيود التي يفرضها.
  - **الشفافية والمشاركة:** بمعنى كلما عرف الأشخاص مسبقاً عن التشريع الخاضع للتخطيط، كلما كان من الأفضل تقييم مدى التأثير والآثار الجانبية وكلما كان من الأسهل تنفيذه.
  - **المساءلة:** بمعنى يجب أن يكون بوسع الجميع التحديد بوضوح الأشخاص والوحدات التي تتخذ القرار في أمر التشريع.
  - **إمكانية الوصول إليه:** بمعنى في النظام الديمقراطي يجب أن يعرف الجميع التشريع وأين يمكن الحصول عليه.
  - **البساطة:** ينبغي أن يكون التشريع بسيطاً قدر الإمكان لاستخدامه وفهمه ولكن يجب ألا يكون بسيطاً جداً.
  - **الاتساق:** أي يجب أن يكون كل تشريع مترابطاً ومتسقاً مع التشريعات الأخرى في النظام القانوني.
  - **الطابع القانوني (المشروعية):** أي يجب أن يقع كل إجراء تشريعي في إطار الدستور والقانون، ويأخذ طابع التفويض، وذلك إذا كان تشريعاً يتطلب تفويضاً.
  - **الاستقرار:** بمعنى ينبغي أن يُسن التشريع على النحو الذي لا يكون فيه عرضة بشكل مباشر للتغييرات والتعديلات.
  - **دون أثر رجعي:** <sup>6</sup> أي بموجب مبدأ سيادة القانون ومن أجل حماية حقوق الفرد وحرياته يجب أن يكون التشريع قابلاً للتنبؤ به وألا يكون ذا أثر رجعي، ما لم يكن ذلك مفيداً فقط.
- بالإضافة إلى أن هناك جوانب أخرى للجودة تتعلق بشكل النص التشريعي من حيث الأسلوب، والتركيب، واللغة الصريحة، والوضوح، والدقة، وتجنب التناقضات، وسهولة القراءة، وقابلية الفهم ... إلخ

### 1.4 كيف يمكن للدليل المساهمة في وضع تشريع فرعي جيد؟

7 من الممكن تعليم عملية وضع التشريع وتعلمه، على نحو يتشابه مع القيام بالعمل الإداري الجيد وإعداد قرارات المحاكم الجيدة، وتعتبر هذه الرؤية من الانجازات الرئيسية لعلم التشريع (الفقه التشريعي *Legisprudence*، الفقه القانوني *Legistics*، وضع التشريع *Legistique*) حيث يجري البحث في العملية المعقدة للتشريع والقيام بتعليم المسألة ذات الصلة وذلك من أجل تحسين

<sup>2</sup> Ulrich Karpen, Folgenabschätzung für Gesetze und Richterrecht, in: Volker Rieble (ed.), Folgenabschätzung im *Arbeitsrecht*, München 2007, p. 13-36 (22).

<sup>3</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated – Looking Beyond 2010, Paris 2010, p. 98.

<sup>4</sup> Alexandre Flückinger, Effectiveness: A new Constitutional Principle, in: *Legislação* (n. 32), p. 183 ff. The principle of effectivity is as a duty of the state laid down in Art 170 of the Swiss Constitution and Art 24 I of the French Constitution (with Constitutional Law of 23.7.2008).

<sup>5</sup> Ewald Wiederin, IPE I, (n. 1) § 7, Rn. 97 refers to the Constitutional litigation.  
<sup>6</sup> من حيث المبدأ لا يمكن للوائح التنفيذية أن تكون ذات أثر رجعي؛ باستثناء اللوائح الضريبية وقانون العقوبات.

العمل التشريعي. وينظر الفقه القانوني في العملية ابتداء من الحافز التشريعي ووصولاً إلى عملية صنع القرار وتنفيذ التشريع علاوة على تقييم آثار هذا التشريع والتعديلات الممكنة وذلك كنقطة الانطلاق لدورة تشريع جديدة.

- ويعتبر الدليل محاولة لتوفير أداة تسمح بوضع المبادئ العالمية لتطوير التشريع الجيد- حسب تعريف علم التشريع- موضع التطبيق العملي في تطوير التشريع الفرعي في مصر. وبالتالي فإنه يتبع المثال المنهجي الذي تتخذه العديد من الدول الأخرى في أوروبا وقارات أخرى حيثما نجد الكثير من وسائل الدعم، و"كتب التعليمات"، والمبادئ التوجيهية والقوائم المرجعية المتعلقة بالتشريع، وعلى سبيل المثال يأتي الدليل السويسري لصياغة القرارات الفيدرالية المنشور في 1995 من خلال وزارة العدل الفيدرالية بإصداره الأخير في عام 2019 متخطياً 500 صفحة، كما وضعت مجموعة عمل Koopmanns التابعة للاتحاد الأوروبي المبادئ التوجيهية للتشريع الأوروبي والدول الأعضاء والمبادئ التوجيهية للمفوضية ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي ([https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)).

- وهذا الدليل وضع خصيصاً ليتناسب مع الوضع المصري واحتياجاته، ويهدف إلى أن يكون بمثابة وثيقة شاملة لها مجموعات مستهدفة مختلفة من المشتركين في عملية التشريع التي تجري مع جهات التشريع. من ثم، وضعت أجزاء الدليل بالشكل الذي يسمح باستخدامها كوحدة لمجموعات محددة من المشاركين في عملية التشريع، ولذلك فإن هذا الدليل هو بمثابة وثيقة منظمة للمهنيين؛ حيث يتبع هيكلها التسلسل الزمني لإجراءات عملية التشريع، وأخيراً، من المقدر له أن يكون في شكل وثيقة حية أي بمثابة نواة سوف تنمو بفضل الآراء والانطباعات التي يعطيها مستخدموها بشأن تجربتهم عند العمل بهذه الأداة في ممارساتهم التشريعية اليومية.

### 1.5 نطاق الدليل الناتج عن تعريف "التشريع الفرعي"

- تواجه المجتمعات الديمقراطية الحديثة في الوقت الحالي زيادة ملحوظة في النشاط التشريعي والمعتم على المعايير، وبذلك تستجيب هذه المجتمعات إلى الديناميكية سريعة النمو للعمليات الاجتماعية التي تتسم بالتعقيد البالغ، وعدم استقرار الأوضاع المعتد أمنها، والسرعة الفائقة والدائمة في التغيير. ويتم التحفيز والتعزيز جزئياً من هذه الديناميكيات للابتكارات التكنولوجية ذات الأبعاد الثورية والتنوع غير المسبوق. ولتوجيه هذه التطورات من أجل الصالح العام وفي نفس الوقت احترام المعايير المتوقعة والمقبولة اجتماعياً لحقوق الفرد وحرياته وحمايتها يتطلب الأمر اتخاذ الإجراءات القانونية العامة مثل القوانين وغيرها من اللوائح الأخرى التي يصدرها البرلمان بما يتماشى مع مبادئ الفصل بين السلطات وسيادة القانون.

إلا أن البرلمانات لأسباب سياسية أو واقعية أحياناً ما تتخلى عن اختصاصها التشريعي المتعلق بوضع السياسات واللوائح لصالح السلطة التنفيذية الذي تتمثل مهمتها الأصلية في تنفيذ السياسات التي طورته وأقرتها السلطة التشريعية. ولكن تقرر التشريع الفرعي المزيد والمزيد من الحكومات ووزاراتها المخوّل لها بموجب قانون من السلطة التشريعية، وفي نفس الوقت يتزايد باستمرار عدد الجهات والمنظمات المستقلة الأخرى التي لديها الاختصاصات التشريعية وتتبنى هذا النوع من التشريعات.

- يتميز التشريع الفرعي من الناحية النظرية والعملية القانونية بمصطلحات مختلفة وهي المصطلحات التي تعتمد على خصائصها المقصود تحديدها. وبالتالي فإن مصطلح التشريع الفرعي يُستخدم بهدف تمييز هذه الإجراءات عن التشريع الأولي، والمشار إليه فيما بعد بكلمة "القانون". كذلك يُستخدم أيضاً مصطلح التشريع المخوّل للسلطة، والذي يؤكد على أن التفويض بإقراره ليس أصلياً ولكنه مستخلصاً ومنقولاً من صاحب السلطة التشريعية، أي البرلمان، للجهات والمؤسسات الحكومية والتشريعية الأخرى. وابتداءً من الهدف الأساسي الذي من أجله أقر هذا التشريع والذي يتمثل في ضمان تنفيذ القوانين وتطبيقها فإن هذه الإجراءات يُطلق عليها أيضاً التشريع التنفيذي.

- ولكن بالرغم من التفاوت الاصطلاحي فإن الخاصية الأساسية للتشريعات الصادرة عن الجهة التنفيذية تتمثل في أنها توفر معايير عامة ومجردة. ومن هذا المنطلق يكون لها تماماً نفس وظيفة التشريع الأولي وهدفه ولهذا غالباً ما توصف بأنها "قوانين من الناحية الموضوعية" خلافاً للقوانين التي يصدرها البرلمان والتي يُطلق عليها "القوانين من الناحيتين الرسمية والموضوعية". وبالتالي وفقاً للصياغة غالباً ما لا يمكن التمييز ما إذا كانت العبارة القانونية تطلق على القانون الصادر من السلطة التشريعية أو على تشريع فرعي.

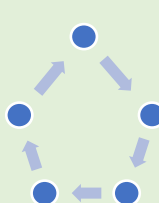
وينطبق نفس الشيء بالنسبة لمدى أهمية ذلك في الواقع الاجتماعي والاقتصادي للدولة، وعليه فإن هذين النوعان للمعايير القانونية ليهما نفس الوضع من حيث الأثر الملزم قانوناً بالنسبة للفرد والجمهور. كما يمكن القول إن التشريع الفرعي غالباً ما يكون له المزيد من التأثير المباشر والمكثف على المجال الخاص أو مجال الأعمال التجارية للفرد والمجتمع ككل أكثر من القانون الصادر عن البرلمان.

وسوف يُستخدم مصطلح **التشريع الفرعي** فقط بهدف تحقيق الوضوح والاتساق وذلك من أجل تحديد تشريع ما وكذلك بشكل عام للتشريع الذي تصدره الهيئة التنفيذية.

- (1) **الدستور:** وهو القانون الأعلى لجمهورية مصر العربية.
  - (2) **المعاهدات (الاتفاقيات ... إلخ) الدولية:** وهي اتفاقيات بين الدولة ودولة أخرى (ثنائية الأطراف) وبين العديد من الدول (متعددة الأطراف). (المادة 93 من الدستور تنص على أن تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية وتصبح لها قوة القانون).
  - (3) **القوانين:** وهي نصوص قانونية يشرعها البرلمان (المادة 101 من الدستور).
  - (4) **القرارات ذات الطابع التشريعي** (المادة 156 والمادة 190 من الدستور).
  - (5) هناك ثلاثة أنواع من التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية:
    - **اللائحة التنفيذية** (المادة 170 من الدستور)
    - **اللائحة التنظيمية** (المادة 171 من الدستور)
    - **لائحة الضبط** (المادة 172 من الدستور)
  - (6) تنظم الهيئات المستقلة (المادة 215 من الدستور) والوحدات الإدارية المحلية (المحافظات، والمدن والقرى، المادة 175 من الدستور) شئونها من خلال **الإجراءات المعيارية** في إطار القانون.
- 14 إن أهم تطبيق لهذا الدليل هو إصدار **اللائحة التنفيذية** والتي لها أهمية بالغة بالنسبة لممارسة التشريع في الوزارات والهيئات التنفيذية الأخرى. وحتى تكون اللائحة التنفيذية نافذة قانوناً ينص الدستور على أنه يجب أن تكون الجهة التنفيذية مصرح لها بشكل خاص بإقرارها من خلال البرلمان.
- علاوة على ذلك سوف يكتشف قارئ الدليل أن معظم المبادئ، والقواعد، والتوصيات، والمعلومات المنصوص عليها في الأجزاء التالية تسري على القانون وتطبق عليه. وهذا هو التسلسل المنطقي للأمور المعتادة بين القوانين والتشريع الفرعي كما هو موضح أعلاه.

## 1.6 نطاق الدليل الناتج عن تعريف عملية التشريع

15 سوف تتضح دورة عملية التشريع المهنية في شكل 9 مراحل مختلفة:

المراحل التسعة لعملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



وسوف يتناول هذا الدليل كل مرحلة من المراحل بالمزيد من الشرح والتفصيل.

## 1.7 الأسلوب المنهجي للدليل

16 يتناول هذا الدليل موضوعاً معقداً نوعاً ما ومتعدد الجوانب، ألا وهو وضع تشريع فرعي مدروس ومصمم بشكل وافٍ من ناحية المفاهيم، وهو ما يمثل فعليا التوجيهات اليومية لعمل موظفي الدولة، وعليه، فإن هذه الوثيقة مصممة في شكل تسلسل هرمي يسير بالمفهوم "من العام إلى التفاصيل" من أجل جعل الجوانب الكثيرة للعمل المُقبل أكثر شفافية وسهولة وفهماً وبالتالي يكون سهل في الاستخدام.

### • الهيكل المتصور للدليل

يوفر الدليل مخططات بيانية لتصور مفهوم وأسلوب البدء في العمل وذلك من خلال نهج مركز، مع معرفة المصدر المرجعي للحصول على وصف تفصيلي لمنطق كل مهمة ومتطلباتها، حسب الحاجة.

• الأدوات العملية لتوجيه الممارسين المشاركين في *الخطوات* التفصيلية أثناء عملية المشروع التشريعي (بما في ذلك كبار صنّاع القرارات، والمستشارين الفنيين، والخبراء في الصياغة القانونية، والموظفين الإداريين)

كما توجد منهجية محددة لكل خطوة في المشروع القانوني، وخاصةً عندما يتعلق الأمر بتقييم الآثار فهناك مجموعة أدوات كاملة للتحقق من الجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية العديدة التي قد يواجهها المشروع.

### • الزوايا المختلفة للحلول المحددة:

ويعتبر الدليل منظم بشكل يجعل العديد من المعنيين المشاركين في العملية (من كبار صانعي القرارات، والمستشارين الفنيين، والخبراء في الصياغة القانونية، والموظفين الإداريين) يستطيعوا إلقاء نظرة على نطاق اهتماماتهم ومساهماتهم، وبالأخص من زوايا مختلفة، ويتمثل ذلك في:

• النظرة العامة على تدفق العمل الموضحة في جدول المهام مقابل *المسؤوليات* في **القسم 2.2.1**.

• المهام التي توجهها المسؤولية (الشخصية) الموضحة في *وحدات العمل* ذات الطابع الفردي في الجزء الثاني.

• المحتوى الفني والمراجع المحددة في الوصف التفصيلي *والمتسلسل للمهام* في الجزء الثالث.

• المبادئ والإرشادات التوجيهية التشريعية لصياغة التشريع الجيد المشار إليها في **القسم 3.7**.

• *الوحدات*: وهي التي تتناول المجموعة المستهدفة والعملية ذات الصلة في شكل *خطوات*:

عادةً لا يكون الأفراد المشتركرون مُطالبين بالتعرف على جميع الاشتراطات والشروط الأساسية لعملية التطوير الكاملة أو العمل من خلالها ولكن من المطلوب أن يكونوا قادرين على التركيز على مسؤوليتهم الفردية، والتي أحياناً ما تكون موزعة، في أجزاء متفرقة من العملية. وبالتالي تجمع الوحدات المهام المختلفة بالإضافة إلى المسؤوليات ذات الصلة، كما توجه من خلال الخطوات المتتابعة أو المكررة تدفق العمل المقرر إنجازه.

• تضمن **النماذج** استكمال كل خطوة من خطوات الوحدات في الجزء الثاني وتوثيقها بشكل جيد وذلك فيما يتعلق بالقرارات التي اتخذت أثناء العملية. وتمثل قائمة النماذج والوثائق الداعمة ملف "تاريخ" المشروع.

• **القوائم المرجعية** من أجل صنّاع القرار:

كلما أمكن، تُوفّر *الخطوات* المحددة في هذه الوحدات القوائم المرجعية، والتي أُعدت للمساعدة على تذكر الخطوات الحمراء في كل خطوة والتدابير المقرر تطبيقها من أجل النجاح في إنجاز كل مطلب وإجراء في كل عملية فرعية فردية.

ومن الأمور المقرر أخذها في الاعتبار للإصدارات الخاصة بالمتابعة: إعداد أداة إلكترونية/هيكل إلكتروني يضع مخطط للعملية ككل ويفسح المجال لكل خطوة لوضع مخرجات هذه الخطوة سواء كانت موثقة في القوائم المرجعية، أو النماذج أو التقارير الملحق.

• وتكون **الروابط التشغيلية** هي النتيجة المستخلصة من هذه الوثيقة الإلكترونية حيث سوف توفر روابط سريعة من مهمة أو خطوة ما إلى التفاصيل الخاصة بها:



من المتوقع أن يتوفر لدى الروابط التشعبية النسخة الإلكترونية اللاحقة للوثيقة من أجل الانتقال/التحرك، كلما تطلب الأمر الحصول على المزيد من المعلومات، من **الخطوات** العامة بالوحدات إلى التفسيرات التفصيلية ذات الصلة الخاصة **بالمهمة** أو **المبدأ** المحدد للصياغة القانونية، حسب الحاجة.

كذلك من الممكن توفير الروابط من **المهام** إلى **المبادئ** الخاصة بالصياغة القانونية، حسب مقتضى الحال.

## 2. الجزء الثاني- كيف تمر جهة التشريع على المراحل التسعة للعملية التشريعية؟

يمثل الجزء الثاني المحور الرئيسي لهذا الدليل، فإنه يهدف إلى أن يكون مصممًا خصيصًا وفقًا للاحتياجات الفعلية لعمل الممارسين من المشاركين بشكل مباشر في العملية التشريعية لإحدى جهات السلطة التنفيذية بالدولة، سواء كانت هذه الجهة هي مكتب رئيس الوزراء، أو وزير، أو أي هيئة أخرى تابعة للدولة لها اختصاص إصدار التشريع الفرعي، وهي الجهة التي يُشار إليها فيما بعد في هذا الدليل باسم "جهة التشريع".

يتقيد **الجزء الثاني** بعرض التعليمات المتعلقة بشكل أساسي بالجوانب الفنية للعمل، وينبغي أن يتضح في الأساس المعنى والهدف والغرض من الخطوات الفردية من التعليمات الموضحة في حد ذاتها، وإذا ما احتاج مستخدم الدليل إلى إثبات أكثر عمقًا لمحتوى ووظيفة كل من خطوة العمل الفردية والوحدة بأكملها، فإن هناك إشارة إلى إمكانية الحصول على شرح أعمق في **الجزء الثالث**. ولهذا الغرض تساعد *أرقام الهوامش* (المشار إليها "بالهامش رقم") على الإحالة المرجعية إلى يسار النص والسماح بالوصول السريع والدقيق لفقرات النص ذا الصلة التي تعرض تفسيرًا بشأن مسائل محددة. إلا أنه يُنصح المستخدم قطعًا بأن يستغل فرصة الحصول على توضيح للسؤال التفصيلي ذا الصلة من أجل دراسة السياق الأكبر للمرجع المحدد، حيث أن ذلك قد يساهم في تحقيق فهم عميق لكل من السؤال التفصيلي المرغوب فيه والإجراء التشريعي ككل.

### 2.1 مقدمة حول مفهوم التشريع الفرعي

بصفة أساسية إن إقرار التشريع في شكل معايير قانونية عامة ومجردة، والمشار إليها فيما بعد أيضًا "بالتشريع الأولي" أو "القوانين الرسمية" أو ببساطة "القوانين"، هو الاختصاص الدستوري للبرلمان.

ولكن أحيانًا ما يتخلى المشرع عن اختصاصه الأصلي والشرعي لإقرار اللوائح العامة والمجردة بتفويض جهات تابعة للسلطة التنفيذية بالدولة والحكومة وهيئات أخرى من التابعة للدولة حتى تقوم مقام جهات التشريع التي تقر التشريع الفرعي.

يضع التشريع الفرعي أيضًا المعايير القانونية العامة والمجردة، ولا يختلف إلى حد بعيد عن التشريع الأولي، ولهذا السبب يوصف أيضًا التشريع الفرعي باعتباره من القوانين بمعناها المادي، ويكمن الاختلاف في أن الاختصاص بإقراره ليس أصليًا ولكنه مستخلصًا ومنقولًا من صاحب السلطة التشريعية، أي البرلمان، لمؤسسات السلطة التنفيذية.

ومن منظور دستوري لا تستطيع السلطة التنفيذية اتخاذ إجراء تشريعي بموجب اختصاصها الدستوري ولكن بما يتماشى فقط مع القوانين والمبادئ الدستورية التالية:

- يتطلب التشريع الفرعي تفويضًا من المشرع من خلال "قانون مُخَوَّل للسلطة" الذي يُمكن صراحةً السلطة التنفيذية من إصدار تشريع فرعي بغرض تنفيذ القانون المُخَوَّل للسلطة.

- يجب أن يشير التشريع الفرعي إلى "متطلبات الاقتباس" بمعنى أنه يجب أن يشير في نصه إلى القانون المُخَوَّل للسلطة والنص المحدد بذلك والذي من خلاله تُستمد السلطة لإصدار التشريع الفرعي بموجب اللائحة العامة والمجردة.

- يحدد القانون المُخَوَّل للسلطة بمنتهى القطع "محتوى التفويض وغرضه ومداه".

إذا ما أشار النص المُخَوَّل للسلطة إلى أنه "يجوز للوزير تنظيم التفاصيل من خلال التشريع الفرعي" في هذه الحالة يرجع الأمر إلى السلطة التقديرية للوزير فيما يتعلق بوضع التشريع الفرعي من عدمه. وباتباع ذلك يُطلق على هذا النوع من السلطة التقديرية اسم السلطة التقديرية لصنع القرار. وفي خطوة ثانية لصنع القرار يكون للسلطة التنفيذية هامش اختيار ما سوف تقوم بتشريعه وكيف ستقوم بتشريعه، بمعنى أنه سيكون لديها السلطة التقديرية للاختيار فيما يتعلق باختيار التدابير التشريعية الممكنة. (أنظر **الجزء الثالث، القسم 3.1**، الهامش رقم 9).

إذا ما أشار النص المُخَوَّل للسلطة إلى أنه "يجب على الوزير تنظيم التفاصيل من خلال التشريع الفرعي" فإنه في هذه الحالة لا مجال للسلطة التقديرية لصنع القرار المتعلق بالقيام بهذا الأمر من عدمه، ولكن كقاعدة عامة تظل السلطة التقديرية للاختيار قائمة. (أنظر **الجزء الثالث، القسم 3.1**، الهامش رقم 10).

## 2.2 عملية تطوير التشريع الفرعي- أكثر من مجرد كتابة نصًا قانونيًا

- 1 كما أشير إليه أعلاه في الجزء الأول<sup>7</sup> ويتناوله بالتفصيل الجزء الثالث<sup>8</sup> إن عملية التشريع الجارية بشكل مهني هي أكثر من كونها نشاط يقوم به شخص واحد يهدف إلى كتابة (سريعة) لنص قانوني. من أجل تطوير معيار قانوني جيد، حيث إنه من المتوقع فقط من التشريع الفرعي الجيد أن يقوم المواطنون والموظفون المدنيون بمراعاته وتطبيقه، فإن هذا الأمر يتطلب إجراءً أكثر تعقيدًا يتكون من المراحل التسعة التالية:

2

المراحل التسعة لعملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9

- 3 ينبغي التأكيد على أن مجموعة المراحل من 2 إلى 6 يتعين فهمها باعتبارها دورة متتابعة لحل المشكلات والتي من خلالها قد تتكرر المراحل الفردية، وينطبق الأمر نفسه على العملية التشريعية ككل إذا ما كشف تقييم تنفيذ التشريع الفرعي الصادر ("التقييم اللاحق") عن أي قصور وأوصى بمراجعة التشريع وتغييره.

### 2.2.1 المسؤوليات والمهام المتعلقة بالمراحل التسعة

- 4 ترتبط بشكل وثيق المراحل الفردية ببعض ولا يمكن فهمها على أنها أنشطة عمل منفصلة ومستقلة بالرغم من أنه من المقرر أن يقوم بها المسؤولون أو المجموعات المختلفة. وتتضمن الأنشطة كل من المسؤوليات والمهام التالية:

<sup>7</sup> الجزء الأول، الهامش رقم 7-9.

<sup>8</sup> راجع الجزء الثالث، القسم 3.2.

المسؤوليات أثناء العملية التشريعية		المراحل التسعة للعملية
مسؤوليات الجهة التشريعية		
صنع القرار:	1	المبادرة
تحديد الدوافع التشريعية؛ اتخاذ قرارات السياسة الأساسية؛ إصدار "التفويض لتطوير التشريع الفرعي"		
تطوير السياسة 1:	2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)
تحليل المشكلة؛ وضع الأهداف؛ إيجاد الحلول؛ إصدار "مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع"		
البحث:	3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)
وهي دراسات مهنية حول آثار المفهوم بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (ويتضمن ذلك "تقييم الأثر التشريعي")؛ إصدار "تقرير التقييم الأولي"		
تطوير السياسة 2:	4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)
وهي مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع في ضوء تقرير التقييم الأولي؛ والمشاورات مع الأطراف المعنية؛ والمراجعة القانونية للمفهوم؛ وعند الاقتضاء تعديل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية بما في ذلك تضمين تعليمات لصياغة النص القانوني		
التحويل إلى النص القانوني 1:	5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1
وهو وضع مفهوم النص القانوني؛ وصياغة النص الكامل		
البحث:	6	تقييم الأثر، المرحلة 2 (صياغة النص القانوني)
وهي دراسات مهنية حول آثار النص القانوني المقترح بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (ويتضمن ذلك "تقييم الأثر التشريعي")؛ وتجميع "تقرير التقييم النهائي"		
التحويل إلى النص القانوني 2:	7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)
وهي مراجعة مُسوّدة النسخة (مُسوّدة النسخ) مقابل نتائج التقييم (قد يكون بالتواصل مع رئيس عملية التقييم)؛ والموافقة على النص القانوني النهائي (من خلال رئيس المشروع)؛ والتقديم للتصديق النهائي		
اكتمال عملية التشريع	8	الإصدار
وهو المراقبة النهائية لمُسوّدة النص القانوني؛ والتوقيع؛ والبدء في إجراءات النشر		
البحث:	9	التقييم اللاحق
وهو مراقبة تنفيذ التشريع الفرعي الصادر؛ وجمع البيانات؛ والتقييم؛ وقد يتواجد مقترح لعملية التعديل (تكرار المراحل 1-8)		

كما يوضح تنوع المسؤوليات أن في الوقت الحالي لا يعتبر تطوير التشريع الفرعي مجرد موضوع يختص به المحامون أو الممارسون الإداريون ذوي الخبرة ولكنه يجمع أيضًا:

- فريق عمل يتكون من موظفين من قطاعات مختلفة بالجهة التشريعية ويكملها، عند الضرورة، مصادر خارجية تعمل بموجب تنسيق جيد ومُحكم لمهام العمل وتمثل مجالات خبرة مختلفة.

واستنادًا إلى الموضوع المقرر تشريعه ينبغي على فريق العمل المشار إليه أن يحتوي بالإضافة إلى الخبرة القانونية والإدارية الضرورية على مجالات أخرى مثل الاقتصاد، والعلوم الطبيعية، والعلوم الاجتماعية، وعلم النفس، والعلوم الصحية، والهندسة والعلوم الرقمية.

كما إن المسؤوليات والمهام المختلفة للمراحل الفردية لا تتطلب المؤهلات المهنية المختلفة المقابلة والمكتسبة من التعليم والخبرة فحسب، وإنما توكل هذه المسؤوليات والمهام أيضًا للمستويات المختلفة من التسلسل الوظيفي في الهيكل المؤسسي للجهة التشريعية، بدءًا بالمناصب العليا، سواء كان رئيس الوزراء، أو وزير، أو رئيس أو مدير لهيئة ما.

الهيكل المؤسسي لعملية التشريع			
المراحل التسعة للعملية	الفاعلين	إدارة المشروع ورقابته	
1	رئيس عملية التشريع مناصب عليا (مثل رئيس الوزراء، وزير، رئيس هيئة)	رئيس عملية التشريع	المبادرة
2	رئيس المشروع وهو مسئول رفيع المستوى (مثل نائب الوزير؛ أو مستشار الوزير؛ أو رئيس التخطيط الاستراتيجي؛ أو رئيس الدعم القانوني) والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	رئيس المشروع	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)
3	رئيس عملية التقييم مثل خبير فني، أو باحث علمي والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)		تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)
4	رئيس المشروع والفريق		تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)
5	رئيس الصياغة القانونية وهو خبير قانوني (مثل رئيس وحدة الدعم التشريعي) والفريق		صياغة النص القانوني، المرحلة 1
6	رئيس عملية التقييم والفريق		تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)
7	رئيس الصياغة القانونية والفريق		صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)
8	رئيس عملية التشريع والفريق	رئيس عملية التشريع	الإصدار
9	رئيس المشروع والفريق	رئيس المشروع	التقييم اللاحق

ومما سبق نتضح النظرة العامة التالية للعملية.

لمحة على العملية التشريعية			
المراحل التسعة للعملية	مسئوليات جهة التشريع	الفاعلين	إدارة المشروع ورقابته
1	المبادرة	رئيس عملية التشريع منصب رفيع المستوى (مثل نائب الوزير؛ أو مستشار الوزير؛ أو رئيس التخطيط الاستراتيجي؛ أو رئيس الدعم القانوني) والفريق	رئيس عملية التشريع
2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	رئيس المشروع مسئول رفيع المستوى (مثل نائب الوزير؛ أو مستشار الوزير؛ أو رئيس التخطيط الاستراتيجي؛ أو رئيس الدعم القانوني) والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	رئيس المشروع والفريق
3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	رئيس عملية التقييم خبير فني، أو باحث علمي والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	

		التشريعي")؛ إصدار تقرير التقييم الأولي		
4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	تطوير السياسة 2: مراجعة مُسَوَّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع في ضوء تقرير التقييم الأولي؛ والمشاورات مع الأطراف المعنية؛ والمراجعة القانونية للمفهوم؛ وعند الحاجة تعديل المفهوم تجاه مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية؛ تعليمات لصياغة النص القانوني	رئيس المشروع والفريق	
5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	التحويل إلى النص القانوني 1: وضع مفهوم النص القانوني؛ وصياغة النص الكامل	رئيس الصياغة القانونية خبير قانوني (مثل رئيس وحدة الدعم التشريعي) والفريق	
6	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	البحث: دراسات مهنية حول آثار النص القانوني المقترح بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (وتتضمن تقييم الأثر التشريعي)؛ وتجميع تقرير التقييم النهائي	رئيس عملية التقييم خبير فني، أو باحث علمي والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	
7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)	التحويل إلى النص القانوني 2: مراجعة مُسَوَّدة النسخة (مُسَوَّدة النسخ) (قد يكون بالتواصل مع رئيس عملية التقييم)؛ والموافقة على النص القانوني النهائي؛ والتقديم للتصديق النهائي	رئيس الصيغة القانونية والفريق رئيس المشروع والفريق	
8	الإصدار	اكتمال عملية التشريع المراقبة النهائية لمُسَوَّدة النص القانوني؛ والتوقيع؛ والبدء في إجراءات النشر	رئيس عملية التشريع والفريق	رئيس عملية التشريع
9	التقييم اللاحق	البحث: مراقبة تنفيذ التشريع الفرعي الصادر؛ وجمع البيانات؛ والتقييم؛ وقد يتواجد مقترح لعملية التعديل (تكرار المراحل 1-8)	رئيس المشروع والفريق	رئيس المشروع

## 2.2.2 المصطلحات الرئيسية الهامة المستخدمة في المرحلتين 2 و4 من عملية التشريع

تتعامل الخطوات الفردية للمرحلتين 2 و4 من العملية التشريعية من ناحية المفاهيم مع مفردات محددة تتضمن أنشطة مثل:

10

- تحليل المشكلة
- الأهداف
- المؤشرات
- الخيارات للتخفيف من حدة الأمر
- الحلول والتدابير من أجل التنفيذ

يعتبر التمييز الواضح بين هذه الأنشطة والمنطق الذي يدعمها هو أمر ضروري من أجل مسار واضح وممنهج للعملية التشريعية ومخرجات تكون ذات جودة عالية.

## تحليل المشكلة

- 11 يبدأ تحليل المشكلة بوصف دقيق وواقعي لوضع فعلي يمثل مشكلة ما والذي من الممكن توفير الحل لها بتنفيذ تشريع فرعي مطور أو معدل حديثاً. كما يتطلب تحليل المشكلة أيضاً إجراء تحقيق حيادي للأسباب، ولماذا يبدو الوضع على ما هو عليه، والآثار التي تحفزها هذه المشكلة، وتحديد الهيئات والأفراد ("الأطراف المعنية") المتأثرين بالمشكلة بدون الإسراع إلى أي استنتاجات سابقة لأوانها.

## الأهداف

- 12 إن الأهداف المحددة بعد إجراء تقييم لتحليل المشكلة تصف الوضع الذي يتعين الوصول إليه خلال مدة معينة من الوقت بواسطة تنفيذ التشريع الفرعي أو من ناحية أخرى عبر التدابير غير التشريعية، وغالباً ما يُميز ما بين الأهداف العامة أو الشاملة (الاستراتيجية/ السياسية) والأهداف المحددة (الفنية/ التفصيلية)، وفي هذه المرحلة من العملية التشريعية لا يوجد تناول لكيفية تحقيق هذه الأهداف.

## المؤشرات

- 13 يعتبر تعريف المؤشرات من الأمور الهامة للسماح بعد فترة معينة من الوقت بتقييم يتسم بالشفافية (لدرجة) إنجاز الأهداف الموضوعية للعملية التشريعية، ويجب أن تكون هذه المؤشرات واضحة وقابلة للقياس للسماح بتقييم لاحق موضوعي للتشريع الفرعي المعتمد.

## الخيارات

- 14 سوف نتعلم على مدار هذا الدليل أنه غالباً ما يتواجد أكثر من خيار (تشريعي/ غير تشريعي) للتحسين من الوضع أو لحل مشكلة ما، ولكن يصير ذلك ممكناً فقط بعد التحليل الواضح للمشكلة وتحديد الأهداف المقرر تحقيقها.

## الحلول والتدابير

- 15 وأخيراً ينبغي أن تكون الحلول المختارة من قائمة الخيارات والتدابير الداعمة للتنفيذ هي الاختيار الأفضل للسماح بتحقيق المستهدفات المنصوص عليها في الأهداف.
- ولذلك، فإن اتباع الخطوات المنطقية المشار إليها أعلاه هو السبيل لضمان تحقيق عملية تشريعية جيدة التصميم وتقوم على أساس الأسباب.

## 2.3 كيف ينبغي تنظيم عملية التشريع؟

- 1 يشرح هذا القسم الطريقة التي من الممكن تنظيم عملية سير العمل بها ضمن المراحل التسعة من أجل تطوير التشريع الفرعي. ويُقدّم مقترح في بداية القسم يتعلق بإدارة العملية ككل والإشراف عليها وهو الأمر الذي يوصي بتحديد منصب *رئيس المشروع* من أجله. وبالتالي يُعرض ثلاثة أمثلة مختلفة للهيكل التنظيمي استناداً لمدى تعقيد العملية التشريعية ونطاقها.

### 2.3.1 الإدارة العامة: رئيس المشروع

- 2 يكون المنصب القيادي في جهة التشريع المسؤول عن الإدارة العامة لمشروعات تطوير التشريعات مُصمماً للجمع بين التجربة والخبرة ولضمان استمرارية العمل التشريعي بغض النظر عن الشكل التنظيمي المختار للمشروع (أنظر أدناه القسم 2.1.2). ومن الناحية المثالية يكون الشخص المسؤول المشار إليه فيما بعد باسم *رئيس المشروع* هو شخص يجمع بين الخبرة في صنع السياسة والخلفية القانونية الوافية. وحسب المعتاد في حالة الوزارة يكون رئيس المشروع أحد شاغلي المناصب الإدارية العليا، أي المستوى الذي يأتي مباشرة بعد الوزير، كما يرفع التقارير بشكل مباشر إلى الوزير. وفي العديد من الحالات قد يكون مستشاراً للوزير أو إذا ما كان يُنفذ الهيكل التنظيمي الجديد وفقاً لقرار رئيس الوزراء رقم 2018/1146 لعام 2018 يكون من المفضل له أن يكون رئيس التخطيط الاستراتيجي أو رئيس إدارة الدعم القانوني. أما في حالة أي مؤسسة أو هيئة عامة أخرى فمن المتوقع له أن يكون نائب الرئيس، أو نائب المدير التنفيذي، أو رئيس شؤون السياسة أو رئيس الإدارة القانونية القائمة (أنظر الجدول أدناه في الجزء الثالث، [القسم 3.2](#)).

بالإضافة إلى أن المهام والاختصاصات سألغة الذكر، يجب أن يحصل مدير المشروع على الدعم من سكرتارية مركزية حتى يوكل إليها بمهام معينة تتعلق بالاتصال وإعداد الملفات وغيرها من مهام الدعم الإداري الأخرى بما في ذلك أي إجراءات مالية (مثل التعاقد مع خبراء خارجيين) وذلك في إطار تطوير المشروع وتنفيذه.

### 2.3.2 العناصر الأربعة لتنظيم العملية

مع مراعاة الهياكل المعتادة المنطبقة على المؤسسات العامة، من الممكن أن يتصف الشكل التنظيمي لمشروعات تطوير التشريع 3 بالعناصر الأربعة التالية:

- الفريق الدائم لتطوير التشريع
  - لجنة تطوير التشريع والتي تجتمع على أساس كل حالة على حدة
  - فريق مستقل لتقييم الأثر
  - فريق الصياغة القانونية
- قد يؤخذ في الاعتبار الاستعانة بدعم خارجي من خارج القطاع العام في العنصرين (2) و(3).

#### 2.3.2.1 الحالة الأساسية: الفريق الدائم لتطوير التشريع

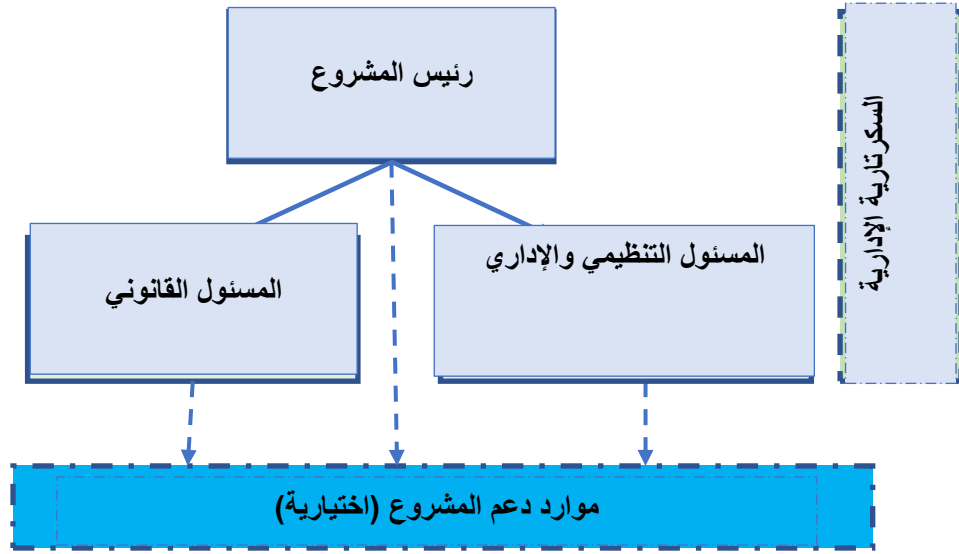
ينبغي تشكيل "الفريق الدائم لتطوير التشريع" في الوزارات وجهات التشريع الأخرى، والذي يتضمن على الأقل إثنين من الموظفين الدائمين، وخبير قانوني، وخبير في الإجراءات التنظيمية والإدارية، وهو الفريق الذي يعمل تحت قيادة رئيس المشروع 4 ويساعده موظفي الدعم الإداري. وينبغي على الفريق الدائم أن يكون لديه القدرة على التعامل بنفسه مع جزء كبير من المشروعات التشريعية، أي تلك التي لا تكون واسعة النطاق للغاية أو بالغة التعقيد من حيث المحتوى الفني.

وبالتالي ففي الحالات الأبسط حالاً ينبغي أن تغطي مجموعة مهام الفريق الدائم لتطوير التشريع ما يلي:

- تطوير مُسوِّدة المفهوم التشريعي ومذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية، وتكون الأخيرة قيد استعراض تقرير التقييم المقدم من وحدة التقييم المستقلة (المرحلتين 2 و4).
- صياغة النص القانوني (المرحلتين 5 و7) ما لم توكل هذه المهمة إلى فريق صياغة قانونية متخصص (أنظر أدناه [القسم 2.3.3.3](#)، الهامش رقم 10).
- التقييم اللاحق لتنفيذ التشريع المعتمد (المرحلة 9).



### الفريق الدائم لتطوير التشريع



6 إلا أنه في حالة المشروعات التي لها طابع خاص من الصعوبة من حيث المحتوى المعقد أو النطاق الكمي أو القيود الزمنية فإنه من الموصى به اتباع "نهج تقسيم العمل" بمعنى ألا يقوم الفريق الدائم لتطوير التشريع بصياغة النص القانوني وإنما يقوم بذلك فريق صياغة قانونية متخصص (أنظر أدناه [القسم 2.3.2.4](#)، الهامش رقم 24).

7 علاوة على المهام والوظائف والاختصاصات سألقة الذكر، يكون الفريق الدائم لتطوير التشريع مسئولاً أيضاً عن تناول الجوانب الفنية الإدارية لجميع المشروعات التشريعية، أي حتى تلك المشروعات التي لا يتناولها من خلال موظفيه فقط (أنظر أدناه في القسم التالي)، وهذا يتطلب دعم من سكرتارية مركزية حتى يوكل إليها مهام معينة تتعلق بالاتصال وإعداد الملفات وغيرها من مهام الدعم الإداري الأخرى بما في ذلك أي إجراءات مالية (مثل التعاقد مع خبراء خارجيين) وذلك في إطار تطوير المشروع وتنفيذه.

#### 2.3.2.2 في حالات محددة: لجنة تطوير التشريع

8 في حالة المشروعات التي لها طابع خاص من الصعوبة من حيث المحتوى المعقد أو النطاق الكمي أو القيود الزمنية فإنه لا ينبغي فقط إعطاء العمل الخاص بصياغة النص القانوني لفريق صياغة قانونية متخصص (أنظر أدناه [القسم 2.3.2.4](#)، الهامش رقم 24).

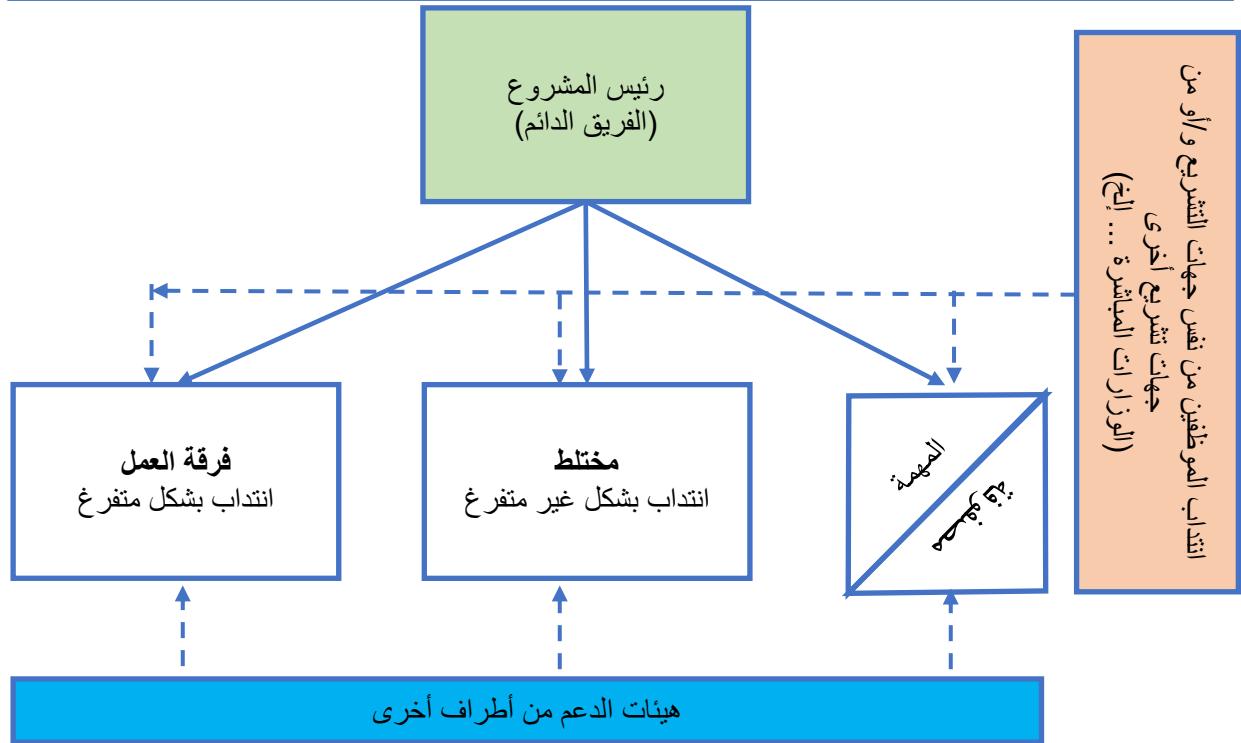
ففي هذه الحالة من الممكن الاتساع بنطاق الفريق الدائم لتطوير التشريع بخبراء معينين لهذا المشروع بشكل خاص إما من إدارات أخرى بالجهة التشريعية أو من مصادر خارجية، فإنه لمن الموصى به الاتساع بنطاق الفريق الدائم بالنسبة لمشروعات التطوير القانوني الكبرى والمعقدة. كما أن إدماج خبرة خارجية من أطراف أخرى (من إدارات غير تابعة للدولة، هيئات استشارية، جامعات، منظمات غير الحكومية ... إلخ) سوف يتطلب اتفاقات تعاقدية مختلفة وذلك إذا ما كانت مهام معينة من المحددة بشكل واضح لا تستعين هذه الهيئات خارجياً بها بشكل كامل.

وهناك ثلاثة أشكال من الاتساع بنطاق الفريق الدائم لتطوير التشريع ليشمل لجنة تشريعية:

9

- **فرقة العمل:** التفويض الكامل للأشخاص الإضافيين المشاركين في المشروع.
- **هيكل المصفوفة:** تفويض المزيد من الأشخاص للمشروع ضمن مخطط لاقتسام الوقت مع الإبقاء على جزء من قدراتهم ضمن مؤسساتهم الأصلية.
- **الهيكل المختلط:** المزج بين فرقة العمل والمصفوفة: انضمام الموظفين المكلفين بشكل متفرغ وغير متفرغ إلى اللجنة.

## بدائل لجان تطوير التشريع للمشروعات التشريعية المعقدة



بالإضافة إلى اختيار الأفراد الأنسب من نفس المؤسسة العامة أو الخاصة أو من مؤسسة أخرى، فبالنسبة لنموذج فرقة العمل سوف يكون ضروريًا القيام بالترتيب لاتفاقيات الانتداب مع الإدارة الأصلية أو مكان العمل الأصلي التابع له الأشخاص المكلفين، وذلك لأنهم يكونوا معينين بالكامل ولفترة أطول من الوقت في فرقة عمل المشروع ويكونوا تابعين لإدارة المشروع، ويجمع نموذج فرقة العمل بين التواجد الفعلي للموظفين وإشراف الإدارة المحكم. إلا أن إعادة إدماج هؤلاء الموظفين بعد إتمام مشروع التطوير القانوني بنجاح قد يتسبب في مشكلات إذا ما أوكل عملهم أو وظيفتهم في هذا الوقت إلى موظفين آخرين.

وبخلاف التكلفة المتفرغ لفرقة العمل، فإن المهارات وأفراد الفريق المختارين من أجل الهيكل المختلط يعينوا في المشروع وفقًا لنموذج اقتسام الوقت وهو النموذج الذي سوف يعمل على أفضل نحو ضمن ثقافة تعاونية "ديمقراطية". وهذا يعني مرة أخرى أنه يجب أن يقوم رئيس المشروع بالاتفاق مع الموظف الأصلي والإدارة المباشرة للموظفين المطلوبين على المدى المعين له الفرد في المشروع، سواء فيما يتعلق بموضوعات العمل الذي يكون الموظف بصدد العمل عليها فضلًا عن نسبة وقت العمل المخصص لذلك، على أن يتم ذلك بالشكل الذي يجعل عبء العمل متوازنًا بين المهام التقليدية ومتطلبات المشروع. وعمومًا يظل الموظفون تابعين لمديريهم المباشرين ومكان عملهم الأصلي بينما يقوموا بالمشاركة في الاجتماعات التنسيقية، وذلك عند الحاجة.

رغم أن هذا النموذج سيؤدي إلى مشكلات أقل عند إعادة الإدماج، إلا أن الأكثر احتمالًا أن يحدث تضارب بين مهام وأولويات الوظيفة والمؤسسة التقليدية للفرد ومتطلبات مشروع التطوير القانوني في حد ذاته، كما أنه من الممكن للتبعية المزدوجة بشكل عام وتقليدي للمدير المباشر الأصلي وبشكل فني لإدارة المشروع بالنسبة لمهام المشروع أن تكون مصدرًا للخلافات الشخصية، ولهذا فكلما كان نطاق العمل محددًا وموضحًا بشكل أفضل للموظفين الموكلين كلما قل ظهور المشاكل، وينطبق قطعًا ذلك على الدعم المقدم من أطراف أخرى أو المهام التي تستعين بمصادر خارجية.

كما أن الحالة الأكثر شيوعًا للمشروعات متوسطة التعقيد قد تتمثل في الهيكل المختلط، وهذا يعني أن المشروع يجمع بين الفريق الدائم لتطوير التشريع وعدد من الموظفين المتفرغين المختارين الموكلين بشكل متفرغ للمهمة بالإضافة إلى مجموعة من التابعين غير المتفرغين من أجل توفير خبرات ومتطلبات محددة، وبالتالي يوفر هذا النموذج ميزة الإدارة المحكمة "المسار المشروع" بالإضافة إلى توفير الخيارات المرنة للمساعدات الخارجية في مسائل فنية للغاية، وتظل الحالة الأخيرة تابعة للمديرين المباشرين (كما هو الحال في نموذج "المصفوفة") وبالتالي تتحمل المشكلات المحتملة التي قد تنشأ عن هذه التبعية المزدوجة.

وقد يُضاف دعم الأطراف الأخرى ومهام الاستعانة بمصادر خارجية عند الحاجة وكما هو موضح أعلاه.

### 2.3.2.3 فريق تقييم الأثر المستقل

13 ما يجب التأكيد عليه هو أن تقييم الأثر التشريعي يتطلب ترسيخ قانوني قوي ودعم سياسي عالي المستوى، كما أنه يجب الإشراف عليه من خلال هيكل مخصص لتحسين التشريع ودعمه بالمشورة والمبادئ التوجيهية الواضحة وتوفير التدريب للأطراف الفاعلة. وقد تتمثل الخيارات المتاحة لذلك فيما يلي:

- تشريع في الدستور من أجل التكليف الخاص بتقييم الأثر التشريعي وتفصيله.
- تنظيم الأمور المتعلقة بتقييم الأثر التشريعي في القانون التشريعي.
- تنظيم الأمور المتعلقة بتقييم الأثر التشريعي في القواعد الإجرائية والنظام الداخلي للبرلمان والجهة التنفيذية.
- تنظيم الأمور المتعلقة بتقييم الأثر التشريعي بشكل تفصيلي في النشرات واللوائح الخاصة بالوزارة.

14 ومن الممكن أن يتم تقييم الأثر التشريعي على مقربة من صانع القرار، مثل تقييم مُسوّدة تشريع في وزارة ما أو جهة تشريع أخرى، إلا أنه على الجانب الآخر ينبغي أن يستغل تقييم الأثر التشريعي ميزة الاستقلالية والبُعد اللازم، كما قد ينطوي ذلك على تضمين خبرة خارجية وفقاً لمنظور المصالح المكتسبة وذلك للسماح بمشاركة المعنيين بالتشريع ذا الصلة، كما أنه من الممكن أيضاً أن تتولى مسؤولية تقييم الأثر التشريعي جهات مستقلة (مثل المنظمات غير الحكومية) وذلك حتى تكون بعيدة عن الحكومة والبرلمان.

وداخل الحكومة قد يعني النموذج الداخلي إقامة وحدات لتقييم الأثر التشريعي في مكتب رئيس الوزراء أو وزير العدل أو داخل الوزارة المعنية، وهي الوحدات التي تكون مسؤولة عن موضوع مُسوّدة التشريع، وبالنسبة للنموذج الخارجي فقد تُقام هيئة خاصة لتقييم الأثر التشريعي تشبه مكتب حماية البيانات أو الهيئة المعنية بالمنافسة أو مكتب المراجعة المستقل.

15 من هم الأشخاص المناسبون لتقييم الأثر التشريعي؟

1. مدخلات الخبراء- معقولة الحقائق؛ تعتبر الهيئات هي الإطار الذي يعمل فيه الأشخاص. ويتطلب الأمر أشخاصاً مؤهلين لديهم قدرات ومهارات معينة في مجال مشروع القانون وأساليب تقييم الأثر التشريعي، كما أن مدخلات الخبراء تمثل مدى معقولة الحقائق، فقد تأتي الخبرة من داخل السلطة الدستورية (البرلمان/ الحكومة)- والمتمثلة في الموظفين المدنيين ومندوبيهم، كما أنه من الممكن أن تأتي من خارجها على سبيل المثال من أساتذة الجامعة والخبراء ممن لديهم المزيد من المهارات العملية، والمحامين، والقضاة (ممن يدركون مشكلات تنفيذ القانون)، وممثلي المصالح المكتسبة والجمهور.

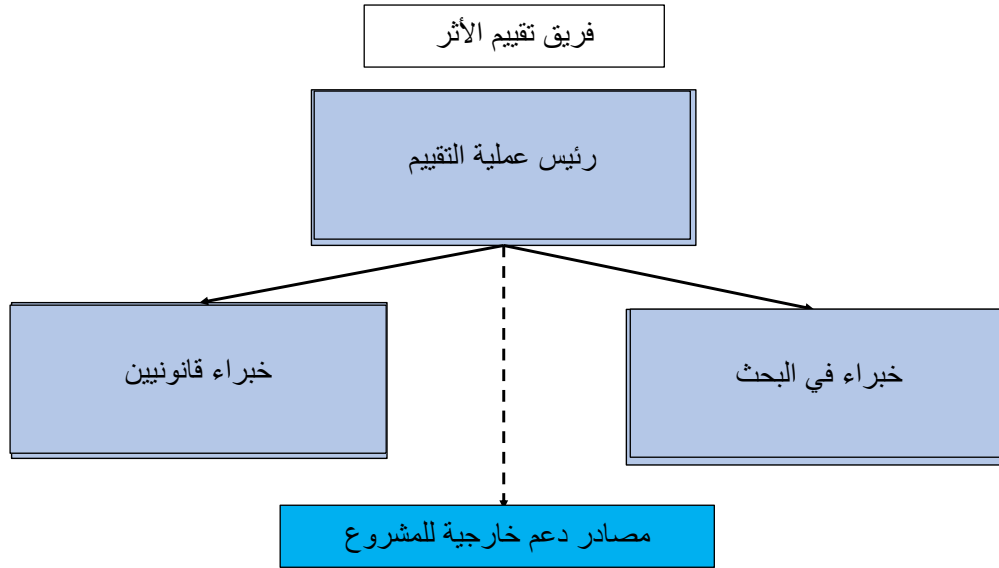
16 2. مدخلات السياسيين- المعقولة السياسية؛ من أجل تقييم الأثر التشريعي بالشكل الصحيح يتطلب الأمر مشاركة السياسيين وذلك لأنه في نهاية المطاف يحتاج القانون إلى إقراره وتنفيذه، وهذا يتطلب الوصول إلى الأغلبية والقدرة على الإقناع. وهذا يختلف عن الخبرة بالموضوع، حيث يتمثل ذلك في مدى المعقولة السياسية.

17 3. "التحالف الثلاثي لتقييم الأثر التشريعي" وهو أكثر النماذج المُقنعة لتعاون الأشخاص بكل ما لديهم من مهارات مختلفة: 132 برلمان سياسي/ المبتكرين من داخل الحكومة والخبراء الخارجيين مع الحكومة/ مهارات تقييم البرلمان.

18 ولهذا يجب الأخذ في الاعتبار وبشدة إقامة فريق لتقييم الأثر يعمل بشكل مستقل عن تأثير رئيس المشروع، وعلى أي حال فإن الهدف من تقييم الأثر (للمزيد من التفاصيل أنظر أدناه مقدمة [الوحدة الثالثة \(2.6\)](#)) هو إجراء تقييم من وجهة نظر حيادية وموضوعية لأثر المفهوم المصمم تحت مسؤولية رئيس المشروع ثم في خطوة ثانية بعد ذلك تقييم تنفيذ هذا الأثر من خلال النص التشريعي وهو الأمر الذي يتم أيضاً وفقاً لتوجيهات رئيس المشروع. وتتحقق على أفضل نحو حيادية الأشخاص المشاركين في مرحلة التقييم إذا ما كانوا لا يتبعوا رئيس المشروع من حيث التسلسل الوظيفي والموضوع ذا الصلة.

ويتضح فيما يلي الشكل المقترح لهيكل الفريق:

19

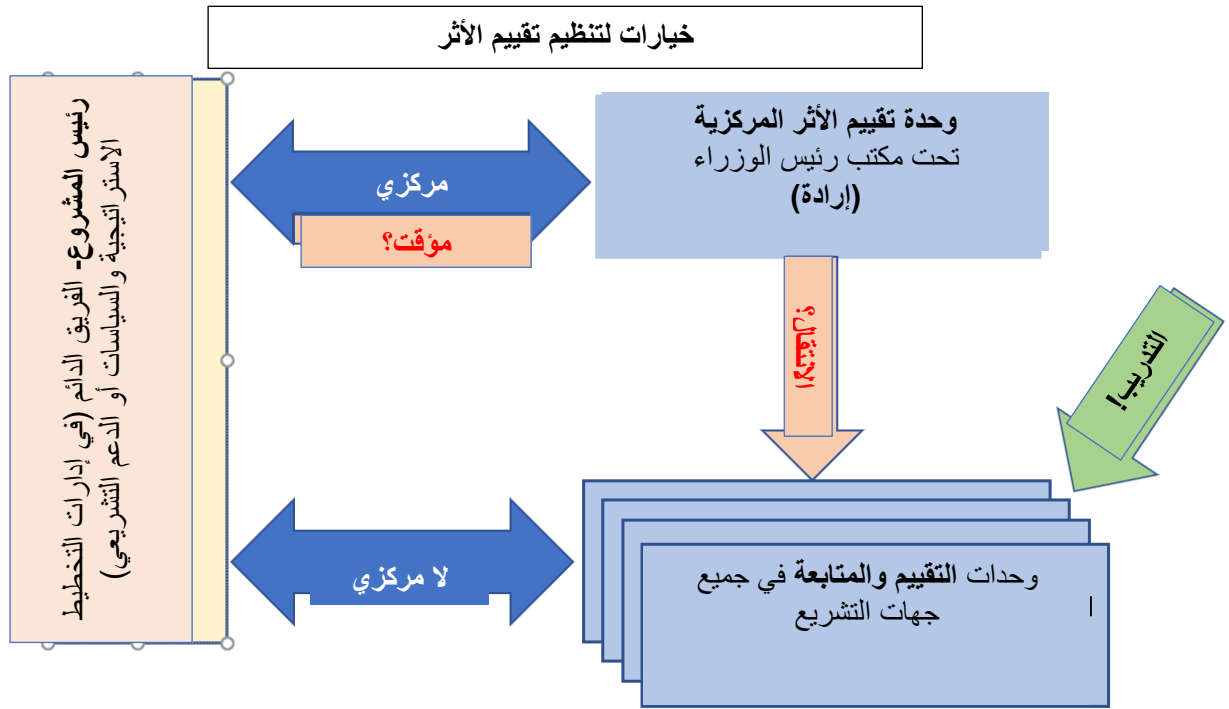


ويوجد شكلان للهيكل المؤسسي قد يساهما في تحقيق الاستقلالية المطلوبة:

20

- نظام مركزي: وهو إقامة وحدة متخصصة منفصلة، على سبيل المثال تحت مسؤولية رئيس الوزراء (إرادة؟)
- نظام لامركزي: وهو إقامة وحدة منفصلة ضمن جهة التشريع نفسها، على سبيل المثال وحدة تابعة "لوحدة التقييم والمتابعة" (إذا ما نُفذ الهيكل التنظيمي الجديد وفقاً لقرار رئيس الوزراء رقم 2018/1146 لعام 20؟؟)

21



22

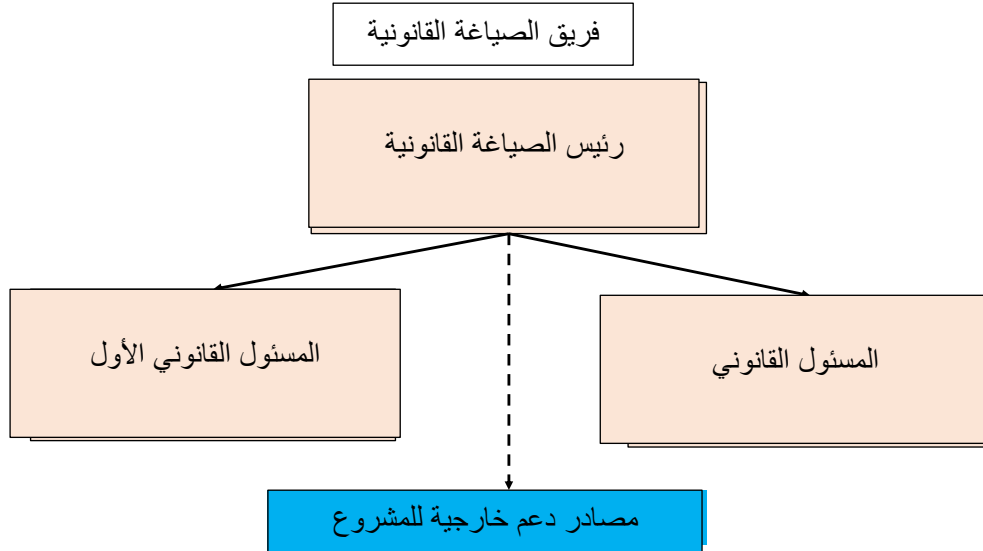
وتوجد مزايا للنظام المركزي، وهو النظام الذي يُستعان به من الهيكل التنظيمي للجهة التشريعية ذات الصلة. فإنه ليس أفضل ضمان على الاستقلالية من تأثير رئيس المشروع فحسب، وهو ما يعتبر أمراً ضرورياً لحداية المُقيمين، وإنما أيضاً يسمح بأن تقوم جهة واحدة فقط وموظفيها ببذل الجهود للتعرف على الموضوع الجديد والمُلاحَ باعتراف الجميع (على سبيل المثال تقييم الأثر التشريعي، الخبرة الفنية، البيئية). كما أن تحقيق معيار موحد للجودة في تقييم الأثر سوف يكون أكثر صعوبة إذا ما تطلب الأمر إقامة وحدة تقييم في العديد من جهات التشريع وتدريب الموظفين اللازمين لهذه المهمة، ولكن إذا ما تطلب الأمر من المنظور

طويل المدى النموذج اللامركزي فإن الوحدة المركزية بينما تقوم بمهمتها في تقييم الأثر، فقد تستطيع أيضًا نقل المنهجية والمعرفة والمهارات إلى وحدات التقييم المستقبلية التي من المقرر إقامتها في كل وزارة وكذلك في جهات التشريع الأخرى.

#### 2.3.2.4 فريق الصياغة القانونية

في الحالات التي لا تتناولها الوحدة الدائمة لتطوير التشريع بسبب المحتوى المعقد أو النطاق الكمي أو القيود الزمنية يجب تشكيل مجموعة خاصة من أجل تحويل المفهوم إلى نص تشريعي. ويتمثل عمل هذه الوحدة في القيام من خلال الأسلوب التشريعي بصياغة مجموعة من القواعد التي تهدف إلى وضع المفهوم النهائي للمشروع التشريعي موضع التنفيذ، بمعنى أنه إذا ما طبق تمامًا وبالشكل المقصود منه سوف يأتي بالحلول للمشكلات التي عرضها المفهوم.

ويتضح فيما يلي الشكل المقترح لهيكل الفريق:



من المهم التأكيد على أن الأساس لعمل الصياغة يجب أن يكون دائمًا مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية لا سيما "تعليمات الصياغة" الخاصة بها. وبالإضافة إلى ذلك يجب الأخذ في الاعتبار القيام بالاتصال الوثيق والدائم وتبادل الآراء بين مسؤولي الصياغة القانونية ورئيس المشروع وذلك لضمان اتساق الصكوك التشريعية، التي يختارها مسؤولو الصياغة القانونية، مع أهداف المفهوم وحلوله.

كما أن تحويل المفهوم إلى نص قانوني هو قطعًا المهمة الأصلية للخبراء من ذوي الخلفية القانونية الراسخة والخبرة الطويلة في صياغة النصوص القانونية. ولكن بما أن القدرة على فهم النصوص القانونية يعتبر مطلبًا أساسيًا من أجل تنفيذها بالشكل الصحيح، وبما أنه لا يكون المتخصصون القانونيون دائمًا على دراية جيدة بالأمور اللغوية فإنه قد يكون من المفيد أن تخضع نصوص الصياغة القانونية لمراجعة الأسلوب والمفردات من خلال متخصصين في اللغة، ويكون لذلك أهمية خاصة لفهم الإدارة المسؤولة عن التنفيذ خاصة إذا ما كان التشريع الفرعي المتوقع سوف يتجه أيضًا إلى المستثمرين الدوليين وبالتالي من المقرر ترجمته إلى لغة أجنبية.

وفي حالة ما إذا كان التشريع الفرعي يتناول مادة علمية فنية متخصصة غير معروفة بشكل كبير أو قضايا ملحة بشكل خاص، ينبغي على وحدة الصياغة القانونية الاعتماد على المساعدة من مصادر خارجية.

#### 2.3.2.5 الدعم الخارجي

كما هو مشار إليه في النماذج أعلاه من الممكن إضافة الدعم الخارجي لكل عنصر من العناصر الثلاثة لتنظيم العملية. وسوف يتناول هذا القسم الآن بعض المتطلبات التعاقدية والفنية الأساسية لإشراك الخبراء من هيئات أخرى سواء كانت وزارة أخرى أو هيئة من خارج الحكومة مثل المجال الأكاديمي أو المنظمات غير الحكومية أو هيئة استشارية. وبما أن هذه المساعدة لن تتوفر دائمًا بدون رسوم (و على الأرجح لن تتوفر على الإطلاق بدون رسوم في حالة الاستشارات الفنية و/أو الهندسية و/أو القانونية من خارج الحكومة) ينبغي تقدير مخصصات الميزانية المطلوبة لذلك في مرحلة المبادرة في عملية التشريع (أنظر نموذج الشروط المرجعية أدناه/ الهامش رقم 29).

كما وأنه من الضروري، لأغراض تعريف المحتوى والمخرجات، تطوير الشروط المرجعية الدقيقة والتي تصف نطاق العمل والجدول الزمني ذا الصلة ومن الممكن للنموذج الموضح في الصفحة التالية أن يمثل مساعدة عملية في هذا الشأن.

الشروط المرجعية المحددة		
حول		
الدعم الخارجي لصياغة التشريع الفرعي		
اسم المؤسسة	الموظف المسئول الموكل إليه المهمة	الملف/ الرقم التعريفي للأرشيف
وزارة/ هيئة ... إلخ	ا. سمير، رئيس المشروع	2021-Regul-4711
اسم المشروع	تبسيط الترخيص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة	
1. خلفية عامة		
2. وصف المهمة		5. رفع التقارير
<ul style="list-style-type: none"><li>• هدف عام</li><li>• (هدف محدد) أهداف محددة</li><li>• الخدمات المطلوبة</li><li>• المخرجات المطلوبة/ البنود المقرر إنجازها</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• المحتوى</li><li>• اللغة</li><li>• توقيت التقديم/ الملاحظات</li><li>• عدد نسخ التقرير (التقارير)</li></ul>
3. خصائص الخبراء أو الخبرة المطلوبة		6. المعلومات الإدارية
<ul style="list-style-type: none"><li>• عدد الخبراء المطلوبين حسب الفئة وعدد أيام العمل لكل خبير أو فئة</li><li>• الخصائص حسب الخبير أو الخبرة المطلوبة:</li><li>- الفئة ومدة الخبرة ذات الصلة</li><li>- التعليم</li><li>- الخبرة</li><li>- المهارات اللغوية</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• المقابلات، إذا لزم الأمر الإشارة إلى أي خبراء/مناصب</li><li>• إذا ما كان في مصلحة المشروع الإشارة إلى الحدود الممكنة للتعاقد من الباطن</li><li>• لغة العقد المحدد</li><li>• طلب منهجية موجزة، عند الحاجة</li><li>• أعضاء الفريق- ضرورة التواجد الدائم أو فقط للتأليف و/أو استخلاص المعلومات</li><li>• البنود المصرح بها المتوقعة الأخرى بموجب "المخصصات القابلة للسداد"</li><li>• اشتراطات المدفوعات الوسيطة، إذا كانت متوقعة</li><li>• أمور أخرى</li></ul>
يجب التحديد بوضوح الحد الأدنى من المهارات المطلوبة.		
4. الموقع والمدة		
<ul style="list-style-type: none"><li>• فترة البداية</li><li>• فترة أو مدة الانتهاء المتوقعة</li><li>• التخطيط ويتضمن ذلك فترة الإخطار لتعيين الموظفين</li><li>• مكان (أماكن) المهمة</li></ul>		

يوضح المثال أعلاه الأسئلة الأساسية المقرر الإجابة عليها والمتطلبات المقرر صياغتها، ومن الممكن استخلاص معظمها مباشرة من النموذج 1 والنماذج التالية مثل أهداف المشروع ... إلخ واستناداً إلى الموضوع الذي من المقرر الاستعانة فيه بطرف خارجي سوف تتفاوت المخرجات والبنود المقرر إنجازها، وعلى سبيل المثال سوف تختلف خصائص التقييم البيئي عن تقييم الأثر الاقتصادي. وبناءً عليه ينطبق نفس الشيء على الخبراء وخصائصهم المطلوبة. كذلك، وسوف تكون مسألة اللغة من الأمور الهامة لا سيما إذا ما تواجدت الدراسات أو التقييمات المقارنة الدولية ضمن نطاق الخبرة المطلوبة، علاوة على ذلك من الضروري الإشارة إلى أي منهجية محددة والتي ينبغي تطبيقها أثناء العمل، وعلى سبيل المثال يعتبر نموذج التكلفة القياسية من الأمور الضرورية لعمليات التقييم الاقتصادي.

وتحدد معايير تشغيلية أخرى الخط الزمني للمساعدة المطلوبة وأي مراحل أساسية على سبيل المثال قد توثق التقدم المحرز في الدراسة. وفي الكثير من الحالات قد تُحدد أيضاً هذه المراحل الأساسية خطوات المكافآت والمدفوعات المؤقتة. وكما اتضح في بدائل تنظيم المشروع المشار إليها أعلاه قد يتفاوت موقع الخبراء المشاركين ووضعهم من التواجد التام مع فريق المشروع إلى العمل عن بُعد من مكتب الطرف المتعاقد أو من المنزل. ويعتبر من الضروري أيضاً التوضيح في بداية هذه المهمة الخارجية تحديد النفقات الإضافية التي قد يكون مسموح بها (بدل السفر، المواد المطلوبة ... إلخ).

### 2.3.2.6 المشاورات مع الأطراف المعنية

هناك تطبيقات عديدة للغرض من المشاورات:

- 32 1. جمع المدخلات (أنظر جمع البيانات [القسم 3.5.2.5](#)) من أجل تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؛
2. المشاورات بشأن مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مع الأطراف المعنية الداخلية وكذلك عند الحاجة مع الأطراف المعنية الخارجية؛
3. مراجعة مقترح المُسوّدة القانونية مع الأطراف المعنية من أجل اختبار التفاصيل المتعلقة بمدى قبولها وتنفيذها.

وبالتالي بالإضافة إلى الحصول على المدخلات، تتعلق المشاورات أيضًا بتوصيل مقاصد الحكومة المتعلقة بتغيير السياسات أو تحسينها وكذلك توضيح الحافز وراء هذه المقاصد. وإذا ما حدث ذلك بالشكل الملائم فإنه يعزز فهم السياسات وبالتالي قبولها، وهذا بدوره يؤدي إلى مستوى أفضل وأكثر فاعلية لعملية التنفيذ.

- 33 كما أن الهدف من المشاورات هو جمع الإدارة والأطراف المعنية معًا لمناقشة المشاكل بالتفصيل وكذلك تناول الخيارات المتاحة للتعامل مع هذه المشاكل وتقييم أنواع المنافع مقابل الأعباء والتكاليف الجديدة التي من الممكن لها أن تظهر. وإن تعريف المشكلة، وتوضيح الأهداف والخيارات، وتحديد الآثار وتقييمها، ومقارنة الخيارات العديدة، وتوضيح خطة التنفيذ والأقسام الأخرى من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مقترح المُسوّدة القانونية سوف تُحسّن جميعها من مستوى الجودة والقبول ويرجع ذلك إلى المشاورات الداخلية والعامة.

#### المشاورات الداخلية:

- 34 يشير ذلك إلى المشاورات مع الإدارة. وتشمل هذه العملية فيما تشمل المناقشات باعتبارها جزءًا من إعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، والمشاركة في مجموعات العمل وعملية المشاورات المُسبقة<sup>9</sup> قبل تقديم المقترح وذلك لتضمينه في جلسة الحكومة لمناقشته وإقراره. وهناك أهمية خاصة للمؤسسات والهيئات المسؤولة عن تنفيذ القواعد المتواجدة بالفعل و/أو تنفيذ المتطلبات المستقبلية المستمدة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث يجب دائمًا عقد المشاورات مع هذه المؤسسات والهيئات.

#### المشاورات العامة:

- 35 تعزز المشاورات العامة من تبادل المعلومات والآراء والبيانات والتي من الممكن لها بعد ذلك أن تصب في صُنع القرار الحكومي.<sup>10</sup> وباقتراحها بالتواصل الفعال تسمح هذه المشاورات بالمشاركة النشطة للمواطنين، والشركات، وهيئات المجتمع المدني، وممثلي الأعمال وشركاء التنمية في عملية تطوير السياسة.
- 36 ويتناول [\(القسم 2.5.1.4\)](#) فيما بعد تحديد الأطراف المعنية في عملية تطوير المشروع. وتتمثل مجموعات الأطراف المعنية الأساسية الثلاث فيما يلي:

● الأطراف المعنية المتأثرة بالسياسة

● الأطراف المعنية التي سوف يتعين عليها تنفيذ السياسة

● الأطراف المعنية التي يوجد لديها اهتمام مُعلن بالسياسة

- 37 وسعيًا لتحقيق الاستفادة المثلى، تحتاج أنشطة المشاورات إلى أن تُعد بعناية وتُخطط بشكل جيد. ومن الوقائع الهامة في هذا الشأن أن الأطراف المعنية غالبًا ما تكون مجموعة غاية في التنوع من الأشخاص والمنظمات، وبالتالي فإن الأنواع المختلفة من الأطراف المعنية تتطلب أيضًا التواصل معها بشكل مختلف وذلك حتى يمكن مشاركتها في عملية المشاورات بأسهل وسيلة ممكنة. وهذا يعني أن أنشطة المشاورات يجب أن تتكيف مع موارد الأطراف المعنية التي من المقرر عقد المشاورات معها، حيث يجب التواصل معها بالشكل الملائم كما يجب تصميم الرسائل خصيصًا حسب الجمهور المستهدف. وكذلك تحتاج الإدارة إلى احترام الوقت والمجهود الذي تستثمره الأطراف المعنية في المشاورات العامة وذلك من خلال إظهار التقدير لهذه الجهود ومعاملتها تبعًا وفقًا لهذا التقدير.

والمجموعات التي ينبغي أخذها في الاعتبار من أجل أنشطة التواصل والاتصالات والمشاورات هي :

- 38 ● المواطنون، الأفراد
- هيئات المجتمع المدني التي تمثل مصالح المواطنين والمجموعات المحددة

<sup>9</sup> هناك قواعد عامة حول المشاورات الداخلية تتواجد في إجراءات الحكومة ("كتاب القواعد").

<sup>10</sup> يعد موقع الوزارة من الأمور الضرورية لنشر مُسوّدة اللوائح الجديدة وجمع الآراء بشأنها؛ وقد تتفاوت المدة على حسب مدى التعقيد.

- النقابات في حالة تأثر المواطنين في مناصبهم كعاملين
  - الشركات (المحلية ومتعددة الجنسيات)
  - المشروعات الصغيرة والمتوسطة
  - غرف التجارة
  - المنظمات التي تمثل مصالح الأعمال التجارية، والمنظمات التي تمثل المهن والحرف
  - الهيئات العامة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية (المشاورات الداخلية)، والوكالات وعمليات التفقيش (المشاورات الداخلية)
  - الجامعات، المدارس
  - معاهد البحوث ومراكز البحث المتخصصة
  - المنظمات الدولية
- ويتناول **القسم 3.6.3** بالمزيد من الشرح النهج التفصيلي لتنظيم تدابير المشاورات مع الأطراف المعنية ويتضمن 7 أدوات محددة أيضاً من أجل تغطية متطلبات المشروعات المعقدة.

### 2.3.3 هيكل الوحدات الذي يتخذه الجزء الثاني من هذا الدليل

من الممكن تقسيم المسؤوليات والمهام الخاصة بفريق التشريع ككل إلى خمسة مجالات عمل والتي على الرغم من ذلك تتشابه وظائفها بشكل وثيق.

المجالات الخمس هي:

- القيادة السياسية العليا وصنع القرار النهائي
- تحليل المشكلة وتصميم المفهوم (والإدارة التشغيلية)
- تقييم آثار المفهوم التشريعي (ويتضمن تقييم الأثر التشريعي)
- صياغة النص القانوني
- الدعم الإداري لكل مجال من المجالات المحددة أعلاه

يتوافق هيكل الجزء الثاني من هذا الدليل مع هذه المجالات الخمس. لكل مجال من المجالات تجتمع المهام والأنشطة الخاصة بالوحدات التنظيمية والأشخاص المشاركين في شكل وحدة متسقة:

- الوحدة الأولى: مسؤوليات المستويات العليا لصنع القرار- رئيس عملية التشريع- المراحل 1 و 8
- الوحدة الثانية: مسؤوليات مستوى القيادة المفاهيمية والتشغيلية- رئيس المشروع والفريق- المراحل 2، و 4، و 9 والمهام الإدارية للمراحل 3، و 4، و 6، و 7.
- الوحدة الثالثة: مسؤوليات الباحثين/الخبراء الفنيين/العلميين من أجل التقييم المسبق- رئيس عملية التقييم والفريق- المراحل 3 و 6
- الوحدة الرابعة: مسؤوليات القائمين بالصياغة- رئيس الصياغة القانونية والفريق- المراحل 5 و 7
- الوحدة الخامسة: مسؤوليات الدعم الإداري- رئيس الإدارة والفريق- وظيفة شاملة



موجز للوحدات فيما يتعلق بالمرحلة التسعة			
الوحدات	الفاعلين	مراحل العملية	المسؤوليات
الوحدة الأولى	<u>رئيس عملية التشريع</u> مناصب عليا (مثال) رئيس الوزراء، وزير، رئيس هيئة والفريق	<u>المرحلة 1</u> المبادرة	<u>صُنع السياسة:</u> تحديد الدوافع التشريعية؛ اتخاذ قرارات السياسة الأساسية؛ إصدار التفويض لتطوير التشريع الفرعي
		<u>المرحلة 8</u> الإصدار	استكمال عملية التشريع المراقبة النهائية لمُسَوِّدة النص القانوني؛ التوقيع؛ البدء في إجراء النشر
الوحدة الثانية	<u>رئيس المشروع</u> مسئول رفيع المستوى (مثال نائب الوزير، مستشار الوزير، رئيس التخطيط الاستراتيجي، رئيس الدعم القانوني) والفريق (ويتضمن ذلك المصادر الخارجية)	<u>المرحلة 2</u> تطوير المفهوم المرحلة 1	<u>تطوير السياسة 1:</u> تحليل المشكلة؛ وضع الأهداف؛ إيجاد الحلول؛ إصدار مُسَوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع
		<u>المرحلة 4</u> تطوير المفهوم المرحلة 2	<u>تطوير السياسة 2:</u> مراجعة مُسَوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع في ضوء تقرير التقييم الأول؛ المشاورات مع الأطراف المعنية؛ المراجعة القانونية للمفهوم؛ وعند الاقتضاء تعديل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية؛ تعليمات لصياغة النص القانوني
		<u>المرحلة 9</u> التقييم اللاحق	<u>البحث:</u> مراقبة تنفيذ التشريع الفرعي الصادر؛ جمع البيانات؛ التقييم؛ قد يتواجد مقترح لعملية التعديل (تكرار المراحل 1-8)
			<u>البحث:</u> دراسات مهنية حول آثار المفهوم بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتشخيص (ويتضمن ذلك "تقييم الأثر التشريعي")؛ إصدار تقرير التقييم الأولي
الوحدة الثالثة	<u>رئيس التقييم</u> خبير فني باحث علمي والفريق (ويتضمن ذلك المصادر الخارجية)	<u>المرحلة 3</u> تقييم الأثر المرحلة 1	<u>البحث:</u> دراسات مهنية حول آثار المفهوم بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتشخيص (ويتضمن ذلك "تقييم الأثر التشريعي")؛ إصدار تقرير التقييم الأولي
		<u>المرحلة 6</u> تقييم الأثر المرحلة 2	<u>البحث:</u> دراسات مهنية حول آثار النص القانوني المقترح بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (ويتضمن ذلك "تقييم الأثر التشريعي")؛ تجميع تقرير التقييم النهائي
الوحدة الرابعة	<u>رئيس الصياغة القانونية</u> خبير قانوني (مثال) رئيس وحدة الدعم التشريعي) والفريق	<u>المرحلة 5</u> الصياغة القانونية النص 1	<u>التحويل إلى النص القانوني 1:</u> وضع مفهوم النص القانوني؛ صياغة النص الكامل
		<u>المرحلة 7</u> الصياغة القانونية للنص	<u>التحويل إلى النص القانوني 2:</u> مراجعة مُسَوِّدة النسخة (النسخ) (قد يكون التواصل مع رئيس التقييم)؛ الموافقة على النص القانوني النهائي؛ الرفع للتصديق النهائي
الوحدة الخامسة	<u>رئيس الإدارة</u>	<u>الأمر الشاملة</u>	<u>الدعم الإداري</u>

يتمثل الغرض من هذا النهج القائم على الوحدات في تسهيل استخدام هذا الدليل خلال الممارسات اليومية. يكون عضو الفريق في الوضع الذي يسمح له بالتركيز على استخدام الوحدة ذات الصلة به ولن يحتاج إلى المرور على فقرات نصية طويلة قبل الوصول إلى الأقسام التي تشرح وتوضح مساهمته الفعلية في العملية ككل. كما يوجد العديد من القوائم المرجعية والنماذج التي تساعد في تبسيط العمل والإسراع به. وخضعت هذه الوحدات للتصميم بشكل جزئي للتعامل مع الجانب التحليلي وكذلك الجانب الوثائقي للعمل وسوف تضمن أن جميع الحقائق والمعايير المتعلقة بمرحلة العمل قد تمت تغطيتها وتحديدها بشكل فوري ومراعاتها تمامًا وأن مخرجات العمل والقرارات الناتجة قد تم توثيقها بشكل متسق.

#### 2.3.4 وظيفة النماذج وكيفية استخدامها في صنع القانون

تتوفر النماذج في الدليل لكل مرحلة من المراحل التسعة الخاصة بالعملية التشريعية (أنظر قائمة المراحل في القسم الثاني، الهامش رقم 3). وتضع هذه النماذج محتوى العمل وتوجهه في الوحدات الفردية (ذات الطابع الخاص)، كما أنها تمثل الأدوات العملية بالإضافة إلى القوائم المرجعية والجداول والنصوص التفسيرية في مجموعة الأدوات المتوفرة. وإن كل هذه الأدوات، لا سيما النماذج، تهدف إلى تبسيط العمليات العملية وسير تدفق العمل في العملية التشريعية.

هناك أربعة جوانب للمهام والمزايا المستهدفة من النماذج وهي:

أولاً يكون للنموذج مهمة تعليمية. يضمن الشكل الفارغ المتواجد في النموذج عدم حذف أي مساهمة أساسية في العملية التشريعية حيث إنه يوضح بشكل ممنهج الخطوات الأساسية والضرورية المقرر اتخاذها من بداية المرحلة إلى نهايتها.

ثانياً يشجع المسؤولين على الالتزام بمهمة التركيز وصنع القرار:

- التركيز على أساسيات كل خطوة في العمل وعدم تجنب القرارات الضرورية ولكن اتخاذها بدلاً من ذلك بوضوح وبدون غموض- ثم
- الدخول وتوثيق عملية صنع القرار بإيجاز ودقة في بضع كلمات في المكان (الأماكن) المقابلة في النموذج.

تحتوي معظم النماذج في نهاية الورقة على تعليمات دقيقة للأقسام اللاحقة أو لكل الأقسام.

المهمة الثالثة هي مهمة التوثيق والنقل. تمثل النماذج أساس "السجل التشريعي" والذي ينبغي إنشاؤه لكل مشروع تشريعي حيث يتعين توثيق العملية الخاصة بسير العمل ونتائج كل مرحلة في هذا السجل، ومن الناحية المثلى يكون هذا السجل في شكل وثيقة إلكترونية. وعند تمرير الملف التشريعي من يد إلى أخرى في جميع مراحل العملية التشريعية ينقل هذا الملف التشريعي منهج عمل المحطات السابقة ومحتواها ونتائجها إلى المحطات اللاحقة في العملية التشريعية حيث يمثل ذلك نقطة البداية وأساس المحتوى من أجل استمرارية العمل على المشروع التشريعي.

وقطعاً لا يستطيع النموذج المكون من صفحة أو صفحتين أن يعكس بشكل كلي العمل الجاري (مثال بالنسبة لمرحلة تقييم الأثر المعقدة)، وقد يصبح ذلك ممكناً فقط بالنسبة للمشروعات البسيطة والمباشرة. وكقاعدة عامة، يجب استكمال النماذج من خلال تقارير أكثر تفصيلاً حول الافتراضات التمهيدية، والبيانات والحقائق الداعمة، والشروط الإطارية، والمناقشات والمداولات من أجل عرض تبرير موضوعي للنتائج الموضحة في النموذج. في هذه الحالات من المقرر أن يكون لدى هذا النموذج صفحة غلاف للقسم المعني من التقرير التشريعي والتي تلخص المعلومات الضرورية لاستمرارية العمل.

#### 2.4 الوحدة الأولى: مسؤوليات المستويات العليا لصنع القرار - "رئيس عملية التشريع"

تقوم الوحدة الأولى بتتبع الأنشطة الخاصة بالمستويات العليا لصنع القرار بجهة التشريع مثل رئيس الوزراء، أو الوزير، أو وزير الخارجية، أو المحافظ، أو رئيس الهيئة. ويشارك على الأقل مرتين في العملية التشريعية ككل وذلك في بدايتها في المرحلة الأولى "المبادرة" في عملية التشريع وختامها في المرحلة الثامنة "إصدار" التشريع الفرعي.<sup>11</sup>

بالإضافة إلى ذلك تستطيع الإدارة العليا التدخل في أي مرحلة من مراحل العملية سواء بمبادرة منها أو استجابة لطلب مقدم من شخص من المستوى التابع لها.

عند هذه النقطة تبدأ عملية التشريع بأكملها بالمرحلة 1 "صنع السياسة"

##### 2.4.1 المرحلة 1 من عملية التشريع- المبادرة في عملية التشريع

غالباً ما تدرج المبادرة في عملية التشريع ضمن اختصاص رئيس الجهة التشريعية والمشار إليه فيما بعد باسم "رئيس عملية التشريع".

وبالطبع لا يقوم رئيس الوزراء أو الوزير بشخصه بالإجراءات الفعلية للمبادرة في عملية التشريع. ويوحي مصطلح المبادرة في عملية التشريع بأنه لا ينطوي على شخص منفرد ولكن على مهمة في العملية التشريعية وهذه هي المهمة التي من المقرر ممارستها على أعلى مستويات الجهة التشريعية. وعملياً، يرجع الأمر إلى الهيكل التنظيمي للجهة المعنية لتحديد الشخص أو الأشخاص المقرر لهم أداء الأنشطة المحددة المرتبطة بالمبادرة في عملية تطوير التشريع الفرعي. وبالتالي قد يقوم الوزير شخصياً في حالة

<sup>11</sup> المهمة 9 الجزء الأول، القسم 1.6، الهامش رقم 15.

معينة بالشروع في المبادرة في عملية التشريع وذلك بإعطاء أمر شفوي على سبيل المثال في سياق اجتماع للموظفين، ويكون مكتب الوزير هو المُكلف بالتنفيذ، بينما يقوم الوزير في نهاية الأمر بالتصديق على النتائج بالتوقيع عليها. كما أنه من الشائع نوعاً ما أن يأتي الدافع لذلك من خلال موظفي مكتب الوزير ويقوم الوزير بإقرار الأمر بتوقيعه على مقترح مفصل. وأخيراً من الممكن لشخص أو أكثر من مكتب الوزير أن يكون مصرح لهم بالشروع في المبادرة في عملية التشريع من البداية وحتى اكتمالها ويتضمن ذلك سلطة التوقيع سواء على أساس كل حالة على حدة أو حتى بشكل عام. وعلى أي حال فإن العامل الحاسم الوحيد هو أن يبدأ الإجراء التشريعي على أعلى مستوى مؤسسي لجهة التشريع وذلك بسبب أهميته السياسية.

إن إجراء المبادرة في عملية التشريع لا يعتبر شكلاً رسمياً فحسب وإنما أيضاً يضع الأساس للعملية بأكملها من حيث محتوى السياسة وإدارة المشروع ويتكون من ثلاث خطوات عمل:

3

● الأخذ في الاعتبار الدوافع التشريعية

● اتخاذ القرار

● وتنفيذ القرار بإصدار التفويض

يمثل النموذج<sup>12</sup> رقم 1 أدناه أداة للمرور بمرحلة المبادرة في عملية التشريع. من الممكن الحصول على الوصف والشرح المتعلق بالمحتوى المقرر إدراجه في الأماكن المخصصة في النموذج من القوائم المرجعية الثلاث التي تأتي في الأقسام التالية للنموذج. فإنها توفر أكثر المسائل والحقائق أهمية والتي من المقرر مراعاتها من أجل الحصول على عملية موضوعية لصنع القرار المعني بالمبادرة في عملية التشريع.

4

وبإلقاء نظرة على النموذج يسمح ذلك لمستخدم الدليل بالحصول على توجيه أولي حول هيكل العمل المتعلق بالمبادرة في عملية التشريع ومحتواها. ولهذا فإن هذا النموذج وُضع هنا قبل النص التفسيري المعني بالأنشطة حتى يُنفذ أثناء المرحلة 1. ولكن قبل القيام بعمليات الإدراج في الأماكن المخصصة بالنموذج يجب أن يكون قد تم الاطلاع على محتويات الأقسام 2.4.1.1 إلى 2.4.1.3 واستعراض كل نقطة من نقاط القوائم المرجعية.

لا يمكن القول بأن القوائم المرجعية كاملة تماماً، ففي نهاية المطاف يجب التحديد في كل حالة فردية ما إذا كان هناك المزيد من النقاط التي من المقرر أخذها في الاعتبار والتي لم تُدرج في القائمة.

ولا يُنظر إلى النموذج باعتباره أداة لتيسير صنع القرار فحسب وإنما يساعد النموذج في نقل نتائج المرحلة 1 إلى المراحل اللاحقة بالأخص المرحلة التالية والتي يجري فيها صياغة المفهوم التشريعي تحت قيادة ومسؤولية رئيس المشروع.<sup>13</sup>

وأخيراً ينبغي استخدام النموذج رقم 1 المستوفى كصفحة الغلاف الأساسية للسجل التشريعي والذي ينتقل من يد إلى أخرى خلال جميع مراحل العملية التشريعية بأكملها.

<sup>12</sup> للمهمة العامة للنماذج من أجل مسار العمل أنظر أعلاه القسم 2.3.4، الهامش رقم 42-46.

<sup>13</sup> أنظر أعلاه 2.3.1، الهامش رقم 2.

تطوير التشريع الفرعي- المبادرة في عملية التشريع وإصدار التفويض التنفيذي			
النموذج رقم 1			
رئيس عملية التشريع			
(رئيس الوزراء، الوزير، رئيس الهيئة، أنظر القسم 2.2.1، الهامش رقم 7)			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف/الأرشيف	بداية المشروع
مكتب رئيس الوزراء، وزارة...، هيئة.... إلخ أنظر القسم 2.2.1، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في العملية أنظر القسم 2.3.1، الهامش رقم 2 والقسم 2.2.1	الأرقام والحروف وفقاً لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/الشهر/السنة
اسم المشروع	يتخذ الوزير القرار بشأن تسمية المشروع؛ غالباً ما يتوقع اسم المشروع اسم التشريع الفرعي المقرر تطويره والذي بدوره سوف يشير إلى اسم القانون المُحوّل للسلطة		
القانون المُحوّل للسلطة والنصوص القانونية ذات الصلة	القانون رقم ؟؟؟ بشأن "العنوان"؛ الإشارة الفعلية إلى المادة (المواد) ذات الصلة ؟؟؟ أنظر القسم 2.4.1.1، الهامش رقم 7		
الالتزام أو السلطة التقديرية لصنع القرار أو الالتزام	أنظر القسم 3.1، الهامش رقم 9، 10؛ أنظر أيضاً القسم 2.4.1.2، الهامش رقم 10؛ القسم 3.3.1.1، الهامش رقم 19، 20		
نوع التشريع الفرعي	كقاعدة، اللائحة التنفيذية، أنظر القسم 3.1، الهامش رقم 11 بشكل استثنائي 12		
مصدر الدافع الإضافي المتعلق بالسياق	أنظر القسم 2.4.1.1، الهامش رقم 8 "القائمة المرجعية للدوافع الإضافية!" أنظر القسم 3.4.1.2، الهامش رقم 15		
المشكلة المقرر تناولها			
تحديد المشكلة أمر اختياري ويعتبر إلزامياً فقط في المرحلة 2 لتحليل المشكلة؛ ولكن الإشارة لها بوضع كلمات من الممكن أن يفيد خاصة في حالات المبادرة في عملية التشريع وفقاً للسلطة التقديرية؛ أنظر القسم 2.4.1.2، الهامش رقم 10؛ أنظر القسم 3.3.2، الهامش رقم 22، 23			
أهداف السياسة العامة/ البرامج القطرية			
أنظر القسم 3.3.2 الهامش رقم 22			
الخيار (الخيارات) المفضلة للتنفيذ			
أنظر القسم 3.3.2، الهامش رقم 22			
الخيارات والآثار التي يجب تجنبها (الآثار الاجتماعية/ الضرائب ...)			
أنظر القسم 3.3.2، الهامش رقم 22			

المكتب المسئول	الموارد الداخلية المخصصة (اختياري)	الموارد الخارجية المخصصة
تعيين رئيس المشروع والفريق، أنظر <a href="#">القسم 2.3.1</a> ، الهامش رقم 2 و <a href="#">القسم 2.3.2.1</a> ، الهامش رقم 4	اللجنة التشريعية <a href="#">القسم 2.3.2.2</a> ، الهامش رقم 9-12/ فريق التقييم <a href="#">القسم 2.3.2.3</a> ، الهامش رقم 13-18؛ فريق الصياغة <a href="#">القسم 2.3.2.4</a> ، الهامش رقم 23-27	<a href="#">القسم 2.3.2.5</a> ، الهامش رقم 28، 29
التقييم التفصيلي المتوقع	الميزانية الخاصة المخصصة	الجدول/ الموعد النهائي
هو أمر اختياري لرئيس عملية التشريع، إذا كان له أهمية سياسية عليا ويجب اتخاذ القرار بشأنه على المستويات العليا. كقاعدة عامة، يكون القرار حول ما إذا تطلب الأمر إجراء تقييم تفصيلي هو مهمة رئيس المشروع وتتمثل في تضمين ذلك في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، أنظر <a href="#">القسم 3.4.6</a> ، الهامش رقم 76	هو أمر اختياري لرئيس عملية التشريع، إذا كان له أهمية سياسية عليا ويجب اتخاذ القرار بشأنه على المستويات العليا؛ كقاعدة عامة يكون التخطيط للميزانية الإضافية المتعلقة بالمشروع هو مهمة رئيس المشروع وتتمثل في تضمين ذلك في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، أنظر <a href="#">القسم 3.4.5</a> ، الهامش رقم 75	هو أمر اختياري لرئيس عملية التشريع إذا كان له أهمية سياسية عليا ويجب اتخاذ القرار بشأنه على المستويات العليا؛ كقاعدة عامة يكون وضع جدول واقعي مهمة مدير المشروع، أنظر <a href="#">القسم 3.4.5</a> ، الهامش رقم 73
تاريخ إصدار الأمر	اسم رئيس جهة التشريع	التوقيع

## شرح النموذج 1

### 2.4.1.1 القائمة المرجعية للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع من أجل مرحلة "الدافع التشريعي"<sup>14</sup>

6 من الممكن أن يأتي الدافع لتطوير التشريع الفرعي من مصادر عديدة. إن القائمة أدناه تميز بين الدافع القانوني من "القانون المَحَوَّل للسلطة" و"الدوافع الإضافية". ففي معظم الحالات يتواجد دافع أو أكثر بالإضافة إلى الوضع القانوني المرتبط بالسياسة والذي يتعلق بالسبب وراء ضرورة إصدار التشريع الفرعي ومحتوى هذا التشريع. ويعتمد ذلك على مدى انفتاح صانع القرار إلى تنوع الدوافع وما إذا كان التشريع الفرعي المستهدف سوف يستجيب إلى واقع المشكلات التي يجب تناولها.

#### 7 • القانون المَحَوَّل للسلطة

○ هل يوجد قانون يُحَوَّل جهة التشريع بإقرار التشريع الفرعي من أجل تنفيذ القانون (قد يشير "القانون المَحَوَّل للسلطة" إما إلى الالتزام بإقرار التشريع الفرعي أو الإذن بإقراره)<sup>15</sup>

■ التبعات، إذا كانت الإجابة نعم:

- ينتقل المسئول عن المبادرة في عملية التشريع إلى خطوة "الدوافع الإضافية" (أدناه)

■ التبعات، إذا كانت الإجابة لا:

- يقوم المسئول عن المبادرة في عملية التشريع بوقف العملية: "لا تشريع فرعي بدون قانون مَحَوَّل للسلطة"

- يجب النظر في: المبادرة السياسية لإقرار تشريع أولي جديد أو تعديل لتشريع أولي قائم بالفعل؟

#### 8 • الدوافع الإضافية المتعلقة بالسياق

<sup>14</sup> أنظر الجزء الثالث [القسم 3.3.1](#)، الهامش رقم 18

<sup>15</sup> أنظر الجزء الثالث [القسم 3.3.1.1](#)، الهامش رقم 19، 20

هل تحفز حقيقة أو أكثر من الحقائق التالية لدافع إضافي للعملية التشريعية؟<sup>16</sup>:

- التطورات في المجتمع؛
- حالة الاقتصاد أو البيئة التي ينظر إليها بشكل مفاجئ مجموعات معينة من الأطراف المعنية على أنها تمثل مشكلة ما؛
- الصعوبات التي تحددها السلطات الإدارية والتي تواجه تنفيذ قانون قائم بالفعل؛
- التقارير الإعلامية الهامة؛
- نتائج الدراسات والتقييمات العلمية؛
- قرارات المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض؛
- المزيد من التطوير للقانون الأعلى مستوى؛
- الحاجة إلى تنفيذ الحكومة لسياسة معينة، خاصة الحاجة إلى التعامل مع احتياجات ملحة معينة؛
- طلب من البرلمان أو النواب؛
- مقترحات من أجزاء من المجتمع المدني خاصة من المجموعات التي تعمل مع النصوص القانونية، مثل هيئات الأعمال، والنقابات، وهيئات المستهلكين، والمجموعات البيئية ... إلخ.
- دوافع من القانون الدولي الأعلى مستوى (المعاهدات الثنائية أو متعددة الأطراف)؛
- هل من دوافع هامة أخرى؟

#### 2.4.1.2 القائمة المرجعية للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع لمرحلة "اتخاذ قرارات السياسة العليا"

9 استجابة لدوافع التشريع الواردة بتعيين على المسئول عن المبادرة في عملية التشريع اتخاذ قرارات السياسة الأساسية التالية وذلك فيما يتعلق بسبب إقرار التشريع الفرعي ومحتوى هذا التشريع:

- هل يشير القانون المَحُول للسلطة إلى الالتزام بإقرار تشريع فرعي؟
  - التبعات إذا كانت الإجابة لا: ينتقل المسئول عن المبادرة في عملية التشريع إلى الخطوة التالية "يسمح القانون المَحُول للسلطة بإقرار التشريع الفرعي".
  - التبعات إذا كانت الإجابة نعم:
  - يجب على المسئول عن المبادرة في عملية التشريع اتخاذ القرار بالمبادرة في عملية تطوير التشريع الفرعي. لا يوجد مجال للاختيار بين اتخاذ إجراء تشريعي أو خيار غير تشريعي، أي أن المسئول عن المبادرة في عملية التشريع لا توجد لديه "سلطة تقديرية لصنع القرار".
  - ينتقل المسئول عن المبادرة في عملية التشريع إلى الخطوة الموضحة أدناه "وضع المبادئ التوجيهية للسياسة".

10

- هل يسمح "القانون المَحُول للسلطة" (يشير إلى الإذن) بإقرار التشريع الفرعي؟
  - التبعات القانونية: فيما يتعلق بالقرار الخاص بإقرار الحل التشريعي أو عدم إقراره هناك قاعدة عامة للاختيار بين القيام بإجراء تشريعي أو التوجه للخيار غير التشريعي، أي أن المسئول عن المبادرة في عملية التشريع يُمنح "السلطة التقديرية لصنع القرار".
  - في هذه الحالة تكون خيارات صنع القرار لرئيس عملية التشريع:
    - "يُتخذ بموجب ذلك الأمر بالحل التشريعي"
    - "يُفضل الحل التشريعي"
    - "من المقرر النظر في الحل التشريعي"
    - "من المقرر تجنب الحل التشريعي"

<sup>16</sup> أنظر الجزء الثالث، القسم 3.3.1.2، الهامش رقم 21

- قد يقرر المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع أن الحل التشريعي في حالة اختياره ينبغي القيام به سواء بتعديل تشريع فرعي قائم بالفعل أو بإصدار تشريع فرعي آخر جديد.
- كما أنه من الممكن ألا يتم تحديد المواصفات من قبل المسؤول عن المبادرة، أي يقوم المسؤول عن المبادرة بتفويض ممارسة السلطة التقديرية لصنع القرار بالكامل لمستوى "تحليل السياسة وتصميم المفهوم".<sup>17</sup>

11

#### ● وضع المبادئ التوجيهية للسياسة.

بالنسبة للمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي المخطط له تُمنح جهة التشريع "السلطة التقديرية للاختيار"<sup>18</sup>. هذا يعني أنه غالبًا ما تكون مستويات جهة التشريع التي تختص بتطوير التشريع الفرعي في وضع يسمح لها بالاختيار من بين العديد من الحلول الممكنة، وهي تلك الحلول التي تعتبر الأكثر ملائمة للوضع. إلا أنه من الشائع للمسؤول عن المبادرة في عملية التشريع أن يوفر في هذه المرحلة مبادئ توجيهية للسياسة العامة والتي تحدد مسبقًا إلى حد ما المحتوى التشريعي للحل التشريعي المستقبلي وبالتالي ينحصر بذلك نطاق السلطة التقديرية للاختيار في مراحل عملية التشريع الأخرى.

إذا ما أراد المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع التحديد المُسبق لأحد المبادئ التوجيهية للسياسة العامة قد يُتخذ قرار واحد أو أكثر مما يلي:

- يشير المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع إلى ملاحظة أهداف السياسة العامة مثل
  - البرامج متوسطة أو طويلة المدى للدولة
  - استراتيجية الحكومة
  - خطط ومخططات جهة التشريع نفسها
- يحدد المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع بشكل عام بعض الجوانب المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي مثل:
  - الخيارات المفضلة
  - الخيارات التي من الممكن تجنبها

#### 2.4.1.3 القائمة المرجعية للمبادرة في عملية التشريع لمرحلة "إصدار التفويض" لإجراء عملية التشريع

12

تنتهي المبادرة في عملية التشريع بإصدار "التفويض".

يتضمن التفويض المحتوى التالي:

14

#### ● ماذا؟- الحد الأدنى للمواصفات

- نوع التشريع الفرعي المخطط له (مثال "اللائحة التنفيذية")
- العنوان المؤقت للتشريع المستهدف
- الإشارة إلى القانون المُخَوَّل للسلطة
- هل الإقرار إلزامي أم السلطة التقديرية لصنع القرار ممنوحة؟

15

#### ● مَنْ؟- المسؤولية عن مشروع التشريع

- إدارة أو مكتب لدى جهة التشريع يتولى مسؤولية "تحليل المشكلة وتصميم المفهوم" وإدارة المشروع
- شخص معين باعتباره المسؤول عن وظيفة "رئيس عملية تحليل المشكلة وتصميم المفهوم"
- تضمين الخبرات والمهارات الخاصة
  - مثل الموارد الداخلية من إدارات أخرى

<sup>17</sup> راجع أدناه الجزء الثاني، القسم 2.5، الهامش رقم 2

<sup>18</sup> راجع الجزء الثالث، القسم 3.3.2، الهامش رقم 24 و 25

- مثل الموارد الخارجية من وزارات أو جهات حكومية أخرى، أو المعاهد العلمية، أو الخدمات الاستشارية الوطنية أو الدولية

- 17 • متى؟- وضع إطار زمني واقعي
- فيما يتعلق بالإطار الزمني غالبًا ما يعاني مستوى جودة التشريع من وضع إطار زمني ضيق وغير واقعي من أجل إعداد المُسَوَّدة. وغالبًا ما تتعامل أيضًا المشروعات التشريعية الأكثر أهمية وبالتالي الأكثر إلحاحًا مع أكثر القضايا تعقيدًا، وعليه خاصّة في هذه الحالات يجب إيلاء اهتمام خاص لوضع إطار زمني واقعي وكافٍ للعملية التشريعية. وينبغي تحت أي ظرف ألا تُعوض العملية الأطول زمنًا التي استغرقها صنع القرار السياسي تبعًا بإطار زمني ضيق وغير واقعي لتطوير التشريع. فإن جودة النتيجة غالبًا ما تضيق بسبب غياب الوقت اللازم وهو ما قد يكون له عواقب وخيمة لا سيما في حالة المشروعات التشريعية الهامة. وهنا يجب تطبيق المبدأ المعروف: الجودة أكثر أهمية من السرعة.
- قد يتضمن التفويض أيضًا:

- 18 • لماذا؟- بيان السياسة
- هدف السياسة بشكل عام
  - الإشارة إلى البرامج القطرية، وخطط الحكومة، والأهداف الاستراتيجية للجهة التشريعية نفسها، قيود الميزانية
  - وعند الحاجة أو حسب الضرورة بعض التعليمات الإضافية الأكثر تفصيلاً حول
  - الإشارة إلى جانب أو أكثر من قائمة الدوافع ذات الصلة<sup>19</sup>
  - الحلول المُفضلة أو الممكن تجنبها مع مراعاة الآثار المباشرة والآثار التشريعية غير المباشرة الممكنة
  - القيود أو المنح الخاصة بالميزانية فيما يتعلق بتكاليف المشروع

- 19 قد يصدر التفويض إما من خلال وثيقة مكتوبة ويُفضل أن تكون في شكل نموذج أو شكل إلكتروني<sup>20</sup> أو شفويًا من جهة رئيس عملية تحليل المشكلة وتصميم المفهوم. في الحالة الأخيرة يستوفي المستهدف "النموذج رقم 1" نيابة عن المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع بموجب القرار الصادر عنه والذي يجب عرضه على المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع من أجل التصديق الرسمي عليه (التوقيع).

**بعد الانتهاء من "تحويل النص القانوني" في المرحلة 7 ترجع العملية مرة أخرى هنا وتواصل العمل مع المرحلة 8**  
**"إتمام عملية التشريع"**

#### 2.4.2 المرحلة 8: إصدار مُسَوَّدة التشريع الفرعي

- 21 بعد مرور العملية التشريعية التي بدأها رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة ... إلخ) عبر جميع المراحل الإجرائية وصولاً إلى النص التفصيلي للتشريع الفرعي، مع إمكانية اقتران ذلك بالحل غير التشريعي أو حتى بدونه، يعود استكمال العملية مرة أخرى إلى نطاق المسؤولية المباشر للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع. وتتكون المرحلة 8 من الخطوات التالية التي من المقرر لمكتب رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة) القيام بإعدادها والبدء فيها وتنفيذها:

- المراقبة النهائية للنص القانوني الخاص بالمحتوى التشريعي

حتى إذا ما كان من المفترض أن يكون رئيس عملية التشريع على علم مستمر بمسار الإجراء ومحتوى القرارات الرئيسي ينبغي أيضًا إجراء فحص أخير في هذه المرحلة فيما يتعلق بتوافق محتوى التشريع مع المبادئ التوجيهية السياسية والاتساق القانوني لهذا المحتوى. وتحقيقًا لذلك قد يتطلب الأمر من الناحية القانونية أو على الأقل يكون مناسبًا من الناحية

<sup>19</sup> راجع القسم 3.3.1 من الجزء الثالث.

<sup>20</sup> راجع النموذج رقم 1 أعلاه، الجزء الثاني، القسم 2.4.1، الهامش رقم 5



السياسية، بالاعتماد على محتوى المشروع، القيام بعقد المشاورات مع جهة أو أكثر من جهات الحكومة الأخرى (الوزارات، رئاسة الوزراء).

• القرار بشأن إشراك مجلس الدولة في المراجعة القانونية بموجب المادة 190 من دستور جمهورية مصر العربية والمادة 63 من القانون رقم 1972/47 بشأن مجلس الدولة من أجل المراجعة الدستورية لمُسَوِّدَة النص القانوني.

• موافقة مجلس الوزراء على مُسَوِّدَة النص القانوني في المسائل الصادرة عن رئيس الوزراء.

• إعداد الوثيقة الأصلية للتشريع على النحو الواجب وتقديمها لتوقيعها من رئيس عملية التشريع (وجهاً للحكومة الأخرى، إذا ما اقتضى الأمر ذلك من الناحية القانونية).

• التوقيع

بالتوقيع على نص السند الذي يحتوي على نص التشريع الفرعي ينفذ رئيس عملية التشريع إجراء الإصدار.

• الإعلان عن التشريع الفرعي المُوقَّع في الإدارة العامة وهذا يعني الإعلان عنه لدى جميع جهات الحكومة الأخرى وكذلك جميع الهيئات الإدارية في الدولة والتي يعتبر معرفتها بمحتويات التشريع الفرعي من الأمور ذات الصلة بالعمل المنوط بها.

• المبادرة في إجراءات النشر الرسمية وضوابطها.

تتمثل المهام النهائية لرئيس عملية التشريع في تقديم التشريع الفرعي للجهة المسؤولة المتعلقة بأمر النشر الرسمي للنص القانوني والتحقق من عملية النشر الرسمي لنص التشريع الفرعي واليوم الذي نُشر فيه.

• تدخل اللائحة التنفيذية حيز التنفيذ في اليوم التالي للنشر ما لم تنص اللائحة أو القانون المُخَوَّل للسلطة على خلاف ذلك.

• النشر الخارجي لمحتوى السياسة الرئيسي المتعلق بالأمر القانوني على مجموعات مستهدفة محددة أو عامة من الناس من خلال استخدام الوسائل الملائمة (موقع انترنت، وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة ... إلخ).

## إتمام الوحدة الأولى وبالتالي المشروع ككل.

### 2.5 الوحدة الثانية: مسؤوليات مستوى القيادة المفاهيمية والتشغيلية- "رئيس المشروع" والفريق

1 تغطي الوحدة الثانية المسؤوليات والمهام والخطوات الخاصة بأنشطة تطوير السياسة في العملية التشريعية ككل، وتتم في المرحلة 2 (المرحلة 1)، والمرحلة 4 (المرحلة 2) والمرحلة 9 من العملية (أنظر أعلاه [القسم 2.2](#) "عملية تطوير التشريع الفرعي" الهامش رقم 1-3).

2 يتمحور العمل في المرحلة 2 حول صياغة المفهوم التشريعي والذي يمثل الأساس للمحتوى التشريعي الخاص بالتشريع الفرعي المخطط له. يبدأ تطوير مُسَوِّدَة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بما يلي:

• تحليل المشكلات المقرر تناولها من خلال التشريع الفرعي المخطط له،

• يلي ذلك توضيح الأهداف العامة والمحددة المقرر التماسها من خلال التدبير ذا الصلة،

• وأخيراً يؤدي ذلك إلى تحديد وسائل حل المشكلات وسبل تحقيق الأهداف.

3 يسترشد فيما بعد مسار المرحلة 2 (المرحلة 1) بالأقسام التالية من [2.5.1](#) إلى [2.5.6](#) وينتهي بتقديم مُسَوِّدَة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع لتخضع إلى المزيد من المعالجة في المرحلة 3 (أنظر أدناه [القسم 2.6](#) "الوحدة الثالثة" مسؤوليات مجموعة الخبراء والباحثين الخاصة بالتقييم المُسبق- تقييم الأثر التشريعي"). وسيخضع المفهوم خلال المرحلة 3 إلى تقييم للأثر القابلة للتنبؤ بشكل معقول (بمعنى آخر الآثار الجانبية السلبية) والتي قد تصاحب تنفيذ المفهوم.

إن المرحلة الثانية من تطوير السياسة في المرحلة 4 تأتي استجابةً لنتائج تقييم الأثر في المرحلة 3. وتتمثل الأنشطة الأساسية للمرحلة 4 في:

- مراجعة وإعادة النظر في مُسَوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع عند الحاجة إذا ما بدت الآثار السلبية المتوقعة غير مبررة مقارنةً بالأهداف المنشودة (القسم 5.7)،
- فحص الاتساق القانوني للمفهوم مع المبادئ الدستورية والنظام القانوني بأكمله،
- عقد المشاورات مع الخبراء والأطراف المعنية (الداخلية)،
- تقديم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والتي تخضع للمزيد من الدراسة من خلال فريق الصياغة القانونية والذي بدوره يحول المفهوم إلى نص التشريع القانوني.

- كما هو موضح أعلاه في [القسم 2.3.1](#) تطوير المفهوم هو عبارة عن صُنع السياسة وهي فئة من العمل غالبًا ما تكون حكرًا على مستويات الإدارة العليا ضمن التسلسل الوظيفي. ويقترح هذا الدليل من أجل مهمة تطوير المفهوم إنشاء منصب "رئيس المشروع" (أنظر أعلاه [القسم 2.3.1](#)) وهو الذي ينبغي أن يُسند إليه الإدارة الكلية لعملية التشريع (إسناد المهام، والتنسيق، والإشراف) بالإضافة إلى العمل الموضوعي على المفهوم. نظرًا لأهمية المهام والاختصاص المطلوب للإشراف وصُنع القرار قد يكون المؤهل لهذا المنصب مسئول على درجة نائب الوزير، أو نائب رئيس هيئة تشريع أخرى (مثل الهيئة العامة للتنمية الصناعية أو الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة)، أو مستشار للوزير، أو رئيس وحدة التخطيط الاستراتيجي والسياسيات، أو رئيس وحدة الدعم التشريعي. وينبغي لرئيس المشروع رفع التقارير مباشرةً لرئيس عملية التشريع<sup>21</sup> باعتبار الأخير صانع القرارات العليا لجهة التشريع (مثل الوزير). وكما هو موضح أعلاه في [القسم 2.3.2.1](#) (الهامش رقم 5) يستطيع رئيس المشروع الاعتماد على الفريق الدائم لتطوير التشريع والذي يتضمن إثنين على الأقل من الموظفين الدائمين المعيّنين بمجال عمله.
- وأخيرًا من الممكن أيضًا إسناد التقييم اللاحق المعني بالتشريع الفرعي إلى مجال تطوير السياسة (المرحلة 9 من عملية التشريع الكلية، أنظر أدناه [القسم 2.5.9](#)). ويعتبر هذا الحل منطقيًا حيث أن مطوري السياسة في العملية التشريعية من المتوقع أن يكون لديهم أيضًا الخبرة والتجربة الضرورية لرصد التطبيق العملي للتشريع الفرعي وتقييمه وكذلك سلطة صُنع القرار ضمن جهة التشريع لاتخاذ القرار بشأن ما إذا كان التشريع الصادر يتطلب الإلغاء أو التعديل أو الاستمرار في تطبيقه بدون تغيير.

## عند هذه النقطة تواصل عملية التشريع العمل على المرحلة 2 "تطوير السياسة"

### 2.5.1 تحليل المشكلة<sup>22</sup>

- عندما يُحلل بدقة الوضع الفعلي المُحدد باعتباره مشكلة ما يصبح من الممكن استطلاع الحاجة إلى اتخاذ الإجراءات واختيار الوسائل الملائمة لتناول المشكلة. لذلك يعتبر تحليل المشكلة الأساس لكل الخطوات اللاحقة، حيث أنه يضمن التوضيح المناسب للوضع الإشكالي قبل البدء في التدابير ذات الصلة.
- ينبغي أن يؤدي تحليل المشكلة إلى وصف المشكلة (أنظر أدناه [القسم 2.5.1.1](#)) والذي يوفر أجوبة للأسئلة التالية:

- ما هي المشكلة الأساسية؟
- ما الذي يتسبب في المشكلة؟
- ما هي آثار المشكلة؟
- من هي الأطراف المعنية المتأثرة؟
- كيفية تحليل الأوضاع الأكثر تعقيدًا؟

توضح المشكلة الأساسية ما يحدث بالفعل. وتشير أسباب المشكلة إلى سبب تواجد المشكلة. وتنوّه آثار المشكلة عن العواقب الناتجة. وفي الكثير من الحالات ينبغي أن يوفر وصف المشكلة معلومات حول الأطراف المعنية (راجع أدناه [القسم 2.5.1.4](#)) من القطاع العام وقطاع الأعمال والذات من الممكن أن يتأثرا بالمشكلة وذلك بالإضافة إلى تحديد الحل التشريعي الممكن لها. إن الإشارة إلى الأطراف المعنية من الممكن أن يمهد الطريق إلى مشاركتها اللاحقة في مرحلة المشاورات (العامة).

<sup>21</sup> أنظر أعلاه [القسم 2.3.1](#)، الهامش رقم 2.

<sup>22</sup> راجع وصف تفصيلي في الجزء الثالث، [القسم 3.4.1](#)، الهامش رقم 8.

وأخيرًا يُشار إلى اتباع الجهود التحليلية الخاصة في الحالات الأكثر تعقيدًا (أنظر أدناه [القسم 2.5.1.5](#)).

- 8 يوفر النموذج رقم 2<sup>23</sup> توجيه أولي حول هيكل ومحتوى العمل المتعلق بتحليل المشكلة كما يفود العملية بشكل ممنهج خلال هذا الجزء من المرحلة 2. وعند إتمامه يعكس بشكل موجز النتائج ذات الصلة للعملية التحليلية ويحولها إلى خطوات إجرائية لاحقة في العملية التشريعية خاصة في الأقسام التالية التي تتناول أهداف الحل التشريعي ومُسوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
- علي الرغم من وضع هذا النموذج هنا قبل النص التفسيري المعني بالأنشطة المقرر القيام بها إلا أنه وُضع للتأكيد على أنه قبل القيام بعمليات الإدراج في الأماكن المخصصة بالنموذج يجب أن يكون قد تم الاطلاع على محتويات الأقسام [2.5.1.1](#) إلى [2.5.1.3](#) واستعراض كل نقطة من نقاط القوائم المرجعية.
- لا يمكن القول بأن القوائم المرجعية كاملة تمامًا، ففي نهاية المطاف يجب التحديد في كل حالة فردية ما إذا كان هناك المزيد من النقاط التي من المقرر أخذها في الاعتبار والتي لم تُدرج في القائمة.

9

تطوير التشريع الفرعي- تحليل المشكلة			
النموذج رقم 2			
رئيس المشروع			
اسم المؤسسة	الموظف المسنول	الرقم التعريفي للملف/الأرشفة	بداية تطوير المفهوم، المرحلة 1، الخطوة 1
مكتب رئيس الوزراء، وزارة/هيئة ... إلخ القسم 2.2.1، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في جهة التشريع؛ أنظر القسم 2.3.1، الهامش رقم 2؛ القسم 2.2.1؛ الهامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقًا لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/الشهر/ السنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
المشكلة المحددة في النموذج 1	يؤخذ من النموذج 1		
تفاصيل تحليل المشكل			
للمقدمة أنظر الجزء الثالث، القسم 3.4.1، الهامش رقم 8			
المشكلة الأساسية وطبيعتها القسم 3.4.1.1، الهامش رقم 9-13 والقسم 2.5.1.1 الهامش رقم 14-10	السرد: يُختار من القائمة المرجعية في الجزء الثاني، القسم 2.5.1.1، الهامش 10-14:		
السياسة والإطار القانوني القائم القسم 3.4.1.1، الهامش رقم 14 والقسم 2.5.1.1، الهامش رقم 15	السرد: يُختار من القائمة المرجعية في الجزء الثاني، القسم 2.5.1.1، الهامش رقم 15:		
أسباب المشكلة (المشاكل) القسم 3.4.1.2، الهامش رقم 15 والقسم 2.5.1.2، الهامش رقم 16	السرد: يُختار من القائمة المرجعية في الجزء الثاني، القسم 2.5.1.2، الهامش رقم 13:		
آثار المشكلة	السرد: يُختار من القائمة المرجعية في الجزء الثاني، القسم 2.5.1.3، الهامش رقم 14:		

<sup>23</sup> للمهمة العامة الخاصة بعمل النماذج أنظر أعلاه [القسم 2.3.4](#)، الهامش رقم 42-46.

			القسم 3.4.1.3، الهامش رقم 16 والقسم 2.5.1.3، الهامش رقم 17
الأطراف المعنية المرتبطة بالمشكلة			
القسم 3.4.1.4، الهامش رقم 17 والقسم 2.5.1.4، الهامش رقم 18			
أسماء الأطراف المعنية	الأسباب التي يرتبط الأطراف المعنية بها	الأثر (الآثار) التي يرتبط الأطراف المعنية بها	كيف ترتبط الأطراف المعنية بالسبب (الأسباب) أو الأثر (الآثار)
1.			
2.			
3.			
إلخ			
التحليل التفصيلي للمشكلات المعقدة			اختار! ○ لا ينطبق أو ○ أنظر التقرير الملحق
الملاحق الداعمة			القسم 2.5.1.5، الهامش رقم 17 والقسم 3.4.1.5، الهامش رقم 18-34
تاريخ الإصدار			عنوان الملحق:
اسم رئيس المشروع			التوقيع

## شرح النموذج 2

### 2.5.1.1 ما هي المشكلة الأساسية؟<sup>24</sup>

يجري تعريف المشكلات باتباع خطوات العمل التالية، وتتم بعض هذه الخطوات بشكل متوازٍ والبعض الآخر بشكل متسلسل:

#### الخطوة 1: نقطة الانطلاق

هل يوجد تفويض لتطوير التشريع الفرعي (أنظر أعلاه: القسم 2.3.6 "المبادرة في عملية التشريع")؟

<sup>24</sup> أنظر المزيد من الشرح في الجزء الثالث تحت القسم 3.4.1.1، الهامش رقم 10-14.

## الخطوة 2: تحليل التفويض

- هل يوجد شكل مستوفى للنموذج رقم 1؟
- هل يحدد التفويض أساليب خاصة تتعلق بالعملية من أجل إجراء تحليل المشكلة، مثلاً الإشارة إلى مصادر خاصة للمعلومات أو المشاركة الاختيارية أو الإجبارية لخبرات داخلية أو خارجية؟
- هل صياغة أو معنى أو الغرض من "القانون المَحُول للسلطة" المشار إليه في التفويض يوضح بشكل مباشر أو غير مباشر مشكلة واحدة أو أكثر والتي من المقرر أن يتناولها التشريع الفرعي؟
- هل يحتوي التفويض بالفعل على إشارات إلى مشكلات محددة والتي يجب أخذها في الاعتبار في التحليل الحالي للمشكلة؟

## الخطوة 3: تسمية المشكلة الأساسية

12

من المقرر الآن الإشارة إلى المشكلة الأساسية. تلخص المشكلة الأساسية السبب وبالتالي توضح إطار الأنشطة التشريعية وغير التشريعية القادمة في عبارة واحدة أو بضع كلمات. وفي معظم الحالات يقوم التفويض المتعلق بالقانون المَحُول للسلطة المشار إليه هنا بالتوضيح الفعلي للمشكلة الأساسية. بالإضافة إلى ذلك قد تتواجد مشكلة ما كانت موضوعاً للنقاش العام لبعض من الوقت وتعتبر من الأمور الملحة التي تحتاج إلى حل في بعض أجزاء المجتمع أو حتى بشكل عام.

13

أمثلة مفترضة لمشكلات لها مسميات أساسية معتادة	
•	أعداد مرتفعة من حالات التعثر بين الشركات الناشئة (المشروعات الصغيرة والمتوسطة)
•	نسب مرتفعة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المدمرة للمناخ في المناطق الحضرية
•	زيادة حالات العدوى بفيروس معين ذات التأثير على معدل الوفيات
•	تدني تمثيل المرأة في مناصب الإدارة التنفيذية
•	نقص أعداد المدرسين في المدارس الابتدائية
•	نقص أعداد الأطباء في المناطق الريفية
•	تدهور مستوى جودة المياه في المناطق الريفية/ الحضرية
•	الزيادة في الوفيات الناتجة عن حوادث الطرق خلال السنوات الثلاث الماضية
•	معدلات مرتفعة للبطالة بين الشباب من خريجي الجامعات
•	إلخ
•	إلخ

## الخطوة 4: وصف طبيعة المشكلة

14

- ما هي طبيعة المشكلة؟
  - قانونية
  - اقتصادية
  - مجتمعية
  - بيئية

## ○ تكنولوجيا

- كيف تظهر؟

- ما مدى جدة المشكلة؟

- هل هي مشكلة ذات طابع مؤقت أم دائم؟

### الخطوة 5: وصف السياسة والإطار القانوني القائم

الخطوة التالية هي السؤال عما يلي:

- هل توجد سياسة (حكومة/وزارة) في مجال المشكلة الأساسية؟

- هل يوجد إطار قانوني؟

- ما هي المؤسسات المتواجدة على مستوى الدولة والمستويات الإقليمية والمحلية المسئولة عن التنفيذ؟

- ما هو دور المؤسسات في ذلك؟

- ما هي التدابير المتخذة حتى الآن من خلال المحليات والمحافظات من جانب الحكومة وكذلك على المستوى الدولي؟

- لماذا لم تكن فعالة بالقدر الكافي؟

- هل خضعت التدابير للتقييم بالفعل؟

- ما هي النتائج المستخلصة من ذلك؟

هذا الوصف للوضع الراهن يوفر المعلومات المطلوبة لتقييم الخيارات المتعلقة بالتدابير القائمة ويمنع استمرارية حالات الفشل والازدواجية في العمل وتداخل الأنشطة. كما أنه يمثل الأساس لإجراء التقييم في المراحل اللاحقة للعملية حول كيف قد ترتبط الخيارات التشريعية (وغير التشريعية) المأخوذة في الاعتبار في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالسياسات والمتطلبات القانونية القائمة.

### 2.5.1.2 ما الذي يتسبب في المشكلة (المشكلات)؟

باتباع قائمة الأسئلة التالية تجري محاولة اكتشاف سبب المشكلة.

- ما هو سبب المشكلة؟

- ما هي أسباب تطورها؟

من المفيد دائماً تصنيف الأسباب وتنظيمها كالتالي:

- جوانب القصور التشريعية والقانونية

- جوانب قصور السوق

- مسائل مجتمعية

- مسائل بيئية

- مسائل تكنولوجية

- إلخ

إذا ما كان السبب يرتبط بسلوكيات الأشخاص:

- ما هي العوامل الخارجية التي تؤثر على سلوك الأشخاص؟

- هل يفهم الأشخاص ويدركون وجود مشكلة؟

- هل يفهمون ويدركون مساهمتهم فيها؟

- هل يفهمون ويقبلون أهداف الحكومة؟
- هل يفهمون ويقبلون الطريقة التي تريد منهم التصرف بها؟
- هل لديهم القدرة على التصرف بهذه الطريقة؟
- ما هي العوامل الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو النفسية التي ينطوي عليها الأمر من جانب الأشخاص المعنية؟

### 2.5.1.3 ما هي تأثيرات المشكلة؟

- 17 من الممكن للتأثيرات غير المرغوب فيها أو السلبية أن تُحوّل موقف فعلي إلى مشكلة. ونستطيع القول بأن المشكلة هي الفرق بين الوضع الفعلي والمستهدف، وبالتالي فإن تأثيرات المشكلة هي التي من المقرر التخفيف من حدتها أو تجنبها بالكامل من خلال الحل التشريعي.

- ما هي التأثيرات التي تسببت فيها المشكلة الأساسية؟

- ما هي طبيعة التأثير؟

— قانوني

— فني

— اقتصادي

— اجتماعي

— بيئي

— صحي

- ما هي التأثيرات التي يوجد لها دليل تجريبي؟
- ما هي التأثيرات المشتبه فيها أو المختلف على دليلها التجريبي؟
- ما هي الأوضاع الإطارية المتواجدة في المجتمع أو الاقتصاد أو البيئة ... إلخ؟ وبأي شكل سوف تتأثر مجالات أخرى وما مدى جدة هذا التأثير؟
- كيف يجري المجتمع المدني تقييمًا للمشكلة (الجمهور، قطاع الأعمال، الأطراف المهمة)؟
- الديناميكيات: هل تطور التأثيرات أمرًا ملحوظًا (مظاهر دورية، الأمور المعتادة، زيادة المخاطر)؟
- ما قد يحدث إذا ما امتنع عن تدخلات ما؟
- ما مدى جدة التأثيرات من حيث الكم والكيف؟

### 2.5.1.4 تحديد الأطراف المعنية المرتبطة بالمشكلة

- 18 يتبع تحديد الأطراف المعنية مباشرة تحديد الأسباب والتأثيرات والهيئات الحكومية المشاركة. تعرض النظرة العامة الموضحة أدناه شكلاً عملياً لتحديد الأطراف المعنية. يعتبر تحديد الأطراف المعنية المتأثرة بالمشكلة مفيداً حيث إنه يساعد على تطوير التحليل من أجل مذكرات فلسفة وأهداف التشريع. كما ينبغي عقد المشاورات المباشرة مع الأطراف المعنية المحددة و/أو تعزيز مشاركتها في المشاورات العامة.

أمثلة مفترضة "للأطراف المعنية المرتبطة بالمشكلة"			
أسماء الأطراف المعنية	السبب (الأسباب) التي ترتبط الأطراف المعنية بها	التأثير (التأثيرات) التي ترتبط الأطراف المعنية بها	الطريقة التي ترتبط الأطراف المعنية بها مع هذا السبب (الأسباب) أو هذا التأثير (التأثيرات)
اسم المؤسسة الحكومية	انعدام الجودة فيما يتعلق بالإشراف على الشركات		عدم تنفيذ القواعد المتواجدة نتيجة لعدم تدريب الموظفين
أسماء الأطراف المعنية الخارجية		تشوه المنافسة	تتحمل الشركات التي تتبع القواعد تكاليف أعلى مقارنة بالشركات التي تكسر القواعد. تتمتع تلك الشركات التي تكسر القواعد بميزة في الأسعار
أصحاب السيارات وسائقيها	المشاركة في الحركة المرورية على الطرق	زيادة خطر الاشتراك في حوادث الطرق	ثبت أنه بدون أحزمة الأمان تكون الاحتمالية أعلى بشكل ملحوظ للتعرض لإصابة بالغة أو الوفاة في حوادث الطرق
...			

### 2.5.1.5 تحليل المشكلات المعقدة

19 سوف تمثل الكثير من المشروعات سياق للمشكلة مباشر ومن السهل تحديده. وبالنسبة لهذه الحالات "الأكثر بساطة" من الممكن القيام بتحليل المشكلة على النحو الموضح أعلاه في الأقسام من 2.5.1.1 إلى 2.5.1.4. أما بالنسبة للحالات الخاصة فسوف يكون من الضروري استثمار المزيد من الوقت والموارد من أجل تحديد مصادر الحالة وخصائصها وأثرها. وعليه ينبغي أداء استعراض عام وتحديد المشكلة بالنسبة للحالات الأكثر تعقيداً وفقاً للخطوات التالية:

- أوجه القصور التشريعية والقانونية؛
- أوجه قصور السوق؛
- المسائل المجتمعية.

تتوفر الأدوات الضرورية لإجراء هذا التحليل العميق في الجزء الثالث تحت [القسم 3.4.1.5](#)، الهامش رقم 18-34. وإن الجوانب الموضحة في هذا الصدد قد تتطلب في الحالات المعقدة الاستعانة بمصادر خارجية لمهمة تحديد المشكلة أو على الأقل إشراك أيضاً خبرات من خارج جهة التشريع.

### 2.5.2 أهداف من أجل حل المشكلة المحددة<sup>25</sup>

21 إن الغرض من التحليل السابق للمشكلة هو إظهار المسائل التي تحتاج إلى التناول بمساعدة إما التشريع الفرعي أو الأدوات غير التشريعية. ولكن قبل الدخول في تطوير تدابير للحل الفعلي فمن الضروري شرح ما ينبغي أن يحل محل الوضع الذي تحدّد باعتباره مثيراً للمشكلة. بصيغة أخرى يجب الأخذ في الاعتبار أهداف السياسة الأساسية الشاملة للحكومة وكذلك الاستراتيجيات

<sup>25</sup> أنظر الوصف التفصيلي في الجزء الثالث تحت [القسم 3.4.2](#)، الهامش رقم 39-48.



القائمة بالفعل والأهداف العامة كما يجب أيضاً تعريف الأهداف المحددة. وأخيراً يجب استخلاص المؤشرات والتي من خلالها سوف يمكن استنتاج ما إذا كانت قد تحققت الأهداف ومدى تحقيقها.

يتتبع النموذج رقم 3<sup>26</sup> خطوات العمل الفردية لهذا الجزء من المرحلة 2 وبالتالي يسهل من وجود نهج منتظم لتصميم وشرح الأهداف والمؤشرات من أجل قياس نجاح عملية التنفيذ. وهذا يسمح بعرض نتائج العمل بشكل موجز بالرغم من أنه في معظم الحالات لا يغني ذلك عن الحاجة إلى توفير تبرير أكثر تفصيلاً في شكل تقرير. وبالتالي فإن النموذج هو عبارة عن ركيزة أخرى تبرهن على المنطق والحجة وراء تطوير مُسوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

من الممكن الاطلاع على النص التفسيري والأمثلة المطلوبة لاستيفاء المربعات في نهاية النموذج.

22

تطوير التشريع الفرعي- أهداف المشروع النموذج رقم 3 رئيس المشروع			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف/ الأرشيف	بداية تطوير المفهوم، المرحلة 1، الخطوة 2
مكتب رئيس الوزراء، وزارة/ هيئة ... إلخ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في جهة التشريع؛ أنظر <a href="#">القسم 2.3.1</a> ، الهامش رقم 2؛ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ؛ الهامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقاً لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/الشهر/ السنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
المشكلة الأساسية وطبيعتها، محددة في النموذج 2 <a href="#">القسم 3.4.1.1</a> ، الهامش رقم 9- 13 و <a href="#">القسم 2.5.1.1</a> ، الهامش رقم 14-10	يؤخذ من النموذج 2؛ الرجوع إلى النموذج 2 بالنسبة للعناصر الأخرى لتحليل المشكلة		
هدف السياسة (إن وجد) <a href="#">القسم 3.3.2</a> ، الهامش رقم 22	كما هو مُعرف في الوثائق الاستراتيجية/ وثائق السياسة:		
الهدف العام <a href="#">القسم 2.5.2</a> ، الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 39، 41، 45	كما هو مُعرف في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط		
الأهداف المحددة <a href="#">القسم 2.5.2</a> ، الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 41، 45	كما هي مُعرفة بشكل خاص في المرحلة 2 من عملية التشريع لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع:		
مُسوّدة المؤشرات- أنظر نهاية <a href="#">القسم 2.5.2</a> قبل الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 43	تشير إلى الإنجازات المتوقعة التي يمكن قياسها للأهداف المحددة.		

<sup>26</sup> للمهمة العامة الخاصة بعمل النماذج أنظر أعلاه [القسم 2.3.4](#)، الهامش رقم 42-46

ملاحظات (اختيارية)		
السرور ...		
عنوان الملاحق:		الملاحق الداعمة
التوقيع	اسم رئيس المشروع	تاريخ الإصدار

### شرح النموذج 3

بالإضافة إلى أهداف السياسة الشاملة التي يجب احترامها تتمثل الركائز الأساسية لهذا المكون في الثلاث عناصر التالية:

23

**الهدف العام-** وهو ما ينبغي أن يحدد المستهدفات متوسطة إلى طويلة المدى. غالبًا ما تتواجد بالفعل هذه الأهداف العامة الاستراتيجية ويطورها ويضعها البرلمان أو الحكومة أو الوزارة المعنية أو جهة التشريع نفسها وذلك باعتبارها جزءًا من خطة أطول أمدًا، وتُحدد هذه الأهداف توقعات معينة والتي سوف تسمح لمؤسسة ما بتحقيق مهمتها الأوسع نطاقًا أو تنفيذ رؤيتها. يتحقق الهدف العام باستيفاء جميع الأهداف المحددة.

**الأهداف المحددة-** ينبغي الآن تقسيم الهدف العام إلى أجزاء أصغر محددة ومرتبطة بشكل منطقي، وهذه هي الأهداف المحددة. تهدف هذه الأهداف إلى إما التخلص من سبب أو أكثر من أسباب المشكلة أو التعامل مع التأثيرات الناتجة عن مشكلة أو مزيج بين الإثنين. ترتبط الأهداف المحددة بشكل مباشر بالمسائل التي تهدف الحكومة إلى حلها، كما أنها أقصر أمدًا من الأهداف العامة وغالبًا ما تؤدي إلى أنشطة ملموسة. وتوضع الأهداف المحددة ضمن المسار الذي يتبعه مشروع التشريع الفعلي الخاص بجهة التشريع.

**مُسَوِّدة المؤشرات-** ينبغي تحديدها في هذه المرحلة من أجل وضع المستهدفات للنجاح في تحقيق الأهداف ذات الصلة. وبينما قد لا يكون ذلك بالأمر السهل أو يكون غامض بعض الشيء في هذه المرحلة، إلا أنه يجب على تحليل المفهوم التفصيلي فيما بعد أن يحدد مؤشرات المستهدفات الفعلية حتى يمكن قياس النجاح خاصةً للسماح بتقييمات لاحقة تنسم بالشفافية.

24

ومن أجل تحديد معايير واقعية وملموسة لهذه الممارسة تساعد القائمة المرجعية التالية في صياغة الأهداف وفقًا لتصنيف "سمارت" وذلك بالنسبة للأهداف العامة والأهداف المحددة.

● التحديد ● كلما أمكن يجب أن تكون تعريفات الأهداف دقيقة وملموسة وينبغي ألا تترك مجالاً للتفسير.

● إمكانية القياس ● يجب وصف الأهداف على أساس مستهدفات بالغة الوضوح. هذا يعني وضع مؤشرات واضحة للتغيرات التي من المفترض أن تحدث. وينطبق ذلك بشكل خاص على الأهداف المحددة.

● إمكانية التحقيق ● مهما كانت الأهداف يجب أن يكون تحقيقها ممكنًا. فإن العبرة ليست بالقيام بالتخطيط بشكل كبير ثم عدم القدرة على تلبية الوعود المحددة. لهذا يجب وضع الأهداف بشكل واقعي، مما يعني أن تقوم على أساس الموارد البشرية والميزانية المتاحة.

● الأهمية ● يجب ربط الأهداف مباشرة بتعريف المشكلة. والهدف من ذلك إما القضاء على المشكلة بالتخلص من أسبابها أو تناول التأثيرات التي تسببت فيها المشكلة.

- الإطار الزمني
- يجب تنفيذ الأهداف ضمن إطار زمني معقول. يرتبط ذلك مرة أخرى بالعنصر الخا
- ص بإمكانية تحقيق الأهداف. كذلك يجب وضع مواعيد إتمام المهام النهائية بالشكل الذي يسمح بتقييم النتائج المحققة.

25

مثال افتراضي "السلامة الطرق" يتعلق بالأهداف والمؤشرات	
خطوات عملية التطوير	النتائج المفترضة بالاعتماد على حالة افتراضية
<b>هدف السياسة</b> محدد مسبقاً في وثائق السياسة/ الوثائق الاستراتيجية ويجب أن يبقى كما هو	<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامج الحكومة لتطوير البنية التحتية للنقل لأغراض التجارة والصناعة</li> </ul>
<b>الهدف العام أو الاستراتيجي</b> محدد مسبقاً في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط وكقاعدة عامة يجب أن يبقى كما هو	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دراسة استراتيجية مشتركة لعام 2021 لوزارة النقل ووزارة التجارة والصناعة بشأن "تعزيز الأمن في حركة المرور على الطرق"</li> </ul>
<b>الأهداف المحددة</b> من المقرر وضعها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالاعتماد على تعريف المشكلة وتناول أسباب المشكلة وتأثيراتها	<p>الأهداف المحددة هي</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خفض عدد حوادث الطرق المرورية</li> <li>• خفض حوادث الطرق المرورية التي تتسبب في إصابات خطيرة وحالات وفيات</li> <li>• حماية الأطفال خاصة حتى عمر 12 عام من الإصابات البالغة أو الوفاة في حوادث السيارات</li> <li>• خفض التكاليف وتخفيف الأعباء على نظام الصحة وشرطة المرور الناتجة عن حوادث السيارات</li> </ul>
<b>مُسَوِّدة المؤشرات</b> يكون التعريف في هذه المرحلة غامضاً نسبياً؛ يُترك وضع المؤشرات الكمية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية بعد مرحلة التقييم	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقارير شرطة المرور عن أعداد حوادث السيارات على الطرق ومدى خطورتها</li> <li>• إحصائيات التأمين الصحي والتأمين على السيارات</li> <li>• إحصائيات تكاليف نظام الصحة العامة الناتجة عن حوادث السيارات</li> <li>• دراسات حول سلوكيات مستخدمي الطرق (السائقين والركاب)</li> </ul>

### 2.5.3 تطوير حلول مناسبة لتحقيق الأهداف المحددة<sup>27</sup>

عند تحليل المشكلات<sup>28</sup> وتوضيح الأهداف<sup>29</sup> تأتي الخطوة التالية والمتمثلة في إيجاد الحلول المناسبة لتحقيق هذه الأهداف.

26

تطوير التشريع الفرعي- تطوير واختيار الحلول المحتملة النموذج رقم 4 رئيس المشروع			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف/ الأرشيف	بداية تطوير المفهوم، المرحلة 1، الخطوة 3
مكتب رئيس مجلس الوزراء، وزارة/ هيئة ... إلخ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع ومنصبه في جهة التشريع؛ أنظر <a href="#">القسم 2.3.1</a> ، الهامش رقم 2؛ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ؛ الهامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقاً لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/ الشهر/ السنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
المشكلة الأساسية وطبيعتها، محددة في النموذج 2 <a href="#">القسم 3.4.1.1</a> ، الهامش رقم 9- 13 و <a href="#">القسم 2.5.1.1</a> ، الهامش رقم 14-10	يؤخذ من النموذج 2؛ الرجوع إلى النموذج 2 بالنسبة للعناصر الأخرى لتحليل المشكلة		
الهدف العام <a href="#">القسم 2.5.2</a> ، الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 39، 45، 41	كما هو مُعرف في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط		
الخيار 1 (مثال: عدم اتخاذ إجراء) أنظر <a href="#">القسم 3.4.3.3</a> ، الهامش رقم 64-69	وصف الخيار 1 فيما يتعلق بمدى قابلية تطبيق الهدف المحدد (الأهداف المحددة) وتحقيق المؤشر (المؤشرات)؛ مثال لعدم اتخاذ إجراء: من المتوقع ارتفاع عدد الإصابات الشديدة والمميتة في الحوادث المرورية بنسبة 5%-10% سنوياً وذلك اعتماداً على زيادة الحركة المرورية في الأماكن كثيفة السكان؛		
الخيار 2 (مثال: الخيار التشريعي) أنظر <a href="#">القسم 3.4.3.3</a> ، الهامش رقم 64-69	الإشارة إلى الإنجازات المتوقعة التي من الممكن قياسها للأهداف المحددة. مثال للإجراء التشريعي: تعديل قانون المرور للإلزام بارتداء أحزمة الأمان في السيارات اعتباراً من عام 1967. قاعدة التطبيق الإلزامي لأحزمة الأمان على جميع الركاب أثناء القيادة. فرض لوائح للجزاءات على من لا يلتزم بما سبق.		
المراجعة القانونية للخيار 2	مراجعة بسيطة للخيار فيما يتعلق بتعارضه مع الدستور أو اللوائح الأخرى في مجال مشروع القانون؛ لا يوجد تعارض متوقع؛		

<sup>27</sup> أنظر أيضاً الجزء الثالث [القسم 3.4.3](#)، الهامش رقم 49 و 58.

<sup>28</sup> أنظر أعلاه الجزء الثاني [القسم 2.5.1](#).

<sup>29</sup> الجزء الثاني [القسم 2.5.2](#).

<p>مراجعة سريعة للخيار بالنسبة للأثار السلبية الواضحة والملفتة للنظر؛ مطلوب استثمارات جديدة من أجل مشغلي السيارات؛</p>	<p><b>الآثار الواضحة للخيار 2</b></p>
<p>من المقرر تطويرها كملحق وفقاً للتصميم المنصوص عليه في <a href="#">القسم 3.4.4</a>؛ قد يُشار هنا إلى بعض النقاط الرئيسية مثال: تثقيف شرطة المرور من أجل إنفاذ القانون وتطوير حملة معلوماتية للسائقين والركاب</p>	<p><b>خطة تنفيذ الخيار 2</b></p>
<p>الإشارة إلى الإنجازات المتوقعة التي من الممكن قياسها للأهداف المحددة. - <u>اتفاقية ثنائية مع شركات التأمين من أجل</u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>زيادة وثائق التأمين بنسبة 50% للسيارات التي لا يوجد بها أحزمة أمان؛</li> <li>عدم تغطية إصابات الركاب الذين لم يقوموا بارتداء أحزمة الأمان- إذا كانت أحزمة الأمان متوفرة في السيارة؛</li> <li>المساهمة بنصف نسبة 50% من الزيادة على وثائق التأمين في ميزانية الصحة الوطنية؛</li> </ul> - تطوير حملة لرفع الوعي العام</p>	<p><b>الخيار 3 (مثال: خيار غير تشريعي)</b> أنظر <a href="#">القسم 3.4.3.3</a>، الهامش رقم 64-69</p>
<p>مراجعة بسيطة للخيار فيما يتعلق بتعارضه مع الدستور أو اللوائح الأخرى في مجال مشروع القانون؛ لا يوجد تعارض متوقع؛</p>	<p><b>المراجعة القانونية للخيار 3</b></p>
<p>مراجعة سريعة للخيار بالنسبة للأثار السلبية الواضحة والملفتة للنظر؛ أعباء إدارية جديدة لشركات التأمين؛</p>	<p><b>الآثار الواضحة للخيار 3</b></p>
<p>من المقرر تطويرها كملحق وفقاً للتصميم المنصوص عليه في <a href="#">القسم 3.4.4</a>؛ قد يُشار هنا إلى بعض النقاط الرئيسية</p>	<p><b>خطة تنفيذ الخيار 3</b></p>
<p>حجة القرار الخاص بالخيار المختار مع مراعاة المعايير الموضحة في <a href="#">القسم 3.4.3.3</a>. مثال لحالة أحزمة الأمان: القرار: مزيج من الخيار رقم 3 يدعمه الخيار رقم 2. قاعدة التطبيق الإلزامي لأحزمة الأمان والإشراف من الشرطة مع تطبيق غرامات في حالة عدم الالتزام. الحجة: من المتوقع أن يكون للخيار رقم 3 فعالية أكثر بسبب تكاليف التأمين المتكررة لمالك السيارة وخطر عدم تغطية إصابات الشخص. وسوف يكون الوعي العام بهذه العواقب أعلى قيمة من مجرد دفع غرامة. ولكن التنفيذ على أرض الواقع يظل تحت إشراف الشرطة.</p>	<p><b>الحل المختار (الحلول المختارة)</b> أنظر <a href="#">القسم 3.4.3.3</a>، الهامش رقم 64-69</p>
<p>قبل الانتقال بآثار الحل الفردي إلى هذا المستوى، من الضروري التحقق مما إذا كان الجمع بين الخيارات لا يؤدي إلى آثار إضافية. مطلوب استثمارات جديدة من أجل مشغلي السيارات؛ أعباء إدارية جديدة لشركات التأمين؛</p>	<p><b>الآثار الواضحة للحلول المختارة</b></p>
<p>على الأرجح سيتطلب الأمر مراجعة وتنسيق لخطط التنفيذ إذا تم اختيار أكثر من خيار كحل للمشكلة؛ بخلاف ذلك يظل جدول الخيار الأوضح ساريًا. مزيج من خطط التنفيذ المذكورة أعلاه مع التركيز على التنسيق في الوقت المناسب مع شركات التأمين واللائحة التنظيمية المتعلقة بالموعد النهائي لتوفير أحزمة الأمان في السيارات.</p>	<p><b>خطة تنفيذ الحلول المختارة</b></p>

الملاحظات (اختيارية)		
السر د ...		
عنوان الملاحق:		الملاحق الداعمة
التوقيع	اسم رئيس المشروع	تاريخ الإصدار

#### شرح النموذج 4

27 إن هذا القسم الذي يتناول خيارات الحلول المناسبة يتعامل مع الإمكانيات المتواجدة بالفعل لتحقيق الأهداف المحددة. وغالبًا ما يتكون الحل من حزمة تدابير والتي يجب تطويرها وتطبيقها من أجل التصدي للمشكلة بإزالة أسبابها أو معالجة تأثيراتها أو المزج بين الأمرين.

وكقاعدة عامة يجري البحث عن التدابير المناسبة من أجل تحقيق الأهداف باتباع ثلاث خطوات وُضعت بدقة:

- وضع بيان مفصل بالخيارات الممكنة للحلول
- تحليل الخيارات
- اختيار الحلول الأنسب

سوف تشرح الأقسام التالية سُبُل ووسائل تطوير مسار صُنع القرار من أجل اختيار الحلول الأنسب.

#### 2.5.3.1 الخيارات

28 في أي حالة من الحالات وكذلك في مشاريع القوانين المباشرة ينبغي تناول ثلاثة خيارات على الأقل في كل بيان مفصل للحلول الممكنة:

- "خيار عدم التغيير" لعرض الوضع الحالي للسياسات واستمرارها إذا ما لم تحدث تغييرات.
- الخيار التشريعي- تحسين تنفيذ وتطبيق التشريعات القائمة بالفعل أو تطوير التشريعات الجديدة.
- الخيار غير التشريعي وهو خيار ملائم ويظل بديلاً فعالاً يأخذ في الاعتبار وسائل أخرى غير الوسائل التشريعية لمعالجة المشكلات المحددة (الحوافز، التواصل، الاقتصاد...).

يتوفر في [القسم 3.4.1.5](#) وصف تفصيلي لكيفية تقييم الخيارات المحتملة للحلول، خاصةً للحالات الأكثر تعقيداً، كما يتضمن هذا القسم جزءاً تحليلياً لتحديد الخيارات المعتادة في حالة المشكلات القانونية والتشريعية (الهامش رقم 20) أو المشكلات المتعلقة بالسوق (الهامش رقم 28).

29 إن اتباع نهجاً منتظماً في البحث عن حلول ينبغي أن يحوّل دون أن تكون الصياغة اللاحقة للتشريع الفرعي / اللائحة التنفيذية مقتصرة بشكل عاجل على تشريع غير ملائم بدون إجراء تقييم للحلول البديلة. كما ينبغي لهذا النهج أن يضمن مراعاة الإمكانيات الكبرى لتدابير الدولة وفحص الحلول الجديدة و إذا لزم الأمر تطبيقها. والمطلوب هو حلول تركز على توافق الآراء التي تخدم المصلحة العامة ولكن أيضاً تساهم في إدراك الحقوق والمصالح الفردية للمواطنين وهيئات الأعمال التجارية.

يقتضي البحث عن الحلول الممكنة توفر المعرفة الشاملة بالمشكلة والأهداف المحددة، وإذا أمكن أيضاً معرفة المناهج القائمة بالفعل للحلول في دول أخرى وكذلك في أوضاع مماثلة. إلا أن البحث عن حلول هي أيضاً عملية إبداعية (تتضمن استخدام الأساليب الإبداعية مثل العصف الذهني) وهي العملية التي قد تنشأ عنها مناهج جديدة.

من الممكن للاعتبارات التالية أن تساعد في البحث عن الحلول المناسبة الممكنة:

- ما هو المنطق الذي تستند إليه المشكلة محل النظر؟ كيف تستطيع الدولة التأثير على الأطراف الفاعلة ذات الصلة حتى يمكن تحقيق تغيير إيجابي؟
- ما هي الحلول أو التشريعات الملموسة التي تتواجد في دول مماثلة للمشكلة أو للوضع محل النظر (نتيجة مقارنة قانونية)؟
- هل هناك مشكلات مماثلة في مجالات أخرى؟ ما هي الحلول التي وُجدت في هذه المجالات؟
- هل هناك مناهج أو استراتيجيات للحل تعتبر مناسبة بشكل خاص مع المشكلة محل النظر؟ على سبيل المثال استراتيجيات للسوق، أي إنشاء سوق فاعلة (جديدة)؛ استراتيجيات لقانون خاص (مثل استحداث حقوق قانونية إضافية)؛ استراتيجيات للحظر والعقاب؛ استراتيجيات تعليمية (الدور النموذجي للدولة، وضع العلامات، الحملات المعلوماتية ... إلخ)؛ استراتيجيات للشراكة (التعاون بين الدولة والقطاع الخاص)؟
- عند البحث عن حلول من المهم الأخذ في الاعتبار أن هناك مشكلات محددة تتطلب غالبًا وضع حلولاً مخصصة لها.

### 2.5.3.2 المراجعة القانونية للخيارات

- 31 عند هذه النقطة لم نتعامل بعد مع المراجعة القانونية التفصيلية والشاملة للخيارات العديدة، حيث سوف يتعين القيام بذلك في مرحلة لاحقة على أساس مقترح المُسوِّدة القانونية (أنظر أدناه [القسم 2.5.6](#)). ولكن ضمن سياق اختيار الحلول المناسبة ينبغي أن تكون هذه الخيارات قد خضعت للتصفية بالفعل حيث يمكن أن نتوقع من الناحية الظاهرية، استنادًا إلى الفحص القانوني السريع، عدم توافق هذه الخيارات مع:

- الدستور
  - مبادئ سيادة القانون
  - المعاهدات الدولية
  - التشريع الأولي أو الفرعي القائم بالفعل
- ولكن في حالة عدم التوافق مع التشريع الأولي أو الفرعي القائم بالفعل، فإن هذا الأمر قد يتطلب احتمالية تعديل التشريع القائم بالفعل حيث يمكن اعتبار هذا الإجراء من التدابير المتعلقة بخطة التنفيذ.

### 2.5.3.3 الآثار الواضحة للخيارات

- 32 ينبغي أن تتضمن عملية تقييم الخيارات واختيار الحلول تقديرًا للعواقب الإيجابية والسلبية المحتملة الواضحة لكل خيار من الخيارات. وتتمثل المجالات المعتادة التي يجب أخذها في الاعتبار فيما يلي:

- الآثار الاقتصادية
- الآثار الاجتماعية
- الآثار البيئية
- الآثار الشاملة
- الآثار المتعلقة بالميزانية

وللحصول على نهج واقعي ومنطقي قد تطبق بعض الأدوات المنهجية والمطورة فعليًا لمراحل تقييم الأثر 3 و6 (أنظر المقدمة حول "تقييم الأثر التشريعي" في الجزء الثاني، [القسم 2.6.1](#) من هذا الدليل).

- 33 وبالطبع هذه ليست بالخطوة الإجرائية التي ينبغي أن نتوقع تقييم الأثر فيها. ولكن ينبغي أن تكون بعض الخيارات قد خضعت بالفعل للاستبعاد من منظور بعض أساليب التقييم مثل فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة، أو نموذج التكلفة القياسية، أو تحليل التكلفة والعائد، أو تحليل فعالية التكاليف (أنظر [الأقسام 2.6.2.2 - 2.6.2.8](#)) والتي تبدو غير مناسبة بشكل ملحوظ بالرغم من أن هذه المناهج لا يمكن تطبيقها إلا بشكل تقريبي.

ومن هذا المنطلق يمكن تصفية الخيارات بسبب الآثار الجانبية غير المرغوب فيها والتي تظهر بوضوح فعلي من البداية.

في الحالات الأخرى التي لا يتطلب فيها الأمر استبعاد الآثار الواضحة من البداية تعتبر على الرغم من ذلك المعلومات الأولية عن هذه الآثار من الأمور المفيدة عند تحديد ما إذا اقتضى الأمر إجراء تقييم للآثار ومدى هذا التقييم (تقييم الأثر التشريعي البسيط أو تقييم الأثر التشريعي الكامل) (القسم 2.6.1، الهامش رقم 7-10).

#### 2.5.3.4 خطة التنفيذ حسب كل خيار

34 أحياناً لا يكون للحلول التشريعية المطورة الآثار المتوقعة لها عند التطبيق العملي للتشريع الفرعي، ولتجنب الصعوبات والعقبات غير المتوقعة أثناء التنفيذ فمن الضروري وجود خطة موزعة لتنفيذها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وبهذه الطريقة فقط يمكن تقييم أثر المفهوم من الناحية العملية بشكل مُسبق (أنظر أدناه القسم 2.5.4.1.1 خطة التنفيذ).

يوجد في القسم 3.4.4 إطار تفصيلي لخطة وجدول التنفيذ المشار إليه مع المزيد من الشرح للاعتبارات الداعمة التي تؤدي إلى تحديد الموارد المؤسسية والبشرية والميزانية وغيرها من الموارد الأخرى المطلوبة من أجل التنفيذ.

إلا أنه في هذه المرحلة من عملية صنع القرار المتعلق بالخيارات ينبغي أيضاً مراعاة تنفيذ كل خيار من الخيارات المقرر تحديدها. القيام بخطة تنفيذ تفصيلية ليس مرجحاً بعد، ولكن مجرد نظرة عامة على متطلبات التنفيذ من حيث الموارد المطلوبة والوقت والشروط الأخرى المتعلقة بإطار العمل مثل الشروط القانونية سوف تكون كافية. ومن هذا المنطلق عند اختيار الخيارات الأنسب من القائمة الإجمالية للخيارات الممكنة يمكن تصنيفها من البداية حينما تظهر المشاكل الرئيسية التي قد تحول دون تنفيذها.

#### 2.5.3.5 الحل: اختيار الخيارات الأنسب

35 مع نهاية عملية تحديد وتحليل الخيارات الممكنة، كما هو موضح أعلاه، ينبغي دائماً تحليل على الأقل الخيارات الثلاث (خيار عدم التغيير/ الخيار التشريعي/ الخيار غير التشريعي) في كل مُسوّدة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع (يجب اختيار الحل الأنسب للمفهوم). وقد تكون الكثير من الحالات تكميلية وتؤدي إلى حزمة من التدابير التي يجب تطبيقها على المفهوم، مثل:

- الحلول التي تستكمل أو تؤكد على بعض وفقاً لتأثيراتها هي حلول تُجمع في شكل حزم. من الممكن أيضاً وضع هذه الحلول في ترتيب زمني (مثل استخدام التدابير الأبسط في البداية ثم تطبيق التدابير الأقوى في حالة عدم الفعالية الكافية للتدابير البسيطة).

- الحلول أو الحزم التي تستبعد بعض من البدائل التي يمكن دمجها ببعض.

- الحلول التي يمكن تصميمها بشكل مختلف من الممكن تجميعها في شكل بدائل جزئية.

36 إن اختيار الحل الأنسب يتم على أساس فاعليته في حل المشكلة وتحقيق الأهداف المحددة.

ولكن بخلاف الفعالية قد تنتج المزيد من معايير الاختيار من الآثار القانونية؛ والمخاوف بشأن الآثار الجانبية السلبية الخاضعة للتقييم؛ والمشكلات في التنفيذ. وبالتالي يمكن إزالة بعض الخيارات على سبيل المثال لأنها:

- غير متناسبة (بمعنى أنه تتوفر حلول مناسبة أخرى أقل تكلفة للدولة أو ينتج عنها أعباء أقل بالنسبة لقطاع الأعمال)؛
- تبدو غير فعالة؛

- تفرض مشكلات قانونية صعبة (عدم التوافق مع حلول أخرى تم إقرارها بالفعل، أو تنتسب في تعديلات لقوانين أخرى ... إلخ)؛

- من الصعب الوصول إلى توافق الآراء (السياسية أو العامة) بشأنها.

37 تتوفر بالتفصيل في الأقسام 3.4.3 و 3.4.3.3 التوصيات المتعلقة بكيفية التعامل مع تقييم الخيارات تجاه الحلول الموصى بها. ويجب أن يوجه التقييم أفكاراً واقعية حول كيفية تطبيق الحلول على أرض الواقع. وسوف يحتاج الأمر إلى النتائج المستخلصة من أجل المساهمة في البدائل المقترحة في مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ومن الممكن لجزء من المفهوم أن يكون إما من الأفضل القيام بالتعديلات على التشريع الفرعي القائم بالفعل أو إقرار تشريع فرعي جديد (مسألة تقديرية!).

فيما يتعلق باختيار الخيار الأفضل فيكون من المهم دوماً أخيراً وليس آخرًا إيلاء اهتماماً رئيسياً "بخيار عدم التغيير" أو "الخيار غير التشريعي" كتدابير بديلة. وهذا من أجل تجنب اختيار الحلول التشريعية غير الضرورية والتي لن تستغرق وقتاً ومجهوداً وتكلفة في تطويرها وتنفيذها وتطبيقها فحسب وإنما أيضاً تساهم في الظاهرة واسعة النطاق التي تدعو إلي ما يطلق عليه "فيض القوانين" أو "الإفراط التشريعي" (الجانب الأخير: أنظر الجزء الثالث (القسم 3.4.3.4)).

البدائل التي تحتاج إلى المراجعة بدلاً من التدبير التشريعي الجديد هي:



- تدابير لضمان التطبيق الفعال للنصوص القائمة بالفعل،
- أعمال العلاقات العامة،
- ترتيبات العمل،
- الاستثمارات الجديدة،
- الحوافز (أوجه الدعم)،
- التشجيع على الدعم الذاتي الذي يمكن توقعه وإدارته بشكل معقول من الأطراف المعنية،
- إيضاحات من المحاكم

39 إن السريان المؤقت للتشريع الفرعي ليس بحل "غير تشريعي" وإنما نوع من التشريع الدائم الذي يستطيع أيضًا التصدي للفيض التشريعي. من الممكن الأخذ في الاعتبار التشريع محدد الوقت:

- في حالة المشكلات التي تحدث فقط بشكل مؤقت؛
- في حالة المشكلات التي من الممكن حلها بشكل دائم من خلال تدابير ملائمة أخرى بعد فترة معينة من الوقت؛
- في حالة وجود شك من البداية بشأن التأثير الذي سوف تخلفه التدابير أو تتطلبه لاكتساب الخبرة الأولية؛
- إذا ما لم يتواجد بعد حل توافقي (مثلا مع وزارة أخرى، أو هيئة أعمال معينة أو مجموعة معينة أخرى من المجتمع المدني)؛
- إذا ما كانت جهة التشريع ملزمة بموجب القانون المُحوّل للسلطة، أو يقع ضمن نطاق تفويضها بمقتضى المبادئ التوجيهية السياسية، أو قررت بمبادرة منها أن تجري تقييمًا لاحقًا قبل انتهاء الموعد المحدد، وبناءً على النتيجة المستخلصة تقوم بتعديل التشريع أو تمد فترة سريانه (هذا النوع من التشريع يُعرف دوليًا باسم "التشريع الوقتي").

#### 2.5.4 مذكرة فلسفة وأهداف التشريع

- 40 تعكس مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الأعمال المتعلقة بتطوير السياسة المفاهيمية بالكامل والجارية ضمن نطاق المشروع التشريعي، كما أنها تعرض كل نتائج العمليات الجارية ويدعمها الأساس المنطقي لهذه النتائج بشكل موجز ولكن مقبول. وتفصيلًا لذلك قد تشير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى البيانات والحقائق والتقييمات والاستدلالات الموضحة في ملاحق النماذج الفردية. ينبغي أن تتسم لغة المذكرة بالموضوعية والفاعلية والدقة. وبما أن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع هي نص له طابع رسمي والذي من المقرر نشره أيضًا خارج الجهة التشريعية، على سبيل المثال للأطراف المعنية والخبراء الخارجيين، ينبغي أن تتجنب استخدام المصطلحات أو الاختصارات الداخلية الخاصة.
- وهناك تمييز بين منهجين لإعداد هذه المذكرة:

41

- المنهج ثلاثي الخطوات في الحالات المعتادة:  
من مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع- نظرة عامة على المُسوّدة بعد (تكرار) تقييم الأثر- ثم الاتجاه لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية
- المنهج الاستثنائي في الحالات المباشرة:
- مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة

تمثل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة النسخة المعتمدة والنهائية التي سوف يقوم على أساسها تطوير مُسوّدة النص القانوني، ومتابعة الأنشطة المتعلقة بالتنفيذ وإجراء التقييم اللاحق بينما تخضع مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع لتقييم الأثر واعتمادًا على نتيجة التقييم قد تخضع نوعًا ما للتعديل قبل أن تصبح مذكرة نهائية.

يتخذ رئيس المشروع القرار باختيار أي من المنهجين وهو ما يجب توثيقه والاستدلال عليه في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وتكون الحالة الاستثنائية لمنهج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة مبررة في الأوضاع التي يتضح فيها من الوهلة الأولى أن التشريع الفرعي المستهدف لا يمكن أن يؤدي إلى آثار جانبية غير مرغوب فيها وبالتالي يكون أداء تقييم الأثر أمرًا لا داعٍ له.

#### 2.5.4.1 مذكرتان أو أكثر في الحالات المعتادة والمعقدة

42 في الحالات المعتادة والمعقدة ينطبق المنهج ثلاثي الخطوات والذي يتضمن إجراء تقييم للأثر بين مُسوّدة المذكرة والمذكرة النهائية (بتطبيق إما تقييم الأثر التشريعي البسيط أو تقييم الأثر الكامل). ويُتخذ القرار بهذه الخطوات ويوثق في المفهوم الأولي كما هو موضح أدناه.

تعتبر نقطة البداية هي صياغة النسخة الأولى من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، والتي تعرض كما هو موضح أعلاه النتائج الهامة لمسار العمل فيما يتعلق بمشروع التشريع حتى الآن وكذلك موجز بالتسبيبات. وهناك أيضًا أربعة عناصر أخرى من الضروري إضافتها والتي حتى هذه المرحلة من العملية لم تصبح بعد بمثابة موضوع العمل على المفهوم. أول هذه العناصر هي إضافة خطة لتنفيذ تدابير الحلول المطورة وفي معظم الحالات سوف تحتوي هذه التدابير على تطبيق التشريع القانوني. علاوة على ذلك ما زال سوف يتطلب الأمر البت فيما إذا تعين القيام بإجراء منفصل لتقييم للأثر وإذا ما تقرر ذلك يتعين تحديد مدى هذا التقييم. وأخيرًا ينبغي أن توفر مُسوّدة المذكرة بعض التوصيات للمرحلة 4 التالية على الفور لتقييم الأثر والمرحلة 5 اللاحقة لها "التحويل إلى نص قانوني".

##### 2.5.4.1.1 خطة تنفيذ المفهوم العام

43 خطة التنفيذ هي أداة توضح بالتفصيل العمل المطلوب لتنفيذ حل مختار (حلول مختارة) وتحقيق أهداف السياسة وغاياتها. فإنها تضع قائمة بالأنشطة والمخرجات والخطوط الزمنية من أجل تنفيذ الحلول ذات الصلة.

يتوفر في [القسم 3.4.4](#) إطار تفصيلي وجدول لخطة التنفيذ وهو الإطار الذي يتناول بالمزيد من الشرح الاعتبارات الداعمة التي تؤدي إلى تحديد الموارد المؤسسية والبشرية والميزانية وغيرها من الموارد الأخرى التي يتطلبها التنفيذ.

بالنسبة لتحديد نقطة البداية في تنفيذ الحلول يجب الأخذ في الاعتبار أن صياغة مقترح النص القانوني، والمشاورات بشأن المقترح مع الأطراف المعنية، والعمل على اعتماد الحكومة للمقترح هي أمور غالبًا ما يمكن أن تستغرق ستة أشهر أو أكثر.

##### 2.5.4.1.2 القرار بشأن أهمية مرحلة تقييم الأثر والتوصيات لفريق التقييم

44 استنادًا إلى التقييم المُسبق الجاري أثناء البحث عن خيارات وحلول محتملة يجب على رئيس المشروع إدراج قرار موثق في المفهوم الأولي حول الحاجة إلى مرحلة تقييم الأثر التشريعي ومستوى تعقيدها (للتمييز بين تقييم الأثر التشريعي البسيط وتقييم الأثر التشريعي الكامل أنظر أدناه [القسم 2.6.1](#)، الهامش رقم 7-10). هناك ثلاثة مستويات مرتبة لمستوى التعقيد:

##### ● تقييم الأثر التشريعي الكامل

45 عندما يُشتبه في حالة معقدة أن حل أو أكثر من الحلول المفضلة يتسبب في آثار مهمة يُشار هنا إلى إجراء تقييم متعمق (تقييم الأثر التشريعي) وكذلك مراجعة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع استجابةً لنتائج فريق التقييم الفني (المعلومات، والبيانات، والمشكلات المحددة).

##### ● تقييم الأثر التشريعي البسيط

46 يتحدد تقييم الأثر التشريعي البسيط لتقييم الحالات الأقل تعقيدًا التي لا تتسبب في آثار شديدة. يتبع هذا التقييم منهجية مرنة الاستخدام في الكثير من التعديلات والتي تسمح، مع الأخذ في الاعتبار الحالة المحددة، باختيار الأدوات ذا الصلة من مجموعة الأدوات الكاملة الخاصة بتقييم الأثر التشريعي والتي يكون استخدامها ممكنًا ومناسبًا وضروريًا وتناسبيًا من أجل التنبؤ بالتكلفة والعائد والفعالية للحل وكذلك على سبيل المثال المشكلات المتعلقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة. كما يؤدي أيضًا تقييم الأثر التشريعي البسيط إلى مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

##### ● الحالة الاستثنائية: عدم إجراء تقييم الأثر التشريعي

47 في الحالات المباشرة حيث لا يثير الحل المختار (الحلول المختارة) أي اشتباه في وقوع آثار محتملة قد يمر المشروع بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة إلى مشاورات الأطراف المعنية ([القسم 2.5.6.3](#)) أو تطوير نص مقترح المُسوّدة القانونية ([القسم 2.5.6.6](#)).

على سبيل المثال من الممكن للحالة المباشرة المعتادة أن تكون تطوير لائحة تنفيذية تعدل مادة أو مادتين من التشريع القائم بالفعل بدون تغيير المحتوى التشريعي بشكل جوهري وبالتالي لا يكون من المتوقع حدوث أي أثر إضافي من اللائحة الجديدة. ولكن ينطبق ذلك فقط إذا كان التشريع الفرعي القائم قد خضع بالفعل لتقييم الأثر التشريعي وعليه أخذ في الاعتبار الآثار بأكملها عند إصدار هذا التشريع ولم تظهر أي آثار جديدة أثناء مسار التنفيذ.

ومن ثمَّ يكون دائمًا من الضروري إجراء تقييم دقيق للحالة الفردية قبل أن يقوم رئيس المشروع باتخاذ القرار بالمضي قدمًا في تحويل المفهوم إلى نص قانوني بدون تقييم الأثر التشريعي.

#### 2.5.4.1.3 توصيات لإجراء تقييم الأثر

48 بخلاف الحالات الاستثنائية حيث لن يجري تقييم منفصل للأثر ينبغي على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع توفير المعلومات أو التوجيه أو التعليمات حول الأمور التالية:

- تعيين رئيس عملية التقييم وتكوين فريق التقييم، ما لم يكن هناك مجموعة متخصصة منفصلة خارج الجهة التشريعية أو مجموعة دائمة لدى الجهة التشريعية (أنظر أعلاه [القسم 2.3.2.3](#)، الهامش رقم 21 حول "النظام المركزي" ويليه "النظام اللامركزي")؛
- التوصية باستدعاء خبراء خارجيين متخصصين في مجال خبرة محدد له أهمية خاصة للمشروع التشريعي؛
- القرار بشأن تقييم الأثر التشريعي البسيط أو تقييم الأثر التشريعي الكامل وتسبب القرار؛
- الإشارة إلى جميع النتائج المستخلصة خلال مرحلة تطوير المفهوم والمتعلقة بالآثار الواضحة وكذلك غير الواضحة والتي أصبحت واضحة بالفعل أثناء مرحلة تطوير المفهوم؛
- إطار الميزانية (الخاصة) المتاحة لإجراء تقييم الأثر؛
- الجوانب الفنية والتنظيمية الأخرى خاصة تلك المتعلقة بالتعاون والتواصل بين رئيس المشروع ورئيس عملية التقييم؛
- مقترح واتفاق حول الإطار الزمني لإجراء التقييم وإذا لزم الأمر وضع موعد نهائي محدد لتقديم تقرير التقييم.

#### 2.5.4.1.4 توصيات لصياغة النص القانوني

49 ينبغي أن تتضمن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بعض المبادئ التوجيهية العامة من أجل تحويل المفهوم إلى نص قانوني. كما ينبغي الأخذ في الاعتبار صياغة التعليمات خاصة عندما تتصف عملية التشريع الفرعي أو تعديلاته بالتعقيد القانوني أو تتطلب صياغة معقدة أو عندما يكون لدى العملية التشريعية إطار زمني محدود لتنفيذ سياسة ما. وإن هذه المبادئ التوجيهية أو التوصيات الموجهة إلى رئيس الصياغة القانونية قد تتناول موضوعات مثل:

- الإحالة إلى القانون المُخَوَّل للسلطة أو غرضه التشريعي
- تشريع جديد أو تعديل لتشريع قائم بالفعل؟
- ما هو التشريع الأولي والفرعي المقرر أخذه في الاعتبار وعند الاقتضاء موائمته أو إلغاؤه؟
- هل ينبغي إصدار محظورات أو فرض التزامات صارمة أو إعطاء توصيات مع توفير المساحة لصنع القرار من أجل المستهدفين بالقاعدة القانونية؟
- هل ينبغي الخضوع لعقوبات بسبب مخالفة الالتزامات وانتهاك المحظورات المنصوص عليها في التشريع، وفي هذه الحالة ما هو نوع العقوبات التي ينبغي تضمينها أو تجنبها (مثل الحكم بالسجن، الغرامات الكبيرة)؟
- صياغة "تشريع وقتي"! (هذا يعني صياغة تشريع فرعي ينتهي بعد مدة محددة مثل خمس سنوات، إلا إذا قام المُشرع بتمديد الحد الزمني في نهاية المدة).
- إلخ ...

#### 2.5.4.1.5 هيكل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع

50 مما هو مشار إليه أعلاه تتضح الآن صفحة الغلاف التالية (في شكل النموذج 5) والتي تنص بإيجاز على بعض الإجراءات الشكلية والتصريحات الأساسية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وبعد النموذج 5 يوجد جدول محتويات موحد يتوفر من أجل الجزء السردية.

تطوير التشريع الفرعي- مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الأولية			
النموذج رقم 5			
رئيس المشروع			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف/الأرشيف	بداية تطوير المفهوم، المرحلة 1، الخطوة 3
مكتب رئيس الوزراء، وزارة/ هيئة ... إلخ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في جهة التشريع؛ أنظر <a href="#">القسم 2.3.1</a> ، الهامش رقم 2؛ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ؛ الهامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقًا لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/الشهر/ السنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
فريق المشروع	تحديد ممثلي الهيئات المشتركة في المشروع. الشكل: الاسم/ تفاصيل الاتصال (الهاتف/ البريد الإلكتروني)/ الهيئة		
المبادرة والنص	القانون المَحْوَل للسلطة أو المعاهدة الدولية، قرار الحكومة ... النص رقم ؟؟؟ بشأن "العنوان"؛ الإشارة المحددة إلى المادة (المواد) ذات الصلة؟؟؟ أنظر أيضًا <a href="#">القسم 2.4.1.1</a> ، الهامش رقم 7 أولوية استراتيجية: <input type="checkbox"/> نعم <input checked="" type="checkbox"/> لا		
المشكلة الأساسية وطبيعتها، محددة في النموذج 2 <a href="#">القسم 3.4.1.1</a> ، الهامش رقم 9-13 و <a href="#">القسم 2.5.1.1</a> ، الهامش رقم 14-10	يؤخذ من النموذج 2؛ الرجوع إلى النموذج 2 بالنسبة للعناصر الأخرى لتحليل المشكلة		
الهدف العام <a href="#">القسم 2.5.2</a> ، الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 39، 45، 41	كما هو مُعرف في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط		
الحل المقترح	<p>عينة لحالة أحزمة الأمان:</p> <p>- <u>اتفاقية ثنائية مع شركات التأمين من أجل:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>زيادة وثائق التأمين بنسبة 50% للسيارات التي لا يوجد بها أحزمة أمان؛</li> <li>عدم تغطية إصابات الركاب الذين لم يقوموا بارتداء أحزمة الأمان- إذا كانت أحزمة الأمان متوفرة في السيارة؛</li> <li>المساهمة بنصف نسبة 50% من الزيادة على وثائق التأمين في ميزانية الصحة الوطنية؛</li> </ul> <p>- تطوير حملة لرفع الوعي العام</p> <p>استكمال ذلك بما يلي:</p> <p>- <u>تعديل قانون المرور من أجل:</u></p>		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• الإلزام بوضع أحزمة الأمان في السيارات اعتبارًا من انتاج عام 1967.</li> <li>• قاعدة التطبيق الإلزامي لأحزمة الأمان على جميع الركاب أثناء القيادة.</li> <li>• فرض لوائح للجزاءات على من لا يلتزم بما سبق.</li> </ul>	
<p>موجز للنقاط الرئيسية في جدول التنفيذ (على الأمدن القصير والمتوسط) مع الإشارة إلى ملحق لهذا المفهوم، أي خطة التنفيذ الكاملة.</p> <p>بمعنى: خطة تنفيذ متكاملة للحل مع التركيز على القيام بالتنسيق في الوقت المناسب مع شركات التأمين وتوفير التشريع المطلوب المتعلق بالموعد النهائي لتوفر أحزمة الأمان في السيارات ... إلخ</p>	<p><b>خطة تنفيذ الحل المقترح</b></p>
<p><b>الآثار المقدرة الواضحة للحل المقترح</b></p> <p>العينات وفقًا لحالة أحزمة الأمان</p>	
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p>	<p>الآثار الاقتصادية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>مطلوب استثمارات جديدة لأصحاب السيارات الأفراد</p>	<p>الآثار الاجتماعية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p>	<p>الآثار البيئية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p>	<p>الآثار الشاملة</p>
<p>الإشارة إلى الأثر على الميزانية. إذا ما كان الحد الأقصى الحالي للميزانية يغطي الخيار المقترح، تجري الإشارة إلى ما يلي "تم التنفيذ بموجب الحد الأقصى الحالي للميزانية".</p> <p>متوقع آثار إيجابية فقط على ميزانية الدولة خاصة بالنسبة للصحة؛ ما زال المبلغ قيد التقدير. التكاليف الهامشية لحملة رفع الوعي العام مقارنة بالدخل المتوقع.</p>	<p>الأثر المتعلق بالميزانية</p>
<p>إذا ما لم تكن الأعباء الإدارية للشركات ذات جدوى، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا ينطبق ذلك". وبخلاف ذلك تحديد إجمالي الزيادة أو الانخفاض في الأعباء الإدارية.</p> <p>أعباء إدارية جديدة على شركات التأمين مقابل الدخل الأعلى مستوى من الزيادة في وثائق التأمين؛</p>	<p>الأعباء الإدارية للشركات</p>
<p>الإشارة إلى ما إذا تطلب الأمر تقييم الأثر (التشريعي) وإلى أي مدى يكون ذلك:</p> <p><input type="checkbox"/> لا يتطلب الأمر تقييم الأثر التشريعي</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي البسيط</p> <p><input type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي الكامل</p>	<p><b>هل تقييم الأثر مطلوبًا؟</b></p>

<p>إذا جرى اختيار تقييم الأثر التشريعي، تجري الإشارة بشكل خاص إلى المهام المطلوبة من أجل التقييم.</p> <p><i>تقييم وتقدير الدخل المتوقع من وثائق التأمين مع مرور الوقت بالنسبة لشركات التأمين وميزانية الدولة؛</i></p>	<p><b>التعليمات من أجل التقييم</b></p>
<p>الإشارة إلى ما إذا كان من المقرر تطبيق اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة. إذا ما لم يتطلب الأمر ذلك، تجري الإشارة إلى السبب. وإذا ما تطلب الأمر ذلك تجري الإشارة إلى الموضوعات الأساسية المقرر تناولها.</p> <p><i>مطلوب تطبيق اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة حيث من المقرر تقييم التكاليف الإضافية لسيارات الشركة؛</i></p>	<p><b>اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة</b></p>
<p>الإشارة إلى المعايير التالية من أجل إنجاز المشروع:</p> <p><i>الإطار الزمني المحتمل:</i></p> <p><i>الموارد البشرية:</i></p> <p><i>التكاليف الإضافية للدعم الخارجي:</i></p>	<p><b>الموارد المقدرة من أجل المراحل التالية للمشروع</b></p>
<p><b>الملاحظات (اختيارية)</b></p>	
<p>السر ...</p>	
<p>عنوان الملاحق:</p>	<p><b>الملاحق الداعمة</b></p>
<p>الإشارة إلى الجزء التالي الذي سوف تتطرق له المذكرة</p> <p><i>تقييم الأثر التشريعي (الداخلي) - تقييم الإدارة أو التقييم الخارجي ... إلخ</i></p>	<p><b>الخطوة التالية</b></p>
<p><b>التوقيع</b></p>	<p><b>اسم رئيس المشروع</b></p>
<p></p>	<p><b>تاريخ الإصدار</b></p>

توفر صفحة الغلاف (النموذج 5) معلومات أساسية موجزة حول المشروع وتقود إلى الجزء السردى لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع. ويتضح فيما يلي الهيكل المستهدف للمذكرة في شكل جدول بالمحتويات. من الممكن جمع مواد ومضمون النص بشكل أساسي من الخطوات المُطورة والمُجمعة مسبقاً للعملية التشريعية ككل وذلك في شكل ملخص، ولكن ينبغي أن يضيف رئيس المشروع الأساس المنطقي للقرارات المتخذة ضمن مسار العملية وكذلك التوجهات الإدارية والسياسية المستهدفة. يعتبر ذلك ضرورياً حيث يجب أن تقوم المذكرة خلال المراحل القادمة للعملية مقام المصدر الرئيسي للمعلومات من أجل الأطراف الداخلية وكذلك الخارجية (فريق التقييم، الخبراء، الأطراف المعنية ... إلخ).

## جدول محتويات مذكرة فلسفة وأهداف التشريع

1. المقدمة
  - تشكيل فريق المشروع ويتضمن الموارد الخارجية
2. ملخص المفهوم
3. التفويض لإجراء عملية التشريع
4. تحليل المشكلة
  - 4.1. المشكلة، الأسباب، التأثيرات
  - 4.2. التسبب
5. الأهداف
  - 5.1. الأهداف الاستراتيجية، الأهداف العامة والمحددة
  - 5.2. التسبب
6. الحلول لتحقيق الأهداف
  - 6.1. الخيارات والحلول المختارة
  - 6.2. التسبب
7. خطة التنفيذ وجدولها
8. أهمية التقييم المُسبق لآثار التدابير الخاصة بالحل
  - 8.1. "تقييم الأثر التشريعي البسيط؟"
  - 8.2. "تقييم الأثر التشريعي الكامل" - في الحالات المعقدة؟
  - 8.3. يمكن الاستغناء بشكل استثنائي عن تدابير تقييم الأثر المنفصلة؟
9. تعليمات لفريق التقييم
10. تعليمات للقائمين علي صياغة النص القانوني
11. الملاحظات الختامية

ينطبق جدول المحتويات الموضح أعلاه على أي مُسوّدة أولية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع بما في ذلك مُسوّدة المذكرة الواحدة (أنظر القسم التالي المعني بالحالات المباشرة). أما بالنسبة لمحتوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والمقرر كتابتها بعد المرحلة 3 "تقييم الأثر-المرحلة 1" فهناك بعض التفاوتات يجب التنويه إليها (أنظر أدناه القسم 2.4.6.3 والنموذج رقم 7).

### 2.5.4.2 مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الواحدة في الحالات المباشرة

52 في الحالات الأبسط والمباشرة (كما هو موضح أعلاه في [القسم 2.5.4.1.3](#)، الهامش رقم 48) عند اختيار (عدم الإجراء) لتقييم الأثر التشريعي قد تمثل المُسوّدة الأولية بالفعل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والتي قد يمضي رئيس المشروع قدمًا بها في تحويل المفهوم إلى نص قانوني.

وهذا التحويل، أي عملية صياغة نص التشريع الفرعي، قد يقوم بها الخبير القانوني والذي يتعين أن يكون جزء من فريق رئيس المشروع المكون على الأقل من ثلاثة أشخاص (أنظر أعلاه [القسم 2.3.1](#)، الهامش رقم 2). وفي هذه الحالات قد تصبح المشاورات مع الأطراف المعنية الخارجية (غير الحكومية) غير ضرورية ويستطيع المشروع المُضي مباشرة تجاه تطوير النص القانوني (اعتبارًا من [القسم 2.7](#)).

### 2.5.5 الإشراف على مرحلة تقييم الأثر

53 يعتبر الإشراف على تقييم الأثر جزء من المهام الإدارية لرئيس المشروع والفريق، وسوف تتطلب هذه المهمة بشكل خاص اتصالات حثيثة مع فريق التقييم لتلقي ردًا فوريًا على أي أسئلة واستفسارات طارئة.

#### 2.5.5.1 المبادرة في عملية تقييم الأثر

54 بمجرد تحديد ضرورة إجراء تقييم تفصيلي من خلال عملية تقييم الأثر واتخاذ القرار بذلك يقوم رئيس المشروع اتباعًا للقرارات المنصوص عليها في مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بتجميع الفريق المطلوب من القدرات الداخلية و/أو الخارجية. ومن الممكن دعم عملية التكليف بالمهام والالتزامات في هذه العملية باستخدام المنهجية الموضحة في [القسم 2.3.2.5](#) من أجل الدعم الخارجي. ويجب استكمال ذلك بتوجيهات تحدد مهمة فريق التقييم مع الأخذ في الاعتبار المبادئ التالية:

- الغرض: يخدم التقييم غرض واحد وهو صُنع قرارات مستنيرة بشأن السياسات واللوائح، وبالتالي يساعد ذلك في تحسين مستوى جودة السياسات والتشريع الداعم لذلك.
- التركيز: غالبًا لا يمكن تحليل كل شيء بشكل عميق، حيث أن ذلك قد يتطلب وقت طويل والكثير من ساعات العمل وميزانية كبيرة. لهذا يجب اتخاذ القرار العملي بشأن ما يجب تحليله وكيف يجري هذا التحليل.
- التناسب: يوفر مبدأ تناسب التحليل الإطار العام لهذه القرارات العملية. ويقوم المنطق الأساسي لذلك على أنه يجب للتحليل أن يوفر القيمة المضافة الكافية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية مقارنةً بالمجهود المطلوب لأداء هذا التحليل.
- التبرير: يجب الحكم على الجهود المبذولة في التقييم مقابل معرفة ما إذا كان المجهود المطلوب لإجراء هذا التحليل يعتبر مبررًا. يساعد هذا النهج على تحديد عمق التحليل الذي ينبغي إجراؤه من أجل تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية الناتجة عن ذلك.

#### 2.5.5.2 التواصل مع فريق تقييم الأثر

سوف يتعين على فريق الخبراء الذي يعمل على التقييم أن يقوم بالمراجعة ليس لمُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع فحسب وإنما أيضًا إذا كان من الضروري الاشتراك بشكل أعمق في المسائل الفردية بأن يقوم بمراجعة الملف الكامل للمشروع ابتداءً بتعريف المشكلات والأهداف لفهم المسعى وراء الأفكار الأولية ووصولاً إلى مفهوم الخيارات والحلول المقترحة. وبالتالي سوف تظهر الحاجة إلى توضيح أحد التفاصيل أو الافتراضات وهو ما يتطلب توفر فريق التطوير الأساسي ورئيس المشروع وإعطائهم للآراء والانطباعات الواعية.

وفي نهاية عملية التواصل سوف يقدم "فريق التقييم" "تقرير التقييم" إلى رئيس المشروع (للحصول على مخطط هذا التقرير أنظر [القسم 3.5.3](#)، الهامش رقم 12).

عند هذه النقطة تنتقل العملية إلى المرحلة 3 "تقييم الأثر، المرحلة 1". بعد إجراء المرحلة 1 من تقييم الأثر تعود العملية إلى المرحلة 4 "تطوير المفهوم، المرحلة 2"

55 2.5.6 مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، المرحلة 2

إذا أدت مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مقابل تقرير التقييم إلى مراجعة مُسوّدة وثيقة التقييم سوف تمثل النسخة المعدلة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والتي بعد المراجعة القانونية، وحتماً إجراء مشاورات مع الأطراف المعنية، سوف تكون هي الأساس لتطوير النص من أجل مقترح المُسوّدة القانونية (أنظر أدناه [القسم 2.5.6.5](#)).

#### 2.5.6.1 المراجعة في ضوء تقرير التقييم

56 إن تقييم الأثر يستهدف إجراء مراجعة "فنية" حيادية للمفهوم لتحديد كل الآثار الجانبية التي قد تكون بشكل خاص سلبية كنتيجة لتنفيذ المفهوم. هذه الآثار موضحة في تقرير تقييم مخصص لهذا الغرض (أنظر [القسم 3.5.3](#)، الهامش رقم 12). وبمجرد توفر هذا التقرير وتناوله للمشاكل المتواجدة في المفهوم يجب على رئيس المشروع بدعم من فريقه مراجعة الحقائق والبيانات المتوفرة للتأكد من صحتها وقبولها. وبمجرد التأكد من هذه المعلومات يجب على رئيس المشروع (في حالة استشارته من خلال الوزير/رئيس المؤسسة) موازنة المخاطر الموثقة مقابل درجة تحقيق الأهداف الأصلية. ونتيجة لهذه المراجعة الاستراتيجية والتفضيلات السياسية من الممكن للنتائج المستخلصة من ذلك أن تكون:



- إلغاء المشروع بالكامل- في حالة هيمنة جميع الآثار السلبية؛
- عدم التغيير- في حالة إمكانية تجاهل هذه الآثار أو سيادة الأهداف السياسية؛ في هذه الحالة يعتبر المفهوم الأولي في هذه المرحلة هو المفهوم النهائي؛
- تعديل المفهوم وموائمته للتخفيف من حدة المخاطر والآثار وهو ما ينتج عنه نسخة مُحدثة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

قد يتطلب أي تغيير في المفهوم إجراء تغيير في خطة (خطط) التنفيذ وكذلك في التعليمات المتعلقة بالصياغة القانونية. قبل وصول المفهوم إلى المرحلة النهائية سوف يظل بحاجة إلى المرور على الخطوة التالية المتعلقة بالتقييم القانوني.

### 2.5.6.2 فحص مدى التوافق مع المبادئ القانونية

- 57 يجب أن يتناسب أي تشريع فرعي جديد أو معدل مع الإطار القانوني القائم بالفعل. لهذا فإن المحتوى المستقبلي له وفقاً للمفهوم يجب فحصه للتأكد من توافقه مع القانون الأعلى مستوى واتساقه مع النظام القانوني ككل. وفي الواقع يجب أن تكون شروط الإطار القانوني مأخوذة في الاعتبار دوماً مع تقدم المشروع وتباعاً موائمة المفهوم، لهذا يكون من الضروري المشاركة المستمرة للخبير القانوني بالفريق الدائم لتطوير التشريع، ومع ذلك في هذه المرحلة وقبل استكمال العمل على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يجب إجراء مراجعة قانونية وتقييم قانوني شامل للمفهوم ككل.

وفي الحالات المباشرة قد تجري هذه المراجعة القانونية من خلال الخبير القانوني في فريق رئيس المشروع. إلا أنه في الحالات الأكثر تعقيداً يكون من الموصى به إشراك إدارة قانونية مختلفة ضمن جهة التشريع والتي تتضمن أيضاً بشكل اختياري خبرات قانونية خارجية من المجال الأكاديمي أو نقابة المحامين.

- 58 يخضع الآن المفهوم ككل وكذلك الحلول المنفردة المطورة في هذا المفهوم للحكم مقابل المبادئ والقواعد القانونية التالية:

- هل تتمتع الجهة التشريعية بالاختصاص التشريعي بشأن هذا الموضوع؟
- هل يُخَوَّل القانون (التشريع الأولي) السلطة التنفيذية للدولة بإصدار تشريع فرعي بشأن هذا الموضوع؟
- هل تغطي صياغة القانون المُخَوَّل للسلطة والنص المُخَوَّل (النصوص المُخَوَّلة) في هذا القانون ومعناه وغرضه أهداف المفهوم وحلوله التشريعية؟ إن الغرض من نقطة الفحص هذه هو تجنب الخطأ المرتكب باستمرار وهو تجاوز النطاق الذي يضعه القانون المُخَوَّل للسلطة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي (مثال: تسمح صياغة القانون بتشريع لاستخدام أحزمة الأمان في السيارات، ويتضمن التشريع القانوني الشاحنات أيضاً).
- هل الحلول التشريعية تؤثر على حقوق الإنسان والحريات المكفولة دستورياً- أنظر الديباجة والمواد 5، و93 و206 من دستور جمهورية مصر العربية؟
- إذا فرضت الحلول التشريعية التزامات أو عوائق قانونية أخرى على الأشخاص (الطبيعية أو الاعتبارية) فهل يتوافق ذلك مع مبدأ التناسب:

- هل تعتبر مناسبة لتحقيق الأهداف الخاصة بالحل؟
  - هل تعتبر ضرورية أم هناك وسائل أقل عيباً لتحقيق الهدف المرغوب فيه؟
  - هل الحل ملائماً، أي هل العوائق التي يواجهها الفرد بسبب الحلول لا تتعدى المزايا التي تعود على المجتمع؟
  - هل يتوافق المفهوم مع مبدأ سيادة القانون خاصة مع مبدأ اليقين القانوني وحظر تطبيق الأثر الرجعي؟
  - هل يتوافق المفهوم مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة والموقعة من جمهورية مصر العربية؟
- يوضع الرأي القانوني المتعلق بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع ويقدم التقرير بشأنه والذي يعلق بتبريرات واضحة على كل مسألة من تلك المسائل.

### 2.5.6.3 المشاورات مع الأطراف المعنية

- 59 يتناول [القسم 2.3.2.6](#)، الهامش رقم 32-38 مسألة المشاورات مع الأطراف المعنية، ومن الممكن الرجوع إلى تفاصيل المنهجية المعمول بها في [القسم 3.6.3](#)، الهامش رقم 3-6. لقد تحددت بالفعل المجموعات المستهدفة من أجل المشاورات ضمن تحليل

المشكلة، بل وتؤكد هذه المجموعات أو حتى امتد نطاقها من خلال تقييم الأثر. وبالتالي سوف يحتاج هذا الأمر إلى مخاطبة تلك المجموعات من أجل عقد المشاورات معها وذلك بينما تعتبر مراجعة المفهوم مع هيئات التنفيذ المرتقبة والمسؤولة أمرًا إلزاميًا. وينظم الفريق الدائم لتطوير التشريع المشاورات بالتنسيق مع رئيس المشروع.

60 في الحالات المباشرة قد تكون نفقات إجراء المشاورات مع الأطراف المعنية غير مناسبة، ولكن تعتبر المشاورات الداخلية مع الهيئات العامة (مثل الوزارات) المشتركة في التنفيذ أمرًا إلزاميًا.

#### 2.5.6.4 توصيات لصياغة القانونية

تتضمن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية تعليمات واضحة للمسؤول القائم بالصياغة القانونية (مجموعة المسؤولين القانونيين بالصياغة القانونية).

61 عندما تكون الخطوة التالية لإقرار مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية هي صياغة التشريع الفرعي يكون التحليل الذي تم بمثابة الأساس للصياغة القانونية. وسعيًا لتبسيط عمل الفريق الذي سيقوم بتطوير مقترح المَسودَّة القانونية يجب أن يوضح ملخص التحليل أيضًا الإطار العام للنص القانوني، ويعتمد شكل هذا الإطار على الموضوع الذي خضع للتحليل في المفهوم.

#### أوجه القصور التشريعية

62 من الممكن للنظرة العامة أن تكون في شكل قائمة محددة للغاية بالمواد المتواجدة في التشريع الفرعي التي تحتاج إلى التغيير. ومن المحتمل أن تكون هذه هي الحالة عندما تتناول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أوجه قصور تشريعية قائمة ومحددة بالفعل وتكون النتيجة المستخلصة هي تحسين الإطار القانوني القائم. كما أنه قد تكون هذه هي الحالة عندما يتمثل الهدف في تخفيف الأعباء الإدارية. وغالبًا ما تكون التغييرات القانونية المحددة كافية لتحقيق انخفاض ملحوظ في الأعباء.

#### التشريعات الجديدة

63 عندما يكون التشريع الفرعي الجديد بصدد التطوير من الممكن للإطار أن يتخذ طابعًا عامًا أكثر. ومن الممكن للتحليل ونتائج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية أن تضع المبادئ للنص القانوني من حيث الأمور التي ينبغي تغطيتها. كما أنه من الممكن أيضًا أن يشير إلى المبادئ التي يجب أن تنعكس في التشريع الفرعي.

غالبًا ما يوفر التحليل الجاري والمقدم استنادًا إلى نموذج التكلفة القياسية، واختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة والفحص التشريعي المقارن معلومات مباشرة عن كيفية صياغة النص التشريعي.

والجدير بالذكر أنه ينبغي أن يكون أساس مقترحات المَسودَّة القانونية كاملاً قدر الإمكان. ولكن ينبغي عدم الافتراض بأن التحليل والتوصيات الخاصة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية سوف توفر دومًا صورة كاملة حول كيفية تطور التشريع الفرعي، وعلى أي حال قد تظهر مسائل جديدة أثناء المشاورات العامة بشأن مَسودَّة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وما يهم هو أن هذه المسائل الجديدة ينبغي وضعها مقابل التحليل الأصلي، وعندما ينتج عن ذلك حياد عن نتائج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية يجب تقديم نسخة مُحدثة من المذكرة بالإضافة إلى مقترح المَسودَّة القانونية وذلك عند تقديم المذكرة بشكل نهائي للحكومة من أجل إقرارها.

يجب تحديث مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وتقديمها للحصول على موافقة الحكومة عليها عندما تكون التغييرات المتعلقة بالأثار المتوقعة تغييرات جوهرية. وتكون هذه هي الحالة بشكل خاص إذا تغير الأثر المتعلق بالميزانية أو عندما تكون هناك أطراف معنية مختلفة سوف تتأثر بالقرارات عما هو متوقع في البداية.

#### 2.5.6.5 إقرار النسخة المُحدثة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع وتقديمها إلى رئيس الصياغة القانونية

اعتمادًا على نتائج عملية التقييم والمراجعة اللاحقة للعوائق المحتملة الناشئة عن المراجعة القانونية والمشاورات مع الأطراف المعنية يقوم رئيس المشروع بإعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية من أجل الخطوات القادمة للمشروع.

تطوير التشريع الفرعي- مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية النموذج رقم 7 رئيس المشروع			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف/ الأرشيف	بداية تطوير المفهوم، المرحلة 1، الخطوة 3
مكتب رئيس الوزراء، وزارة/ هيئة ... إلخ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ، الهامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في جهة التشريع؛ أنظر <a href="#">القسم 2.3.1</a> ، الهامش رقم 2؛ <a href="#">القسم 2.2.1</a> ؛ الهامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقاً لنظام الملفات بالوزارة	اليوم/الشهر/ السنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
الفريق المسئول عن المشروع	تحديد ممثلي الهيئات المشتركة في المشروع. الشكل: الاسم/ تفاصيل الاتصال (الهاتف/ البريد الإلكتروني)/ الهيئة		
المبادرة والنص	القانون المُخَوَّل للسلطة أو المعاهدة الدولية، قرار الحكومة ... النص رقم ؟؟؟ بشأن "العنوان"؛ الإشارة المحددة إلى المادة (المواد) ذات الصلة؟؟؟ أنظر أيضاً <a href="#">القسم 2.4.1.1</a> ، الهامش رقم 7 أولوية استراتيجية: <input type="checkbox"/> نعم <input checked="" type="checkbox"/> لا		
المشكلة الأساسية وطبيعتها، محددة في النموذج 2 <a href="#">القسم 3.4.1.1</a> ، الهامش رقم 9- 13 و <a href="#">القسم 2.5.1.1</a> ، الهامش رقم 10-14	يؤخذ من النموذج 2؛ الرجوع إلى النموذج 2 بالنسبة للعناصر الأخرى لتحليل المشكلة		
الهدف العام <a href="#">القسم 2.5.2</a> ، الهامش رقم 23 و <a href="#">القسم 3.4.2</a> ، الهامش رقم 39، 41، 45	كما هو مُعرف في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط		
الحل المقترح	عينة لحالة أحزمة الأمان: - اتفاقية ثنائية مع شركات التأمين من أجل: <ul style="list-style-type: none"> <li>زيادة وثائق التأمين بنسبة 50% للسيارات التي لا يوجد بها أحزمة أمان؛</li> <li>عدم تغطية إصابات الركاب الذين لم يقوموا بارتداء أحزمة الأمان- إذا كانت أحزمة الأمان متوفرة في السيارة؛</li> </ul>		

<ul style="list-style-type: none"> <li>المساهمة بنصف نسبة 50% من الزيادة على وثائق التأمين في الميزانية الوطنية للصحة؛</li> <li>- تطوير حملة لرفع الوعي العام</li> <li>استكمال ذلك بما يلي:</li> <li>- <u>تعديل قانون المرور من أجل:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>الإلزام بوضع أحزمة الأمان في السيارات اعتبارًا من انتاج عام 1967.</li> <li>قاعدة التطبيق الإلزامي لأحزمة الأمان على جميع الركاب أثناء القيادة.</li> <li>فرض لوائح للجزاءات على من لا يلتزم بما سبق</li> </ul> </li> </ul>	
<p>موجز للنقاط الرئيسية في جدول التنفيذ (على الأمد القصير والمتوسط) مع الإشارة إلى ملحق لهذا المفهوم، أي خطة التنفيذ الكاملة</p> <p>بمعنى: خطة تنفيذ متكاملة للحل مع التركيز على القيام بالتنسيق في الوقت المناسب مع شركات التأمين وتوفير التشريع المطلوب والمتعلق بالموعد النهائي لتوفر أحزمة الأمان في السيارات ... إلخ</p>	<p><b>خطة تنفيذ الحل المقترح</b></p>
<p><u>الآثار المحددة الحقيقية للحل المقترح</u></p> <p>العينات وفقًا لحالة أحزمة الأمان</p>	
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p>	<p>الآثار الاقتصادية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>مطلوب استثمارات جديدة لأصحاب السيارات الأفراد</p>	<p>الآثار الاجتماعية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p>	<p>الآثار البيئية</p>
<p>الإشارة إلى أهم الآثار في هذه الفئة. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>تختلف عن تقدير الآثار الواضحة المشار إليها أعلاه، حيث حدد فريق التقييم ما يلي: تحتاج الحملة المعلوماتية المعنية بالتأمين إلى التناغم والتنسيق مع حملة رفع الوعي العام وهو ما سوف يؤدي إلى استثمارات/تكاليف في أي من الجانبين.</p>	<p>الآثار الشاملة</p>
<p>الإشارة إلى الأثر على الميزانية. إذا ما كان الحد الأقصى الحالي للميزانية يغطي الخيار المقترح، تجري الإشارة إلى ما يلي "تم التنفيذ بموجب الحد الأقصى الحالي للميزانية".</p> <p>متوقع آثار إيجابية فقط على ميزانية الدولة خاصة بالنسبة للصحة؛ ما زال المبلغ قيد التقدير. التكاليف الهامشية لحملة رفع الوعي العام مقارنة بالدخل المتوقع.</p>	<p>الأثر المتعلق بالميزانية</p>
<p>إذا ما لم تكن الأعباء الإدارية للشركات ذات جدوى، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا ينطبق ذلك". وبخلاف ذلك يجري تحديد إجمالي الزيادة أو الانخفاض في الأعباء الإدارية.</p>	<p>الأعباء الإدارية للشركات</p>

<p><b>أعباء إدارية جديدة على شركات التأمين مقابل الدخل الأعلى مستوى من الزيادة في وثائق التأمين؛</b></p>		
<p><b>تقييم الأثر</b></p> <p>الإشارة إلى ما إذا تطلب الأمر تقييم الأثر (التشريعي) وإلى أي مدى يكون ذلك:</p> <p><input type="checkbox"/> لا يتطلب الأمر تقييم الأثر التشريعي</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي البسيط</p> <p><input type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي الكامل</p>		
<p><b>اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة</b></p> <p>الإشارة إلى إذا ما طبق اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p>		
<p><b>المراجعة القانونية</b></p> <p>التأكيد على توافق المفهوم مع الدستور والإطار القانوني والمعاهدات الدولية.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p>		
<p><b>توصيات للصياغة القانونية</b></p> <p>تطورت وتوفرت التوصيات.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p>		
<p><b>التقييم اللاحق</b></p> <p>الإشارة إلى إذا كان من المتوقع إجراء تقييم لاحق.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم في اليوم-الشهر-السنة <input type="checkbox"/> لا</p>		
<p><b>الموارد المُقدرة من أجل المراحل التالية للمشروع</b></p> <p>الإشارة إلى المعايير التالية من أجل إنجاز المشروع:</p> <p><b>الإطار الزمني المرتقب حتى إقرار التشريع الفرعي</b></p> <p><b>الموارد البشرية من أجل الدعم الخارجي للتشريع الفرعي</b></p> <p><b>التكاليف الإضافية من أجل المشاورات مع الأطراف المعنية</b></p>		
<p><b>الملاحظات (اختيارية)</b></p>		
<p>السرد ...</p>		
<p><b>الملاحق الداعمة</b></p> <p>عنوان الملاحق:</p>		
<p><b>الخطوة التالية</b></p> <p>الإشارة إلى الجزء التالي الذي سوف تتطرق له المذكرة</p> <p><b>المشاورات مع الأطراف المعنية و/أو</b></p> <p><b>الصياغة القانونية ... إلخ</b></p>		
<p><b>تاريخ الإصدار</b></p> <p>اسم رئيس المشروع</p>	<p><b>التوقيع</b></p>	

## جدول محتويات مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية

1. المقدمة
- تكوين فريق المشروع والذي يتضمن الموارد الخارجية
2. التفويض لإجراء عملية التشريع
3. تحليل المشكلة
  - 3.1. المشكلة، الأسباب، التأثيرات
  - 3.2. التسبب
4. الأهداف
  - 4.1. الأهداف الاستراتيجية، الأهداف العامة والمحددة
  - 4.2. التسبب
5. الحلول لتحقيق الأهداف
  - 5.1. الخيارات والحلول المختارة
  - 5.2. التسبب
6. خطة التنفيذ والجدول (ينقسم إلى)
  - 6.1. أنشطة من المقرر تطويرها خلال العام الأول من الإقرار
  - 6.2. أنشطة من المقرر تطويرها خلال عامين إلى خمسة أعوام بعد الإقرار
7. نتيجة التقييم المُسبق لآثار التدابير الخاصة بالحل  
إذا ما لم ينطبق ذلك، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار ذات صلة متوقعة في هذه الفئة"
  - 7.1. الآثار الاقتصادية
  - 7.2. الآثار الاجتماعية
  - 7.3. الآثار البيئية
  - 7.4. الآثار الشاملة
  - 7.5. الآثار المتعلقة بالميزانية
  - 7.6. الأعباء الإدارية للشركات
  - 7.7. نتائج من اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة
  - 7.8. نتائج من مشاورات
8. التوافق مع الدستور، والإطار القانوني والمعاهدات الدولية
9. توصيات للقائمين بصياغة النص القانوني
10. الملاحظات الختامية

#### 2.5.6.6 تقديم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى رئيس الصياغة القانونية

- 66 تمثل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية الأساس للعمل المقرر القيام به في المرحلة 5 "صياغة النص القانوني، المرحلة 1". في الحالات المباشرة قد تتم صياغة النص القانوني من خلال الخبير القانوني للفريق الدائم لتطوير التشريع باعتباره من شهد تطور المشروع التشريعي حتى هذه المرحلة المتقدمة.
- وفي الحالات المعتادة لا سيما تلك التي يكون المشروع فيها أكثر تعقيداً تُقدم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى رئيس الصياغة القانونية وفريق معين مكون من القائمين بالصياغة.
- 67 وحتى يقوم فريق الصياغة القانونية للعمل المنوط به يكون من الموصى به عقد اجتماع إطلاق ينظمه رئيس المشروع بدعم من الخبير القانوني التابع له.

ينبغي أن يكون من المتوقع أن يتناول جدول أعمال الاجتماع الأنشطة التالية:

- خيار إشراك متخصصين قانونيين خارجيين من أجل عملية الصياغة
- مقدمة عامة عن المشروع- المشكلات، والأهداف والحل المختار (الحلول المختارة)
- الترابط مع القوانين أو التشريعات الأخرى
- شرح المخاوف في الفصل المخصص للمراجعة القانونية بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع فيما يتعلق بالتوافق القانوني للمفهوم مع المبادئ الدستورية أو الإطار القانوني المشتق من الدستور.
- التفضيلات التشريعية المتعلقة بموضوعات مثل:
  - تجنب المحظورات الشديدة؛
  - في حالة الالتزامات، السماح بالخيارات من أجل اتخاذ الإجراء؛
  - في حالة العقوبات، استثناء الحكم بالسجن؛
  - الاستثناء من الأعباء الإدارية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
- إعداد المُسوّدة في شكل "تشريع وقّتي" (أي أن التشريع الفرعي ينتهي بعد مدة محددة على سبيل المثال خمس سنوات)؛
- موعد نهائي محدد بشكل مشترك لتقديم مقترح المُسوّدة القانونية.

عند هذه النقطة ينتقل المشروع إلى المرحلة 5 "التحويل إلى النص القانوني، المرحلة 1"، والمرحلة 6 "تقييم الأثر، المرحلة 2"، والمرحلة 7 "التحويل إلى النص القانوني، المرحلة 2"

#### 2.5.7 الإشراف على المراحل من 5 إلى 7

- 68 في الحالات المباشرة، قد يُصاغ نص التشريع الفرعي (المُقرر صياغته في المرحلتين 5 و 7) في مكتب الفريق الدائم لتطوير التشريع، على أن يهتم الخبير القانوني بصفة أساسية بمهمة الصياغة.
- في الحالات الأكثر تعقيداً، ينبغي إسناد مهمة صياغة النص التشريعي في كلتا المرحلتين إلى "رئيس فريق الصياغة القانونية". ووفقاً للهيكل التنظيمي للجهة التشريعية، قد يتم ذلك في وحدة للدعم التشريعي، التي قد تكون مدعومة اختياريًا بموارد خارجية.
- وفي حالة تكليف رئيس الصياغة القانونية والفريق بمهمة الصياغة القانونية، يظل رئيس المشروع وخبيره القانوني على اتصال منظم مع فريق الصياغة من أجل تنسيق العملية والإجابة على أي أسئلة تنشأ عن المفهوم أو المشكلات التي تم التعرف عليها مؤخرًا بأنها تتعارض مع اللوائح الأخرى.

- ينطبق الشيء نفسه على المرحلة 6 "تقييم الأثر، المرحلة 2" والمتعلقة بتقييم تفاصيل النص التشريعي، حيث يُمكن أن يقوم الفريق الدائم لتطوير التشريع ذاته بتنفيذ الحالات المباشرة، أما الحالات الأكثر تعقيداً فتتطلب إشراك الخبرة الفنية والعلمية المتخصصة مرة أخرى لفريق التقييم (أنظر أدناه [القسم 2.5.6](#)). لذا فإن دور ووظيفة رئيس المشروع الآن هي تشكيل فريق التقييم لمرحلة التقييم الثانية وبدء عمله ومتابعته وتقييمه، إضافة إلى تقديم تقرير التقييم النهائي، وإعطاء تعليمات أخرى إلى فريق الصياغة القانونية للنظر فيها والمراجعة، إذا لزم الأمر.
- 69

## 2.5.8 الموافقة على مُسوَّدة النص وتقديمها إلى رئيس عملية التشريع للموافقة النهائية

قد ينتُج عن عملية الصياغة العديد من المسودات القانونية التي تخضع للمراجعة فيما بين رئيس المشروع والقائم بالصياغة (القائمين بالصياغة). وعند وصول نسخة المُسوَّدة إلى المرحلة التي تتحقق فيها جميع المتطلبات الفنية والقانونية، يتشاور رئيس المشروع في أمر هذه النسخة مع رئيس عملية التشريع (مثل الوزير)، وإذا لم تُرفض لغرض إجراء تعديلات إضافية، تُقدم النسخة إلى رئيس عملية التشريع للموافقة النهائية.

### في هذه المرحلة يدخل المشروع في المرحلة 8 "الإصدار"

## 2.5.9 التقييم اللاحق

من المستحسن إجراء تقييم بأثر رجعي على أساس منظم، لا سيما عند إجراء مراجعات عامة للتشريعات القائمة. يمكن تحديد الوقت الذي يُجرى فيه التقييم اللاحق عند إعداد التشريع الجديد، كما يمكن، في ظل الظروف المناسبة، إدراجه في النص القانوني.

يكون التقييم اللاحق، على سبيل المثال، مناسباً بشكل خاص حين يُظهر تقييم الأثر التشريعي المُسبق قدرًا كبيرًا من عدم اليقين بشأن المخاطر التي يتناولها التشريع. في ظروف أخرى، قد يُحدد الوقت المناسب لإجراء التقييم اللاحق فيما بعد. ومن الضروري، على أي حال، أن يتم اختيار وقت إجراء التقييم بحيث يمكن قياس آثار التشريع، أو إدراج معلومات جديدة حول الظروف المحيطة بالتشريع أثناء عملية المراجعة. عندما يكون التشريع ساري لفترة من الوقت، يجب أن يكون أيضًا قياس أي تغييرات في سلوك المتأثرين به ممكنًا.

ولقد وردت أسئلة للتقييم المُسبق من قبل (أنظر أدناه [القسم 2.6.1](#)). ويتمثل الاختلاف الأساسي في أن تقييم الأثر التشريعي المُسبق يجب أن يُجرى وفقًا للحقائق "المتوقعة" والآثار الجانبية "المفترضة" والأرقام "التقديرية"، في حين أن التقييم اللاحق يتعامل بشكل أساسي مع البيانات التجريبية والحقائق المُثبتة. وفيما يلي الأسئلة النموذجية للتقييم اللاحق:

- هل تحققت الأهداف في وجود النص القانوني الحالي؟
- ما هي الآثار الجانبية التي ظهرت وهل هي آثار تؤخذ في الاعتبار؟
- إلى أي مدى تطورت الأعباء والإعفاءات؟
- هل ثبت أن النص القانوني عمليًا وهل تم قبوله ومراعاته والالتزام به؟
- هل هناك حاجة للإلغاء أو التعديل؟
- درجة تحقيق الهدف؟
- قابلية التطبيق العملي والآثار الفرعية؟

يمكن أيضًا استخدام خطة التنفيذ (أنظر [القسم 3.4.4](#)) كقائمة مرجعية أساسية للتقييم اللاحق للتنفيذ، ويُمكن أيضًا إعادة استخدام الأدوات الرئيسية لجمع البيانات وإجراء المشاورات وتقييم الأثر التشريعي كما جرى في التقييم المُسبق. وقد تكون نتيجة التقييم بأثر رجعي كما يلي:

- إلغاء القانون،
- أو تعديل النسخة الأولى من القانون،
- أو إعادة نشر القانون، لأنه غير واضح بعد إجراء العديد من التعديلات عليه.

التعديل هو إضافة أو حذف أو تغيير القانون الأصلي. ونظرًا لأن الظروف المعيشية والسياسات تتغير بسرعة حاليًا، فإن القوانين المُعدلة في الدول الحديثة تفوق بكثير القوانين الأصلية. وفي بعض الأحيان، تتبع التعديلات بعضها بعضًا بطريقة متسارعة، بحيث يواجه المواطنون والإداريون والقضاة صعوبات في العثور على التشريع الساري.

هناك أداة مهمة وسهلة التطبيق لضمان إجراء التقييم بأثر رجعي على أساس منظم وهي التشريع الوتقي. ينص التشريع الفرعي نفسه على أنه سينتهي العمل به في تاريخ معين، على النحو الصادر به، ما لم تمد الهيئة التشريعية (الوزارة) مدة سريانه. وينشأ تأثير مماثل من أحد نصوص التشريع والذي يشير إلى أنه يتعين على الوزارة مصدرة التشريع أو مؤسسة التقييم المركزية الإبلاغ عن تنفيذ القانون في غضون سنتين أو ثلاث سنوات أو أكثر (أو كل عامين). بعد ذلك، يمكن لجهة التشريع المسؤولة أن تقرر إذا كانت ستتحمل أوجه القصور كما تم الإبلاغ عنها أو ستقوم بتعديل القانون.



ومن الموصى به أن يكون الشروع في إجراء التقييم اللاحق ضمن نطاق مسؤوليات رئيس المشروع، فيكون مسئولاً، استناداً إلى التقييم اللاحق، عن اقتراح أو إلغاء التشريع الحالي أو تعديله أو استبداله بتشريع جديد تماماً. ويُقدم الاقتراح الذي قد يتضمن أيضاً تدابير غير تشريعية، إما بالاقتران بالحلول المستندة إلى القواعد أو دونها، إلى رئيس عملية التشريع، الذي سيقرر إذا كان سيتم البدء في إجراء تشريعي جديد، بدءاً من المرحلة 1 "المبادرة في عملية التشريع" وانتهاءً بالمرحلة 9 "التقييم اللاحق".

## إتمام الوحدة الثانية

### 2.6 الوحدة الثالثة: مسؤوليات مجموعة الخبراء والباحثين من أجل التقييم المُسبق واللاحق للتشريع الفرعي - رئيس عملية التقييم والفريق

يؤدي تنفيذ الحلول التشريعية الواردة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع - في الحالة الإيجابية - إلى تحقيق الهدف الاستراتيجي والأهداف العامة والمحددة المنشودة. ومع ذلك، عندما يتعلق الأمر بتطبيق نصوص التشريع الفرعي في الحالات الفردية، وكقاعدة عامة يصتبح النجاح المستهدف جوانب سلبية. لذلك، ومن أجل اعتماد تشريع فرعي جيد، يجب مراعاة التأثيرات المحتملة الإيجابية والسلبية الغير مقصودة ومقارنتها ببعضها بعضاً. ويتطلب هذا الاعتبار السياسي عملية تحليلية عقلانية مُسبقة لتحديد ووصف هذه الآثار من حيث صلتها النوعية والكمية. هذه العملية تسمى تقييم الأثر.

تتناول الوحدة الثالثة التالية رئيس عملية التقييم والفريق الخبراء والباحثين التابع له، حيث تصف مسؤولياتهم ومهامهم وخطوات العمل المرتبطة بتقييم تأثيرات الحلول التشريعية التي تم تطويرها في المرحلتين 2 و 4 من العملية التشريعية الشاملة وتحولت أخيراً إلى نص التشريع الفرعي الذي تمت صياغته في المرحلتين 5 و 7.

على غرار نطاق الأنشطة التي تغطيها الوحدة الثانية (أنظر المقدمة أعلاه [للقسم 2.5](#)، الهوامش من 1-5)، تأتي مهام رئيس عملية التقييم والفريق أيضاً في مرحلتين، المرحلة 3 والمرحلة 6، ولكن مع اختلاف موضوعات التقييم.

• في المرحلة 3، يكون موضوع تحليل الأثر هو المفهوم السياسي، الذي صاغه رئيس المشروع والفريق في المرحلة 2 وعُرض في مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. الهدف والغرض من تقييم الأثر هنا هو تجنب مسألة أن يكون تنفيذ المفهوم مرتبطاً بآثار مالية أو اقتصادية أو مجتمعية أو بيئية أو آثار جانبية أخرى، والتي لن تبررها المزايا المنشودة.

فريق التقييم المستقل (لتكوين الفريق أنظر أعلاه [القسم 2.3.2.3](#)) هو المسؤول عن مهمة التحليل التفصيلي للمفهوم التشريعي المقترح كما هو منصوص عليه في مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وحين تُثار أسئلة أثناء التقييم حول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (على سبيل المثال فيما يتعلق باستكمال تحليل المشكلة أو تحديد الأهداف أو جدوى الحلول المقترحة)، يجب على فريق التقييم استخدام قنوات الاتصال الواردة بين رئيس عملية التقييم ورئيس المشروع للتأكد من أن فريق التقييم قد أدرك المفهوم بشكل صحيح قبل تدوين نتائج عمله في تقرير التقييم. يجب التأكيد على أن الغرض من تقرير التقييم ليس تبرير المفهوم السياسي أو التعليق على ما إذا كان سيتم تنفيذ الحلول في ضوء التأثيرات أم لا، بل إن النتيجة المستهدفة لتقييم الأثر هي بالأحرى توفير توقعات قائمة على الأدلة للبيانات والحقائق الاقتصادية، والسلوك البشري الفردي، والتطورات الاجتماعية والبيئية، المستمدة من منظور موضوعي محايد.

يجري رئيس المشروع والفريق في المرحلة 4 التالية الموازنة السياسية للمزايا المتوقعة من الحل التشريعي المفاهيمي من ناحية، والآثار السلبية التقديرية الموثقة في تقرير التقييم من ناحية أخرى (أنظر أعلاه [القسم 2.5.6.1](#)، الهامش رقم 56). وتقع على عاتقهم مسؤولية استخدام التوقعات لمراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الأولى، واتخاذ قرار بشأن إذا كان يمكن قبول التأثيرات السلبية أم لا، وتعديل السياسة إذا لزم الأمر، والتي تنعكس بعد ذلك على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية.

• في المرحلة 6، يُكرر رئيس عملية التقييم والفريق تطبيق نهجهم التحليلي، ولكن لهدف تقييم مختلف. الآن في هذه المرحلة، يخضع المشروع القانوني المقترح للتشريع الفرعي الذي تم تطويره خلال المرحلة 5 للتدقيق لإيجاد وتقييم الآثار الجانبية السلبية المحتملة الناجمة عن التطبيق الملموس لنصوص مُسوّدة المقترح القانوني. ومع ذلك، فإن الأدوات المنهجية لذلك هي نفسها المستخدمة في المرحلة 3.

#### 2.6.1 مقدمة إلى عملية تقييم الأثر ونوعيتها - "تقييم الأثر التشريعي البسيط" و "تقييم الأثر التشريعي الكامل"

الهدف من تقييم الأثر هو تحديد ووصف التأثيرات السلبية (المشار إليها فيما يلي باسم "الآثار") مع بعض احتمالات كونها حتمية وغير مرغوب فيها والتي قد تتجم عن تنفيذ وتطبيق تدبير تشريعي.

يُصنّف هذا الدليل الآثار وفقاً لمحتواها إلى

- الآثار الاقتصادية
- الآثار الاجتماعية
- الآثار البيئية
- الآثار الشاملة
- الآثار المتعلقة بالميزانية

كما يطرح فئات فرعية لكل مجال من هذه المجالات في القسم التالي من أجل هيكلية عملية التقييم.

لتقييم مثل هذه الآثار، طُوّر علم التشريع الدولي مجموعة أدوات منهجية تُسمى تقييم الأثر التشريعي وتحتوي على مجموعة متنوعة من الأدوات المختلفة، بعضها يصلح استخدامه فقط لسيناريوهات أو أغراض معينة، والبعض الآخر معقد نوعاً ما، يتطلب تطبيقه عملية تحليل تفصيلية.

- 8 ومن ثمّ، يُميز الدليل بين "تقييم الأثر التشريعي البسيط" و"تقييم الأثر التشريعي الكامل"، وبالتالي يعتبر تطبيق البرنامج الكامل لتقييم الأثر التشريعي الكامل المُفصل إلى حد ما والمستهلك للوقت لا يتناسب مع النتائج المتوقعة في كل حالة فردية. وبالتالي فإن الدليل لا يعني بتقييم الأثر البسيط تطبيق بديل مُصمم مُسبقاً يتألف من عناصر فرعية محددة في تقييم الأثر التشريعي الكامل، بحيث يتم اختيار واحد من نوعين محددين لإجراء عملية تقييم أثر ملموس، بل يطرح الدليل تقييم الأثر التشريعي البسيط ليكون بمثابة منهجية مرنة لاستخدامها في التعديلات المختلفة.

تتميز منهجية تقييم الأثر التشريعي البسيط بمنظورين. من ناحية، هي تسمح باختيار الأدوات من مجموعة أدوات تقييم الأثر التشريعي بأكملها، التي يكون استخدامها ممكناً ومناسباً وضرورياً ومتناسباً مع الحالة المحددة. ومن ناحية أخرى، تسمح المنهجية أيضاً باستخدام الأداة المُختارة المُحددة بدرجات مختلفة من العمق في البحث، اعتماداً على مدى إمكانية وكفاية هذه الأداة في حالة التطبيق المحدد.

- 9 ويترتب على ذلك أنه في مرحلة مبكرة من أي إجراء، وبالتحديد في الخطوة 4، يتعين على فريق تقييم الأثر اتخاذ قرار بشأن اختيار خطوات التقييم المناسبة ومدى عمق استخدامها (أنظر أيضاً [القسم 3.5.2](#)). في معظم الحالات، ستوفر مذكرة فلسفة وأهداف التشريع نقطة مرجعية يستند إليها هذا القرار، حيث إنه، كقاعدة عامة، من المتوقع أن تقدم المذكرة بياناً حول إذا كان من المتوقع تعديل تقييم الأثر أم لا. لكن هذا البيان لا ينبغي أن يُفهم على أنه قرار نهائي بشأن هذه المسألة. ففي حالة توصية مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بإجراء تقييم للأثر، فإن الغرض من هذا التدبير يكون إجرائياً فحسب، لأن احتمالية اختيار نوع معين من تقييم الأثر التشريعي يسمح بالتوجيه نحو متطلبات التوقيت والموارد الخاصة بالعملية التشريعية الإضافية. لكن لا تهدف هذه التوصية إلى الحكم مسبقاً على فريق تقييم الأثر المستقل. وفي النهاية، يتحمل فريق التقييم المسؤولية النهائية لاتخاذ قرار بشأن تعديل نهج تقييم الأثر التشريعي ومدى عمقه.

- 10 دائماً تكون نقطة البداية لقرار فريق التقييم هي تقييم الأثر التشريعي الكامل والذي ينبغي، لأغراض هذا الدليل، أن يشمل على التسلسل التالي المكون من 12 خطوة للفحص:

- الخطوة 1: التصنيف

وضع قائمة أولى بالآثار المحتملة وهيكلتها عن طريق تصنيفها في الفئات الخمسة الرئيسية والفرعية (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.1](#))

- الخطوة 2: فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة

إجراء فحص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة نظراً للأولوية السياسية والأهمية الاقتصادية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.2](#))

- الخطوة 3: خطة التنفيذ

مراجعة خطة تنفيذ المفهوم المقترح فيما يتعلق بالموارد المطلوبة لتنفيذ وتطبيق التشريع الفرعي (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.3](#))

• الخطوة 4: الأهمية

تقدير أهمية الآثار المحددة واتخاذ قرار أولي بشأن عمق واتساع عملية تقييم الأثر المقرر إجراؤه لكل أثر، حسب أهميته. في هذه المرحلة، من المناسب اتخاذ قرار أولي بشأن مسار التقييم الذي يجب اختياره، أي تقييم الأثر التشريعي البسيط أم الكامل. (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.4](#))

• الخطوة 5: جمع البيانات والحقائق

تحديد وتنفيذ عملية جمع البيانات والحقائق والمعرفة العامة وآراء الخبراء المنطقية (داخليًا أو خارجيًا) التي يمكن توقع أن تكون ذات صلة بوصف الآثار. (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.5](#))

• الخطوة 6: نموذج التكلفة القياسية

قياس كفاءة تنفيذ التشريع الفرعي من خلال تطبيق نموذج التكلفة القياسية (المشار إليه فيما يلي بنموذج التكلفة القياسية) لتحديد التكاليف الإدارية التي يمكن أن تتحملها الشركات والأفراد وكذلك هيئات القطاع العام (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.6](#))

• الخطوة 7: فعالية التكاليف

تحليل فعالية الحلول التشريعية ومقارنتها بالتكاليف التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة تنفيذها - "تحليل الفعالية والتكاليف" (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.7](#))

• الخطوة 8: التكلفة والعائد

إذا كان من الممكن تحديد المنافع للحلول المقترحة من الناحية النقدية، تُقارن قيمتها النقدية بالتكاليف الناتجة عن التنفيذ في ميزانية الدولة - "تحليل التكلفة والعائد" (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.8](#))

• الخطوة 9: دراسة مقارنة

إجراء دراسة مقارنة لمعرفة كيف عالجت الجهات التشريعية الأخرى في مصر أو الدول الأخرى ذات السياقات المماثلة نفس الموضوع أو موضوع مشابه - "تحليل مقارن" (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.9](#))

• الخطوة 10: معايير متعددة

في حالات خاصة، لا سيما عندما لا يمكن التعبير عن التكاليف والعوائد بالمبالغ النقدية، يمكن استخدام مجموعة متنوعة من المعايير غير الكمية الأخرى لمقارنة مزايا الحلول مع العيوب المرتبطة بتنفيذها - "تحليل متعدد المعايير" (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.10](#)).

• الخطوة 11: الضرورة

فحص إذا كانت الحلول غير التشريعية يمكن أن تكون فعالة أو على الأقل فعالة بشكل مماثل لتحقيق مجموعة الأهداف العامة والمحددة - "تحليل ضرورة الحلول التشريعية" (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.11](#))

• الخطوة 12: التقرير

إعداد تقرير التقييم وتقديمه إلى رئيس المشروع (أنظر الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.11](#)).

في الأقسام التالية، سيتم شرح خطوات تقييم الأثر التشريعي الكامل المذكورة أعلاه بالتفصيل، ويتناول الفصل الذي يلي ذلك تطبيق تقييم الأثر التشريعي البسيط، أي تلك الحالات العملية التي يكون فيها مستحيل أو غير الضروري استخدام تقييم الأثر التشريعي الكامل بسبب محتوى التشريع الفرعي أو لأسباب أخرى غير ناجمة عن مفهوم المشروع.

## 2.6.2 عملية تقييم الأثر التشريعي الكامل

- 11 يتطلب إجراء تقييم الأثر التشريعي الكامل استثمارًا كبيرًا للوقت والموارد البشرية ومعرفة الخبراء من أجل جمع وتحليل البيانات والحقائق العلمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الفنية أو الطبيعية بدقة علمية. ومع ذلك، فإن مثل هذا الجهد ضروري بلا شك عندما يكون في جدول الأعمال مشاريع تشريعية واسعة النطاق ومعقدة ذات نتائج بعيدة المدى على المجتمع والاقتصاد والبيئة. وفي عالم يزداد تعقيدًا، لا يمكن للتشريعات أن تقي بالغرض المقصود منها إلا إذا لم يتم توقع نتائجها المرجوة فحسب، ولكن أيضًا آثارها الجانبية غير المرغوب فيها وتجنبها قدر الإمكان. ومن ثم فإن تحديد الآثار غير المرغوب فيها ودراساتها هو ببساطة أمر لا بد منه.
- 12 التحدي الدائم هو الحصول على الحقائق والبيانات والآراء التي تسمح بإجراء التقييم الجاد والتنبؤ بالوضع المستقبلي. وبشكل عام، تعتمد التقييمات المحتملة عادةً على

- اختبارات عملية،
- المحاكاة،
- التنبؤات الصادرة عن معاهد بحثية معترف بها،
- مقابلات الخبراء،
- مراجعة الإحصائيات والأدبيات،
- مناقشات الخبراء والأطراف المعنية.

### 2.6.2.1 الخطوة 1 - تصنيف الآثار المتوقعة بالتفصيل

- 13 في بداية عملية تقييم الأثر التشريعي، يحتاج رئيس عملية التقييم والفريق إلى استكشاف السياق الكامل الذي يمكن أن يؤثر فيه التشريع الفرعي، كما يجب جمع كل الآثار الجانبية السلبية المحتملة التي، وإن لم تكن مقصودة، من المحتمل أن تحدث أثناء تنفيذ المفهوم المقترح لاعتماد التشريع. لهذا السبب، تقدم القائمة المنظمة التالية أداة تضع الأساس الموضوعي لجميع الخطوات الإضافية في العملية من عدة جوانب.
- أولاً، ستساعد القائمة على ضمان أن تكون مجموعة الآثار كاملة قدر الإمكان. وستوجه الفئات المُصنفة ومجالاتها الفرعية، عند استخدامها كقائمة مرجعية، انتباه المستخدم للبحث في العديد من المجالات التي يمكن إغفالها بسهولة في النظرة السريعة على الأمر ككل.
  - علاوة على ذلك، يمكن أن تُشير الفئات والمجالات الفرعية إلى إذا كان ينبغي لرئيس عملية التقييم أن يسعى للاستعانة بخبراء خارجيين لإجراء التقييم لبعض الآثار المحددة، حيث قد تتطلب بعض المجالات الفرعية معرفة أو مهارات متخصصة غير مُمثلة في فريق التقييم نفسه ولا في الجهة التشريعية، كما قد تكون هناك حاجة بالفعل لمثل هذه الموارد الخارجية للمرحلة السابقة الخاصة بجمع الآثار المحتملة في مجالات بعينها.
  - إضافةً إلى ذلك، يؤدي تصنيف الآثار أيضًا إلى المصادر والطرق الصحيحة، والتي يمكن من خلالها الحصول على أدلة للأهمية الكمية والنوعية للآثار لاحقًا في الخطوة 4 "البيانات والحقائق"؛ وهنا، أيضًا، مع النتائج الأخرى المحتملة قد يكون من الأفضل توظيف الموارد الخارجية لهذه الخطوة 4.
  - أخيرًا وليس آخرًا، تقدم الفئات مساهمة مهمة في استخدام لغة فنية صحيحة وفي وضع هيكل واضح لتقرير التقييم.
- تعتبر القائمة التالية للمجالات الفرعية للفئات قائمة نموذجية وقد تستفيد حالات محددة من مزيد من التفاصيل:

- الآثار الاقتصادية، على سبيل المثال الآثار على (الجزء الرابع، [الأداة 1](#))
  - الأعمال
  - الموظفين
  - النمو الاقتصادي
  - الاستثمار الأجنبي المباشر
- الآثار الاجتماعية، على سبيل المثال الآثار على (الجزء الرابع، [الأداة 2](#) و [الأداة 6](#))
  - الفقر

- التعليم
- الصحة

- الوضع الاجتماعي للمجموعات الفرعية داخل المجتمع
- المعاشات التقاعدية، ... إلخ

- الآثار البيئية، على سبيل المثال الآثار على (الجزء الرابع، [الأداة 3](#))
- انبعاثات ثاني أكسيد الكربون
- جودة الهواء
- التلوث
- مستويات المخلفات
- جودة المياه ... إلخ

- الآثار الشاملة، على سبيل المثال على
- حقوق المواطنين (الجزء الرابع، [الأداة 4](#))
- المساواة بين الجنسين (الجزء الرابع، [الأداة 5](#))
- فرص الشباب (الجزء الرابع، [الأداة 7](#))
- الآثار المتعلقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة (لتحديد الآثار الخاصة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة، أنظر القسم التالي، هامش رقم 15)
- الأقليات العرقية، ... إلخ
- الآثار المتعلقة بميزانية الدولة إذا لم تكون ناجمة عن تحقيق عملية التنفيذ. سيتم تناول موضوع تكاليف التنفيذ في القسم التالي.

بالنظر إلى المجموعات والمجالات المعنية، تحدث الآثار ليس فقط على الجهات المستهدفة بشكل مباشر بالتشريع، حيث قد يتأثر أفراد آخرون/ شركات أخرى والمجتمع ككل بشكل غير مباشر بأثر أي تشريع فرعي. علاوة على ذلك، يجب أيضاً مراعاة العواقب البيئية الضارة المحتملة، خاصة تلك التي لها تبعات على تغير المناخ. وأخيراً، قد تتحمل الدولة تكاليف أثناء عملية تطوير وتطبيق التدابير التشريعية، ومن الشائع استخدام المصطلح العام "الأطراف المعنية" للتعبير عن هذه المجالات الخمس التي يمكن لها أن تتأثر بمثل تلك الآثار.

تمثل المشروعات الصغيرة والمتوسطة مجموعة خاصة من الأطراف المعنية، ويتم تناول السمات الخاصة بإدراجها في عملية تقييم الأثر في الخطوة 2 أدناه.

### 2.6.2.2 الخطوة 2- فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة

حددت مصر الحاجة الخاصة لدعم تنمية ونمو قطاع أعمال المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والذي يشكل العمود الفقري للاقتصاد في معظم الدول.

عادة ما تواجه المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بسبب صغر حجمها وقلة عدد موظفيها، تكلفة أعلى بكثير للتشريعات مقارنة بالشركات الكبيرة. لذلك، يجب أن يُعطى أي تقييم للأثر اهتماماً خاصاً لمسألة إذا كانت المشروعات الصغيرة والمتوسطة ستتأثر أم لا، وإذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن أن تتأثر أوضاعها واهتماماتها واحتياجاتها بالآثار الجانبية السلبية للتشريع الفرعي محل النقاش.

تتبع رؤية كيفية مراعاة الوضع المحدد للمشروعات الصغيرة والمتوسطة فيما يتعلق بالتشريع في القائمة التالية المكونة من عشرة أهداف. يُنظر إلى هذه القائمة عامةً على أنها مجموعة فعالة من التوصيات لغرض تنفيذ سياسات وتشريعات حديثة ملائمة ومراعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

1. تهيئة بيئة يمكن لرواد الأعمال والأعمال العائلية الازدهار فيها وتقدير ريادة الأعمال؛
2. ضمان حصول رواد الأعمال الأمناء الذين واجهوا الإفلاس على فرصة ثانية سريعاً؛
3. تصميم قواعد يمكن للمشروعات الصغيرة والمتوسطة الالتزام بها بسهولة ويسر؛

4. جعل الإدارات العامة تستجيب لاحتياجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
5. تكييف أدوات السياسة العامة بما في ذلك إجراءات المشتريات العامة المناسبة لقدرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
6. تسهيل حصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل؛
7. تعزيز بيئة قانونية وتجارية إيجابية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وتطبيق التشريع على المشروعات الصغيرة والمتوسطة فقط، إذا لزم الأمر؛
8. دعم رفع مستوى المهارات في المشروعات الصغيرة والمتوسطة وجميع أشكال الابتكار؛
9. تمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة من تحويل التحديات البيئية إلى فرص؛
10. تشجيع ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة للاستفادة من النمو الذي تشهده الأسواق.

تصف هذه المجموعة من التوصيات المصالح الخاصة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة، التي يُعد دعمها أحد أهداف السياسة الاقتصادية العامة الجيدة.

بالنسبة للتشريع، ينتج عن الأسئلة الثلاث التالية، والتي يجب أخذها في الاعتبار في عملية تقييم الأثر والتي لغرض الإجابة عليها قد يكون للمشاورات مع الأطراف المعنية المُمثلة أو السلطات الإقليمية (مثل المحافظات) أن تمثل مصدرًا مناسبًا للمعلومات:

- هل المشروعات الصغيرة والمتوسطة من بين مجموعة المستهدفين المباشرين بالتشريع الفرعي المخطط له أم هل يمكن أن تتأثر بشكل غير مباشر، على الرغم من عدم استهدافها بشكل مباشر، بالحلول التشريعية المقترحة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؟

قد يتم تحديد المشروعات الصغيرة والمتوسطة المتأثرة فيما يتعلق بخطوط الأعمال أو التجارة أو المناطق الجغرافية.

- ما هي طبيعة الآثار التي تؤثر على المشروعات الصغيرة والمتوسطة بدرجة/شدة خاصة؟
- هل لا يمكن تجنب كل هذه الآثار الخاصة وهل يحتوي المفهوم على تدابير للتخفيف من السلبية؟
- يمكن أن تكون حلول التخفيف (من السلبية):

- إعفاءات كاملة أو جزئية من الالتزامات القانونية بناءً على حجم الشركة؛
- إعفاءات كاملة أو جزئية من الالتزامات القانونية بناءً على المخاطر التي تسببها الشركة أو تمثيلها؛
- مواعيد نهائية أطول للشركات الصغيرة والمتوسطة للامتثال للمتطلبات القانونية؛
- رسوم مخفضة أو معدلة بناءً على حجم الشركة؛
- التزامات الإبلاغ المُبسطة (فيما يتعلق بمدى تعقيدها وكذلك عدد التقارير في السنة)؛
- حملات معلوماتية محددة أو أدلة المستخدم والتدريب ومكاتب المساعدة المُخصصة؛
- عمليات تفتيش مُبسطة (فيما يتعلق بمدى التعقيد وكذلك الفترات الزمنية الأطول)؛
- استراتيجية معلوماتية خاصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في خطة التنفيذ في القسم التالي.

- 18 إذا أظهر فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة، الذي يجب إجراؤه في هذه المرحلة المبكرة من أي عملية تقييم للأثر، أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة متأثرة بشكل خاص، يجب دائمًا مراعاة خصوصية تلك المشروعات في تقييم جميع الخطوات اللاحقة.

### 2.6.2.3 الخطوة 3 – تقييم خطة التنفيذ

- 19 تُعد خطة التنفيذ أحد المكونات الإلزامية لمذكرة فلسفة أهداف التشريع كما هو موضح أعلاه في الأقسام 2.5.3.4 و 3.4.4. فهي لا تغطي فقط عملية تنفيذ التشريع الفرعي الذي تم إصداره من خلال تطبيق نصوصه في الحالات الفردية، ولكن أيضًا في جميع الإجراءات التحضيرية المطلوبة لذلك.

- 20 يجب أن ينظر فريق التقييم في خطة التنفيذ من حيث فعاليتها والجدول الزمني والتكاليف المرتبطة بتنفيذها. تُعد التكاليف، من ناحية، هي تلك التي تتحملها الدولة في تنفيذ المفهوم من خلال تطبيق التشريع الفرعي على كل حالة على حدة. وفي هذا الصدد، يمكن مقارنتها إلى حد ما بالآثار التي تم تناولها في القسم السابق. من ناحية أخرى، يجب أيضًا تقدير التكاليف الناجمة عن تنفيذ الإجراءات التحضيرية للتمكن من التنفيذ.

21 تُحدد بوضوح خطة التنفيذ النطاق الكامل للتكاليف، مما يشير إلى إجراء تقييمها هنا في سياق خطة التنفيذ. ويجب ألا تقتصر خطوة التقييم هذه على جانب التكلفة الخالص للخطة فحسب، بل يجب أيضًا فحص مدى فعاليتها بالإضافة إلى واقعية جدول التنفيذ بعناية. ويجب أخذ المجالات الثلاث بأجمعها في الاعتبار في عمليات الدراسة اللاحقة.

22 أما بالنسبة للتكاليف، فيجب التمييز بين تلك التي تُنفق على إعداد البنية التحتية التشريعية وتكاليف التشغيل المنكبدة بشكل دائم أثناء تطبيق التشريع الفرعي.

يمكن أن تتراوح تكاليف الإعداد بين التكلفة البسيطة لشراء اللوازم المكتبية أو برامج الحاسوب الجديدة اللازمة للأنشطة الإضافية الجديدة، وحتى الاستثمار المطلوب لإنشاء وكالة جديدة بمبنى خاص بها، وأسطول من المركبات، ومعدات تكنولوجيا المعلومات... إلخ (المزيد أمثلة في الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.3](#)).

دائمًا ما تتكرر التكاليف التشغيلية سنويًا أيضًا عندما يستلزم تطبيق التشريع الفرعي أنشطة جديدة لجهة ما، ما لم يؤدي ذلك إلى إسقاط التكاليف العالية المتساوية للأنشطة القائمة. قد تتكون التكاليف الجديدة من الاستهلاك الإضافي للمواد أو الطاقة، ولكن أيضًا - على سبيل المثال عند إضافة المهام الجديدة الأخرى - قد تتكون من تكاليف الموظفين الإضافية على المدى المتوسط.

في هذه المرحلة من عملية التقييم، من المهم تحديد وإدراج التدابير التي تحتوي فقط على تكلفة على هذا الأساس. وتُحدد خصائصها النوعية والكمية من خلال البيانات والحقائق - كما هو الحال مع الآثار - في الخطوة 4.

23 يجب أيضًا فحص خطة التنفيذ بهدف التعرف على فعاليتها. وهذا يعني تقييم ما إذا كانت البنية التحتية المقترحة للتطبيق اللاحق للتشريع الفرعي مناسبة وكافية لتحقيق الهدف المحدد وهو تطبيق التشريع الفرعي الذي تم إصداره.

إذا حدد الفحص أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة متأثرة بشكل خاص، يجب أن يغطي تقييم الفعالية أيضًا مصالح تلك المشروعات واحتياجاتها.

24 أخيرًا، ينبغي على رئيس عملية التقييم والفريق التحقق من واقعية الإطار الزمني والمراحل الأساسية في مذكرة فلسفة أهداف التشريع لتنفيذ المفهوم. في كثير من الأحيان، تُقدّر مدة مرحلة من مراحل التنفيذ أقل من المطلوب، لذا فإن الفترات التي تتراوح بين ثلاث إلى خمس سنوات تعتبر أمرًا معتادًا لعملية التنفيذ ولضمان أن تطبيق التشريعات الجديدة قد أصبح أمرًا روتينيًا.

#### 2.6.2.4 الخطوة 4- تحديد أهمية وعمق تحليل الآثار

25 كما سبق ذكره بإيجاز أعلاه (أنظر [القسم 2.6.1](#)، الهامش رقم 7-10)، يقرر رئيس عملية التقييم والفريق في هذه المرحلة من عملية التقييم، أي من الخطوات التالية يجب تضمينها في برنامج العمل لتجنب إجراء تقييم الآثار التشريعي الكامل دون داعٍ مع نفقاته العالية من الموظفين والموارد المالية والوقت.

للتأكد من إجراء تحليل الآثار بكفاءة، يجب تحديد حد أدنى (من الوقت والموارد) لجهود التقييم المستثمرة، مع مراعاة أهمية كل أثر. سيكون للمفاهيم التي تتناول القضايا المجتمعية، بطبيعة الحال، قائمة أطول من الآثار المهمة مقارنة بتحليل البيانات الاقتصادية الأساسية.

26 يمكن تحديد أهمية الآثار بناءً على العوامل التالية:

- عدد المنظمات والشركات و/ أو الأفراد المتأثرين بالآثار
- التكاليف المتوقعة للآثار
- التأثيرات المتعلقة بالآثار على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للحكومة والبرامج الوطنية
- تصنيف الآثار (على سبيل المثال، التسبب في أضرار بيئية خطيرة، وانبعاث غازات ضارة بالمناخ وتفاقم الوضع في سوق العمل بالنسبة للشباب)
- الوضع في سوق العمل بالنسبة للشباب
- تأثيرات شاملة

يجب أن توجه أهمية الآثار الطريقة التي يجري بها تحليله، حيث ينبغي ترتيب جهود جمع البيانات حسب الأولوية للآثار التي يُتوقع أن تكون مهمة. قد يكون من الضروري عقد مشاورات مع الأطراف المعنية المتأثرة وإجراء المناقشات في هذا السياق.



27 يجب ألا يكون تحديد الأهمية باستخدام المؤشرات الكمية هو النهج الوحيد المُتبع. ففي معظم الحالات، يجب استكمال نهج نوعي (مثل تقييم تهديد خطير لحياة وصحة عدد قليل من الأشخاص أو الأثر على عمالة الأطفال).

كنتيجة لتقييم الأهمية، ينبغي تحديد لكل أثر من الآثار المحددة أي من خطوات عملية التقييم والأدوات الموصوفة أدناه ينبغي تنفيذها. يستخدم مصطلح تقييم الأثر التشريعي الكامل إذا بدت جميع خطوات التقييم ذات صلة بأثر واحد على الأقل من الآثار.

28 وبالنسبة للآثار الأخرى ووفقاً لنهج تقييم الأثر التشريعي البسيط ينبغي وضع قائمة بالخطوات التي تنطبق من البرنامج الكامل لتقييم الأثر التشريعي والتي تحدد أولويات التقييم وتتضمن:

- ما مدى العمق الذي ينبغي على التحليل تقييم أي من التفاصيل به؟
- ما هي الوسائل التي يجب استخدامها للحصول على المعلومات والبيانات؟
- ما هي أنواع البيانات التي ينبغي جمعها سواء كانت بيانات نوعية أو كمية، أو إحصائية أو قائمة على التوقعات والتنبؤات ... إلخ؟
- ما هي طريقة العرض التي ينبغي استخدامها؟

29 بهذه الطريقة يمكن تحديد الآثار الظاهرة حسب الأولوية والخطوات التحضيرية المطلوبة لتقييم الحقائق من أجل تطوير الآراء والبيانات التحليلية. يجب أن يتم سرد نتائج هذا التحليل في جدول لدعم خطوات التقييم التالية

الأثر (الأهمية، التسلسل من الأعلى إلى الأقل أهمية)	مصدر البيانات	وسائل جمع البيانات	نوع عرض البيانات
الأثر 1: عالي الأهمية	أحد الأطراف المعنية	المشاورات	تقرير بالبيانات المدعمة ++
الأثر 2: منخفض الأهمية	مكتب الإحصائيات	بحث على شبكة الإنترنت	جداول البيانات
الأثر 3.....			

يُقدم القسم 2.6.2.4 "البيانات والحقائق" أدناه تفاصيل حول كيفية إكمال الجدول أعلاه.

30 يجب التأكيد على أن تحليل الأهمية يجب أن يكون مجرد وسيلة تصفية أولية للمنهجيات. وفي سياق متابعة الخطوات التالية للإجراء، قد يتبين أن الخطوات المخطط لها أصلاً غير ممكنة أو غير ضرورية، أو أن الخطوات الإضافية ضرورية.

- ما هو الوضع القائم حالياً؟

يُخضع هذا السؤال معقولة تحليل مشكلة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وأساسها الواقعي للفحص المحوري.

- ما هو الوضع الذي يهدف تطبيق التشريع الفرعي إلى استحداثه؟

يجب أن تصف الإجابة على هذا السؤال ما يُريد المُشرع حله (أنظر تحليل المشكلة أعلاه، القسم 2.5.1)؛ ويتوقع تحقيقه ومدى احتمالية تحقيقه (أنظر أعلاه الأهداف والتدابير المقترحة للحل، القسم 2.5.2).

- ما هي الآثار، أي الآثار الجانبية السلبية غير المقصودة ولكن من المحتمل حدوثها؟

الغرض من الخطوة 4 هو توفير الأساس المنطقي للإجابة على هذه الأسئلة، من خلال البيانات والحقائق بشكل أساسي، ولكن أيضاً من خلال الخبرة والرأي.

31 هناك حاجة إلى بذل جهود كبيرة لإثبات العملية برمتها بأدلة قابلة للتطبيق. لذا كلما أمكن، يجب جمع وتقديم بيانات صحيحة معترف بها علمياً (معايير كمية). وعندما يتعلق الأمر بحقائق لا يمكن التعبير عنها كمياً، يجب إثباتها بوسائل أخرى، ما لم تكن معروفة ومقبولة بشكل عام. في بعض الأحيان، لا سيما بالنسبة للتوقعات، يجب وضع افتراضات لا يمكن أن تستند إلا إلى تجارب



الخبراء المستقلين والحياديين وأرائهم (المثبت صحتها علمياً). في هذه الحالات، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للتأكد من أن مثل هذه الافتراضات ليست شديدة الغموض، ومبررة بشكل جيد وليست مدفوعة بالمصلحة.

32 نادراً ما يكون من الضروري أو الممكن لفريق التقييم نفسه إجراء بحث علمي واكتشاف الحقائق والأرقام، ما لم تكن هناك طريقة أخرى لاكتساب المعرفة حول الآثار الخطيرة الخاصة بمفهوم ما، والوسائل والإمكانات المتاحة لذلك في فريق التقييم. وعادةً، سوف يلجأ الشخص إلى مصادر مُتاحة بشكل عام للحصول على المعلومات ذات الصلة. ومن نماذج هذه المصادر:

- سجلات الإدارة العامة

- الأطراف المعنية المتأثرة بشكل مباشر بمشكلة أو بأثر ما

- المشاورات العامة في حالة حدوث آثار عالمية واجتماعية جديدة

- مكاتب الإحصاء المركزية (<https://www.capmas.gov.eg/>)

- منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية

- تقارير دول أخرى حول موضوعات مماثلة

33 تعتمد خصائص البيانات على الموضوع محل البحث، في حين أن الإحصائيات ستوفر بشكل أساسي معلومات رقمية ومُجدولة، وتحتوي التقارير عادةً على المزيد من البيانات السردية والنوعية.

#### 2.6.2.5 الخطوة 5- جمع البيانات

يتعلق تحليل المفهوم بإقرار المشكلة وتقييم الحلول المقترحة لأسباب هذه المشكلة وتأثيراتها. وتعرض هذه الأداة مجموعة من الإمكانات المتعلقة بجمع البيانات من أجل المفهوم. ولا توفر هذه الأدوات المحددة بأي شكل من الأشكال نظرة عامة كاملة على الإمكانات المتعلقة بجمع البيانات، حيث إن تطوير المفهوم وتحليله هي من المهام المعقدة والمحورية، فمن الممكن العثور في أماكن عديدة على المعلومات التي تساعد في تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

هناك حاجة إلى بذل جهود كبيرة لإثبات العملية برمتها بأدلة قابلة للتطبيق. لذا كلما أمكن، يجب جمع وتقديم بيانات صحيحة مُعترف بها علمياً (معايير كمية). وعندما يتعلق الأمر بحقائق لا يمكن التعبير عنها كمياً، يجب إثباتها بوسائل أخرى، ما لم تكن معروفة ومقبولة بشكل عام. في بعض الأحيان، لا سيما بالنسبة للتوقعات، يجب وضع افتراضات لا يمكن أن تستند إلا إلى تجارب الخبراء المستقلين والحياديين وأرائهم (المثبت صحتها علمياً). في هذه الحالات، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للتأكد من أن مثل هذه الافتراضات ليست شديدة الغموض، ومبررة بشكل جيد وليست مدفوعة بالمصلحة.

تعتمد خصائص البيانات على الموضوع محل البحث. في حين أن الإحصائيات ستوفر بشكل أساسي معلومات رقمية ومُجدولة، وتحتوي التقارير عادةً على المزيد من البيانات السردية والنوعية.

يتم جمع البيانات خلال عملية تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع برمتها، ويعزو ذلك إلى طبيعة عملية تحليل المفهوم. يؤدي هذا التحليل إلى توليد أفكار - والأفكار تؤدي إلى طرح الأسئلة - والأسئلة تؤدي إلى البحث - والبحث يؤدي إلى الإجابات. تتعامل مذكرات فلسفة وأهداف التشريع مع موضوعات شديدة التنوع، لذا لا توجد وصفة واحدة لجمع البيانات يمكن تطبيقها عليها جميعاً. فهناك العديد من الأساليب التي يمكن أن تكون مفيدة والمعروضة بشكل موجز أدناه.

الشرح	نهج جمع البيانات
<p>تستفيد جودة تحليل السياسة والتقييم من مدخلات الخبراء، والأطراف المعنية، والأشخاص المتأثرة بالمشكلة، والمتخصصين الذين عملوا على مسائل محددة وغيرهم كثيرين.</p> <p>يمثل إشراك تلك المجموعات في تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع طريقًا مختصرًا للوصول إلى المعلومات المفيدة. وتستطيع الأطراف المعنية توفير معلومات مثل:</p> <p>(1) المشكلات وأسبابها وتأثيراتها</p> <p>(2) التقارير القائمة ومصادر المعلومات الأخرى</p> <p>(3) الآراء والانطباعات عن الآثار المتوقعة وكيفية تقييمها</p> <p>(4) أي مسألة أخرى من الممكن لها أن تكون ذات صلة بالتحليل</p> <p>وتلعب المشاورات دورًا محوريًا في تحليل السياسة. يتناولها بالمزيد من التفصيل القسم الخاص بالمشاورات مع الأطراف المعنية.</p>	المشاورات
<p>من الممكن جمع البيانات خلال فترة زمنية معقولة، وهو ما يعتبر عمل هام وفعال بما أنه يوفر صورة أفضل للوضع بل وغالبًا ما سوف يوضح بشكل مباشر نوع المسائل القائمة. وبالتالي غالبًا ما تؤدي مباشرة البيانات المُجمعة من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى رؤية حول الخيارات الممكنة من أجل تناول المشكلة المحددة بشكل أفضل.</p> <p>وفي الأغلب من الممكن أيضًا دمج برنامج جمع البيانات مع المشاورات (الفردية) المركزة بشكل خاص وكذلك المشاورات العامة، ومن الممكن للأطراف المعنية توفير التقارير والتحليل وغيرها من المدخلات الهامة الأخرى.</p>	برنامج جمع البيانات
<p>يجمع وينشر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء مجموعة كبرى من الإحصائيات التي من الممكن استخدامها في عملية التطوير الاستراتيجي. تصف هذه الإحصائيات على سبيل المثال وضع القطاعات الاقتصادية أو تعرض نظرة عامة على البنية التحتية القائمة للنقل. من الممكن للإحصائيات أن تكون بالغة الأهمية عند جمعها لا سيما من أجل إجراء المزيد من التقييم للتعريف بالمشكلة والأهداف وتحديد الخيارات.</p>	<p>الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء</p> <p><a href="https://www.capmas.gov.eg/">https://www.capmas.gov.eg/</a></p>
<p>تتطوي عملية الإدارة على مجموعة كبرى من الهيئات المختلفة. من الممكن للاتصال بالهيئات التي تبدو مهمة بالنسبة للمسائل الموضوع لها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أن تكون من الوسائل السريعة للحصول على البيانات والتقارير والمعلومات الأخرى المفيدة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع.</p>	التقارير وغيرها من المعلومات التي قامت بتطويرها الجهات الحكومية
<p>تتمتع مصر بمجموعة متنوعة من هيئات المجتمع المدني. من الممكن للاتصال بتلك الهيئات التي تبدو مهمة بالنسبة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع الخاصة أن تكون من الوسائل السريعة للحصول على البيانات والتقارير والمعلومات الأخرى المفيدة.</p>	هيئات المجتمع المدني

الشرح	نهج جمع البيانات
<p>تتواجد الكثير من المعلومات المتعلقة بالسياسة. وتقوم الهيئات المعتادة على تحليل التأثيرات المتوقعة للسياسات والتشريعات من خلال عملية تقييم الأثر (و/أو التي تجري تقييمات للتأكد من التأثيرات المُتحَقَّقة فعليًا) بنشر تلك التقارير أونلاين. يمثل الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وألمانيا ثلاثة أمثلة على الأماكن التي من الممكن الحصول على المعلومات منها، كما أنها توفر أيضًا تقارير بلغات أجنبية قد تكون من ضمن اللغات التي يتحدثها أعضاء بمجموعة المشروع المعني بتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية.</p> <p><u>ملحوظة هامة:</u> تتطور وثائق تقييم الأثر والتقييمات وغيرها من التقارير الأخرى التي تقوم بصياغتها هيئات دولية ودول أخرى وذلك وفقًا لبيئتها السياسية والبيئية المحددة. هذا يعني أن استخدام المعلومات من هذه التقارير يجب أن يخضع للمراجعة والتقييم الدقيق حسب مدى صلتها بمصر.</p>	<p>التقارير وغيرها من المعلومات التي قامت بتطويرها دول ومنظمات دولية أخرى</p>

#### 2.6.2.6 الخطوة 6- نموذج التكلفة القياسية

34 غالبًا ما يُلزم التشريع الفرعي الجهات المستهدفة به، سواء كانت شركات أو أفرادًا أو أحيانًا هيئات إدارية، باتخاذ إجراء معين، مما يفرض تكاليف كبيرة على الجهة الفاعلة. وإذا كان الوفاء بالالتزامات يتضمن تقديم معلومات إلى سلطة عامة أو جهات فاعلة أخرى، فيتم الإشارة إلى ذلك على أنه تكاليف إدارية. يُعرّف توفير المعلومات هنا بمعنى أوسع يشمل جميع الأنشطة المتعلقة بوضع البطاقات التعريفية، وإعداد التقارير، والتسجيل، والرصد، والبحث، والتقييم، ومراقبة الجودة، وهي جميعها من الاشتراطات الأساسية لتوفير المعلومات المطلوبة من التشريع.

35 وإن نموذج التكلفة القياسية هو أداة تقييم الأثر المستخدمة دوليًا لتحديد التكاليف الإدارية.

لتحديد مصدر الأعباء الإضافية، من المهم التمييز بين فئتين من التكاليف الإدارية:

- تكاليف العمل المعتاد وهي التي تنتج عن جمع ومعالجة المعلومات الضرورية لسير العمل، ويتم الاحتفاظ بهذه المعلومات أيضًا إذا لم يكن هناك التزام قانوني. على سبيل المثال، تقوم الشركات عادةً بجمع معلومات عن عدد الموظفين وأجورهم أو رواتبهم.
- الأعباء الإدارية وهي التي تنتج عند جمع المعلومات فقط بسبب وجود التزام قانوني للقيام بذلك. تحتاج الشركات إلى جمع المعلومات ومشاركتها مع الهيئات الضريبية. ويجب عليهم التأكد من أن أنظمتهم الخاصة بدفع الرواتب توفر أيضًا معلومات حول "ضريبة الدخل المصدر" وغيرها من المسائل الضريبية الأخرى أو المتعلقة بالضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الشركات إبلاغ موظفيها بالضرائب التي تم اقتطاعها كضريبة على الدخل، وهي تقوم بتلك المهمة فقط لأنها ملزمة قانونًا بذلك.

36 بالنسبة لعملية تقييم الأثر، تخضع الأعباء الإدارية فقط للمراجعة. تتضح العملية بالتفصيل في الجزء الثالث [القسم 3.5.2](#).

توفر طرق التقييم الواردة في جدول [القسم 3.5.2.8](#) لتحقيق كفاءة الإجراءات ثماني خطوات لمراجعة التدابير والآثار بما في ذلك خيارات لتبسيط الالتزامات المرتبطة بها كخطوات تحضيرية للعملية الحسابية النهائية.

المعايير المتضمنة في حساب نموذج التكلفة القياسية النقدي كما هو موضح في [القسم 3.5.2.6](#) هي:

- (متوسط) الأجر<sup>30</sup> في الساعة؛
- الوقت اللازم لإتمام الالتزام الخاص بجمع المعلومات؛
- عدد الشركات التي يجب أن تفي بالالتزام بجمع المعلومات؛
- وتيرة إتمام الالتزام بجمع المعلومات.

صيغة حساب التكاليف الناتجة:

37

قياس الأنشطة الإدارية			
الأجر/ الساعة (ت)	الوقت (س)	العينة (ن)	الوتيرة (ف)
10 دولار	2.5 س	1,000 شركة	4 × سنوياً (ربع سنوياً)
تكلفة النشاط الإداري		النشاط الإداري السنوي	
السعر (ع)= ت × س = 2,5 × 10 = 25 دولار		الكمية (ك) = 4 × 1,000 = 4,000	
إجمالي عبء النشاط الإداري= ع × ك			
100,000 = 4,000 × 25 دولار			

إن ما يسري في مجال الأعمال سوف يهم أيضاً الإدارة العامة وذلك عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع التدفق الناتج عن المعلومات الإضافية اللاحقة والأنشطة الناتجة من جانب الحكومة.

#### 2.6.2.7 الخطوة 7 – تحليل فعالية التكاليف

- 38 يعتبر كل من تحليل فعالية التكاليف وتحليل التكلفة والعائد – الأخير سيتم عرضه في القسم التالي – من أساليب التقييم التي تُقدم مزايا وعيوب العديد من الخيارات للحلول التشريعية التي يمكن مقارنتها ببعضها البعض.

من المفترض أن يكون رئيس المشروع والفريق قد أجروا هذه المقارنة بشكل مبدئي أثناء المرحلة 2 من أجل استبعاد تلك الخيارات التي تعتبر غير مناسبة بشكل واضح من الخيارات المحتملة (أنظر القسم أعلاه الجزء الثاني، القسم 2.5.3.3 والجزء الثالث، القسم 3.5.2.7). ومع ذلك، فإن التحليل المقارن النهائي للعديد من الخيارات المتاحة للاختيار يجب أن يتم خلال هذه المرحلة 3 من العملية التشريعية، حيث يقوم فريق التقييم المستقل بتقييم مُسوَّدة المفهوم بدقة. وحتى إذا كان هناك خيار واحد فقط للعمل متاحاً للتقييم، اعتماداً على وضع الحالة، فقد يكون أحد التحليلين المقارنين أو حتى كليهما معقولاً ومفيداً من أجل معرفة إذا كان هناك ما يبرر النفقات في ضوء النتيجة المتوقعة.

39

لغرض التحليل المقارن لفعالية التكاليف، يُعطي مصطلح "التكاليف" ما يلي:

- التكاليف الإدارية للأفراد والشركات (كما هو محدد أعلاه في القسم 2.6.2.5، هامش رقم 35)
- الآثار النقدية/ المالية وغير المادية من جانب الأفراد والشركات (كما هو موضح أعلاه في القسم 2.6.2.1)
- تكاليف الإنشاء والتكاليف التشغيلية المتكررة للقطاع العام (على النحو المحدد أعلاه في القسم 2.6.2.3)

<sup>30</sup> مصادر المعلومات: مركز المعلومات ودعم القرار التابع لمجلس الوزراء؛ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء التابع لرئاسة الجمهورية؛ يمكن الحصول على البيانات ذات الصلة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة من جمعية رجال الأعمال الإسكندرية [/https://aba-eg.org](https://aba-eg.org)

ينبغي مقارنة قائمة كاملة بهذه التكاليف مقابل فعالية الحل المقترح.

40 الفعالية هنا هي معيار فني ووظيفي بشكل أكبر (على النقيض من الدلالة النوعية "للعائد" الذي يتم تناوله في القسم التالي أدناه). تتعلق الفعالية بالمستوى الذي يُحقق به الحل الهدف المحدد. يكون الإجراء فعالاً بنسبة 100%<sup>31</sup> عندما يعمل على النحو المنشود، أي عندما يتم تنفيذه، وتطبيقه، وإطاعته من جانب جميع المستهدفين به تقريباً.

41 يعرض حساب العينة في [القسم 3.6.2.7](#) تصوراً في حالة مباشرة كيف يمكن تقييم الحلول المختلفة من حيث التكلفة لإنتاج مقارنة رياضية تمثيلية وتنسجم بالشفافية.

يجب إجراء مقارنة التكاليف والفعالية ليس فقط للحلول التي اختارها رئيس المشروع والفريق على أنها المفضلة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع، بل يجب على فريق التقييم أيضاً النظر في الخيارات التي تم تجاهلها أثناء تطوير المفهوم. هذا ضروري لأنه، كقاعدة عامة، فريق التقييم في المرحلة 3 هو الوحيد الذي يمكنه العمل بأرقام أو أعداد أكثر دقة - والتي يجب أن تستند إليها الافتراضات والتوقعات.

42 يجب أن تُدرج نتيجة تحليل فعالية التكاليف في تقرير التقييم كعرض قائم على حقائق التكاليف والفعالية. وبهذه الطريقة، سيشكل أساساً لرئيس المشروع والفريق لتقييم عيوب ومزايا الحلول التي تم اقتراحها واستخلاص النتائج لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية.

#### 2.6.2.8 الخطوة 8- تحليل التكلفة والعائد

43 يمكن النظر إلى تحليل التكلفة والعائد على أنه أداة مُكملة لتحليل فعالية التكاليف الموضح أعلاه، وهو القابل للتطبيق من أجل التعبير عن كل من التكلفة والعائد للتدبير التشريعي وغير التشريعي.

سعيًا لتحديد "التكاليف" (للحصول على التفاصيل وأدوات عملية الحساب، أنظر أيضاً الجزء الثالث، [القسم 3.5.2.8](#))، ينطبق الأمر نفسه كما هو موضح أعلاه لتحليل فعالية التكاليف، أي أن مصطلح التكاليف يغطي:

- التكاليف الإدارية للأفراد والشركات (كما هو محدد أعلاه في [القسم 2.6.2.5](#))
- الآثار النقدية/ المالية وغير المادية من جانب الأفراد والشركات (كما هو موضح أعلاه في [القسم 2.6.2.1](#))
- تكاليف الإنشاء والتكاليف التشغيلية المتكررة للقطاع العام (على النحو المحدد أعلاه في [القسم 2.6.2.3](#))

يُشار إلى الاختلاف بين الطريقتين بالمعنى المستند إلى القيمة لكلمة "العائد"، والمفهوم هنا بالمعنى الأوسع وهو المزايا النقدية وغير النقدية المُستهدفة. يجري قياس قيمة الوضع المستهدف من خلال المقارنة مع حالة عدم التغيير، حيث يمكن أن يحتوي التغيير إما على إصدار تشريعات جديدة تماماً أو تعديل التشريع الفرعي القائم.

44 من المفيد دائماً دعم قيمة العائد بالإحصائيات والبيانات الاقتصادية وفئات الأرقام الأخرى. ومع ذلك، قد لا يعتمد وصف العوائد فقط على مؤشرات قابلة للقياس الكمي. العوائد التي يتحصل عليها المجتمع أو البيئة أو سيادة القانون، على سبيل المثال، لا يمكن دائماً التعبير عنها بشكل شامل بالأرقام، ولذلك يجب استكمال تواجدها وأهميتها من خلال وصف دقيق بالكلمات.

وكما ذكر أعلاه، يجب أن يستخدم رئيس المشروع والفريق نتيجة تحليل التكلفة والعائد الواردة في تقرير التقييم من أجل تقييم عيوب ومزايا الحلول المدعومة بالأرقام والحقائق والآراء واستخلاص النتائج منهم للحصول على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية.

#### 2.6.2.9 الخطوة 9- الفحص التشريعي المُقارن

45 ليس من السهل دائماً وضع معايير ومتطلبات قانونية، فعندما تكون مُلحة وشديدة التعقيد فقد تفقد هدفها تماماً، وعندما تكون تلك المعايير والمتطلبات شديدة المرونة، قد لا تصل (بشكل كامل) إلى الأهداف المقصودة منها.

31 الكسندر فلوكنجر، الفعالية: مبدأ دستوري جديد، في: Legislação (رقم 32)، ص. 183 وما يليها. مبدأ الفعالية هو واجب الدولة المنصوص عليه في المادة 170 من الدستور السويسري والمادة 1 24 من الدستور الفرنسي (مع القانون الدستوري الصادر في 2008/7/23).

يساعد الفحص التشريعي المُقارن في وضع معايير يمكن مقارنتها مع تلك التي تضعها السلطات التشريعية الأخرى (الوزارات والهيئات الإدارية) في مصر. علاوة على ذلك، يمكن أيضًا أن تكون الدول الأخرى، سواء كانت دولاً في المنطقة أو الدول، المعروف عنها أن حلولها التشريعية في مجالات معينة ناجحة وفعالة بشكل خاص، بمثابة مصادر مناسبة للمعلومات. يُنصح دائماً بدراسة تجارب تلك الدول في المجال ذي الصلة. حتى إذا كان رئيس المشروع والفريق قد استخدموا بالفعل مثل هذا النهج المقارن في سياق عملية تطوير المفهوم، فقد يكون من المفيد دائماً لفريق التقييم أن يفحص بنفسه نتائج السلطات المصرية الأخرى أو تلك الخاصة بالدول الأخرى.

يوضح النظرة العامة أدناه الخطوات المختلفة التي يجب تنفيذها لإجراء الفحص التشريعي المُقارن، كما يستعرض كيف ينبغي استخدام البيانات التي تم جمعها.

46

خطوات الفحص التشريعي المُقارن	الشرح
الخطوة 1	تحديد المسائل التي تريد تحليل طريقة تعامل الجهات المصرية والدول الأخرى معها.
الخطوة 2	اختيار الجهات المصرية ودول المنطقة من أجل المقارنة، وحسب الأهمية من الممكن مد المقارنة لتشمل دول من خارج المنطقة عندما تكون أكثر أهمية للتحليل. وقطعاً ينبغي أن يرتبط هذا الاختيار بالمهارات اللغوية لهؤلاء العاملين على الفحص التشريعي المُقارن أو ما يتوفر من إمكانيات للترجمة.
الخطوة 3	البحث على الإنترنت عن الوثائق ذات الصلة: القوانين، واللوائح التنفيذية، والنماذج، والإجراءات ... إلخ
الخطوة 4	تحليل المسائل الرئيسية وتلخيصها في جدول لمقارنة الدول الخاضعة للتحليل مع بعضها البعض.
الخطوة 5	إذا أردت المزيد من المعلومات قم بالاتصال بالوزارات وهيئات الحكومة الأخرى في مصر و/أو في الدول التي تقوم بتحليلها.
الخطوة 6	مناقشة التحليل مع فريق التقييم واتخاذ القرار بشأن المسار الذي تتبعه.
الخطوة 7	إدراج مرجع موضوعي قصير في تقرير التقييم إلى المناهج التي اتضحت باعتبارها من الأمثلة المفيدة وتوفير مصادرها (عناوين على شبكة الإنترنت).

#### 2.6.2.10 الخطوة 10- التحليل متعدد المعايير

يعد التحليل متعدد المعايير طريقة إضافية للتقييم يجب مراعاتها في حالة ظهور أي من المواقف التالية بعد أن يجتاز رئيس التقييم والفريق الخطوات الموضحة مسبقاً من 1 إلى 9:

- لا يمكن أن تؤدي أي خطوة في عملية التقييم إلى تفضيلات واضحة.
- لا يمكن التحقق من صحة البيانات المستخدمة في التقييم (على سبيل المثال مصدر المعلومات مشكوك فيه).
- تم تحليل الحل المختار بالإضافة إلى الخيارات الأخرى التي تم تناولها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث لا تختلف فيها البيانات الكمية، التي على أساسها تم تجاهل الخيارات أو اختيارها، بشكل كبير عن بعضها البعض.
- تؤثر تكاليف أو عوائد الحل أو الخيار على مجموعات معينة بشكل غير متناسب.

- طبيعة الموضوع الذي يجب تنظيمه لا تتوفر بشأنه بيانات كمية أو أن البيانات المتاحة مبنية على افتراضات غير مؤكدة في أحسن الأحوال. غالبًا ما يكون هذا هو الحال بالنسبة لوصف مزايا الحل أو الخيار، ولكنه أيضًا ليس نادرًا فيما يتعلق بالتأثيرات والتكاليف.
- لا يمكن تحديد البيانات الكمية الموثوق بها لوصف العوائد أو الآثار أو التكاليف في ظل الموارد المتاحة (الوقت والموظفون والميزانية).
- الوضع والحالات التي سيتم تقييمها معقدة للغاية، وبالتالي فإن تقييم الأثر السليم يحتاج إلى مزيد من التأكيد.
- يرتبط موضوع التشريع بمخاطر كبيرة على الدولة أو المجتمع أو البيئة أو حماية المناخ أو له أهمية سياسية قصوى لأسباب أخرى.

48 في حالة وجود أي من هذه الحالات، فمن الملائم اللجوء إلى أداة رقابة أخرى لتقييم الأثر النهائي المعروف باسم التحليل متعدد المعايير. الهدف والغرض من إجراء التحليل متعدد المعايير هو إعطاء رؤية شاملة لجميع المزايا والعيوب المحددة لمشروع تشريعي وإجراء موازنة نهائية. ولكن في هذا السياق، قد تلعب الاعتبارات السياسية والذاتية أيضًا دورًا، لذلك، يجب أن يدرك مستخدمو طريقة التحليل هذه أن هناك خطرًا من ترك مسار الموضوعية والعقلانية.

تتكون عملية تطبيق التحليل متعدد المعايير من سلسلة الإجراءات التشغيلية التالية:

#### إجراء 1: المزايا

- 49
- وضع قائمة بجميع مزايا الحلول المقترحة والخيارات التي استُبعدت. وصف ما يلي لكل ميزة من المزايا:
    - القيمة وفقًا للمعايير الكمية، إذا توفرت البيانات. التمييز بين البيانات الواقعية والبيانات القائمة على الافتراضات؛
    - القيمة وفقًا للحقائق والمعايير والأسباب والآراء غير الكمية؛
    - درجة الفعالية.

#### إجراء 2: الآثار

- 50
- وضع قائمة بالحلول والخيارات المستبعدة وربط كل حل/ خيار /مجموعة من الخيارات بالعيوب المحتملة التي تم تحديدها في الخطوات السابقة لعملية التقييم:
    - المشكلات الخاصة المحددة والقابلة للقياس الكمي وغير القابلة للقياس الكمي بالنسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
    - الآثار الكمية وغير القابلة للقياس على الأفراد والأعمال التجارية والمجتمع ككل والبيئة؛
    - التكاليف الإدارية القابلة للقياس الكمي؛
    - الإجراءات اللازمة للتنفيذ وتكاليف التنفيذ القابلة وغير القابلة للقياس الكمي.

#### إجراء 3: المقارنة

- 51
- المقارنة بين المزايا والعيوب بالترجيح فيما بينهم من خلال مقياس من 1 إلى 10 وتوفير أيضًا تسببيًا منطقيًا لفظيًا لذلك في تقرير التقييم.

الخطوة 1 - التحقق من المزايا			
الخيار/ الحل 1			
العائد 1	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 1-10
العائد 2...	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 1-10
الخيار/ الحل 2...			
العائد 1	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 1-10

العائد 2...2	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 10-1
<b>الخطوة 2 - التحقق من الآثار والتكاليف</b>			
<b>الخيار/ الحل 1</b>			
الآثار المشروعة الصغيرة والمتوسطة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
آثار عامة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
تكاليف إدارية	مستوى كمي		مستوى الأثر 10-1
تكاليف التنفيذ	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
<b>الخيار/ الحل 2...</b>			
الآثار المشروعة الصغيرة والمتوسطة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
آثار عامة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
تكاليف إدارية	مستوى كمي		مستوى الأثر 10-1
تكاليف التنفيذ	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
<b>الخطوة 3 - ملخص مقارن</b>			
الخيار 1	إجمالي المزايا# أ	إجمالي المزايا# ب	نتيجة # أ - ب
		4	
الخيار 2	إجمالي المزايا# أ	إجمالي المزايا# ب	نتيجة # أ - ب
		4	

بشكل عام، يُعتبر التحليل متعدد المعايير عادةً طريقة صعبة للغاية يجب اختيارها، إذا كانت الجهود المتمثلة فيه تتناسب حقًا مع مكاسب المعرفة المطلوبة.

### 2.6.2.11 أهمية الحل التشريعي والتدابير البديلة

لذلك، تشمل عملية تطوير المفهوم أيضًا النظر في "خيار عدم التغيير" أو "الخيار غير التشريعي" منذ بدايتها (أنظر أعلاه [القسم 2.5.3.1](#))، وذلك لتجنب اختيار الحلول التشريعية غير الضرورية التي ستستغرق الكثير من الوقت والجهد والتكاليف لتطويرها وتنفيذها وتطبيقها.

هنا، في مرحلة التقييم، يجب أيضًا إعادة النظر في مدى ضرورة الحل التشريعي، والسؤال المطروح هو إذا كان يمكن تحقيق الهدف المرجو من التدبير وكيف يمكن تحقيق ذلك دون إصدار تشريع فرعي جديد أو تعديل التشريعات القائمة.

والبدائل التي تحتاج إلى المراجعة بدلا من وضع التدبير التشريعي الجديد هي:

- تدابير لضمان التطبيق الفعال للنصوص القائمة بالفعل،
- أعمال العلاقات العامة،
- ترتيبات العمل،
- الاستثمارات الجديدة،
- الحوافز (أوجه الدعم)،



- التشجيع على الدعم الذاتي على النحو الذي من الممكن توقعه وإدارته بشكل معقول من الأطراف المعنية،
- إيضاحات من المحاكم.

وليس من الحلول "غير التشريعية" الصارمة، ولكنها نوع من التشريعات الدائمة التي من الممكن لها أيضاً التصدي للفيض التشريعي هي الصلاحية المؤقتة للتشريع الفرعي. من الممكن الأخذ في الاعتبار التشريع محدد الوقت:

53

- في حالة المشكلات التي تحدث فقط بشكل مؤقت (مثل تنظيم الوضع المؤقت الذي تسببت فيه الجائحة)؛
  - في حالة المشكلات التي من الممكن حلها بشكل دائم من خلال تدابير ملائمة أخرى بعد فترة معينة من الوقت؛
  - إذا كان هناك تشكك من البداية بشأن التأثير الذي سوف تخلفه التدابير أو تتطلبه لاكتساب الخبرة الأولية؛
  - إذا لم يتواجد بعد حل توافقي (مثلاً مع وزارة أخرى، أو هيئة أعمال معينة أو مجموعة معينة أخرى من المجتمع المدني)؛
  - إذا كانت جهة التشريع ملزمة بموجب القانون المَحُول للسلطة، أو يقع ضمن نطاق تفويضها بمقتضى المبادئ التوجيهية السياسية، أو قررت بمبادرة منها أن تجري تقييماً لاحقاً قبل انتهاء الموعد المحدد، وبناءً على النتيجة المستخلصة تقوم بتعديل التشريع أو تمد فترة سريانه (هذا النوع من التشريع يُعرف دولياً باسم "التشريع الوقتي").
- ينبغي إدراج أي بديل جديد تم تحديده أعلاه بالإضافة إلى أي اعتبارات موجودة بالفعل في المفهوم والتوصية بمراجعته في تقرير التقييم (أنظر أيضاً القسم 3.6.2)

### 2.6.3 تقرير تقييم الأثر لا يُوصي بل يُعلم

بالنسبة لهيكل تقرير التقييم ومحتواه، فيما ينطبق أعلاه على تقييم الأثر ككل (القسم 2.6، هامش رقم 1-3)، يجب أن ينطبق أيضاً على هيكل ومحتوى التقرير؛ الغرض من تقرير التقييم ليس تبرير المفهوم السياسي أو التعليق على تنفيذ الحلول من عدمه في ضوء الآثار، بل تتمثل النتيجة المستهدفة لتقرير التقييم في توفير معلومات قائمة على الأدلة تتعلق بكل من التواجد والمستقبل بالنسبة لمجالات مثل الاقتصاد، والتمويل، والسلوك البشري الفردي، والمجتمع، والبيئة، وهي المعلومات المعروضة من منظور موضوعي ومحايدين. هذا هو أحد أسباب أهمية الاستقلال المهني، أي الاستقلالية التشريعية والفكرية لفريق التقييم. والسبب الآخر هو أن ذلك يساهم في مصداقية الفريق وأدائه؛ حيث تكمن القوة الوحيدة لفريق التقييم في قدرة المعلومات المحددة والمقدمة على الإقناع الموضوعي، فهذه هي المهمة المُفَوَّض بها.

54

إن مدى ثقل البيانات، أو الحقائق، أو التوقعات، أو الآراء المقدمة يقع على عاتق رئيس المشروع (المسؤول عن تطوير المفهوم)، أما السلطة النهائية لصنع القرار السياسي فتقع على عاتق رئيس عملية التشريع (مثال: الوزير). يجب أن يلتزم تقرير التقييم بأسلوب عرض يفصل بدقة بين شقين: يصف من جانب الأهداف والفوائد المتوقعة من التشريع في حالة التنفيذ، بينما يصف الجانب الآخر النتائج المرتبطة بالتنفيذ. لا يوجد مكان في تقرير التقييم لإجراء تقييم سياسي للعلاقة بين الجانبين، على سبيل المثال؛ المزاي (غالباً ما تكون غير مادية) تفوق العيوب المتوقعة (غالباً ما تكون ذات طبيعة نقدية)، أو أنه لأسباب "مهيمنة" أخرى، يجب ببساطة قبول العيوب السيئة.

55

التقرير لا يُوصي بل يُعلم

**جدول المحتويات**  
**تقرير تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (تقرير التقييم الأول)**  
**أو**  
**تقرير تقييم مسودة المقترح القانوني (تقرير التقييم الثاني)**

1. مقدمة
  - الجهة التشريعية
  - اسم المشروع
  - القانون المُخَوَّل للسلطة
  - تكوين فريق التقييم بما في ذلك الموارد الخارجية
2. ملخص التقييم
3. فئات الآثار بما في ذلك التأثير الخاص بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة
4. تقييم خطة التنفيذ
  - الهيكل المؤسسي
  - فعالية التدابير
  - التكاليف (مقابل الميزانية - إن أمكن)
5. اتخاذ قرار بشأن إجراء "تقييم الأثر التشريعي الكامل" أو "تقييم الأثر التشريعي البسيط"
6. مصادر البيانات والحقائق والخبرات والآراء
7. التطبيق ونتائج الأدوات التحليلية المتعلقة بجميع الحلول التشريعية والخيارات المستبعدة
  - 7.1. الحل التشريعي المختار الأول
    - 7.1.1. نموذج التكلفة القياسية (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.2. التطبيق ونتائج تحليل فعالية التكاليف (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.3. التطبيق ونتائج تحليل التكلفة والعائد (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.4. التطبيق ونتائج الفحص التشريعي المُقارن (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.5. التطبيق ونتائج التحليل متعدد المعايير (إذا تم تنفيذه)
  - 7.2. الحل التشريعي المختار الثاني (إن وجد)
    - 7.2.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
    - 7.2.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
    - 7.2.3. إلخ
  - 7.3. الحل التشريعي المختار الثالث (إن وجد)
    - 7.3.1. إلخ

7.4. الخيار المستبعد الأول (إن وجد)
7.4.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
7.4.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
7.4.3. إلخ
7.5. الخيار المستبعد الثاني (إن وجد)
7.5.1. إلخ
7.6. الخيار المستبعد الثالث (إن وجد)
8. ضرورة الحلول التشريعية
8.1. تدابير بديلة
8.2. المدة الزمنية المحددة (تشريع وقتي)؟
9. توقيع رئيس عملية التقييم

57

تطوير التشريع الفرعي - تقييم الأثر التشريعي			
نموذج رقم 6 و8			
رئيس فريق التقييم			
اسم المؤسسة	الموظف المسئول	الرقم التعريفي للملف / الأرشيف	بدء تقييم الأثر، المرحلة 3، الخطوة 1
مكتب رئيس الوزراء، وزارة / هيئة .... إلخ القسم 2.2.1، هامش رقم 7	اسم رئيس المشروع المعين ومنصبه في جهة التشريع، أنظر القسم 2.3.1، هامش رقم 2، القسم 2.2.1، هامش رقم 7	الأرقام والحروف وفقاً لنظام الملفات بالوزارة	يوم / شهر / سنة
اسم المشروع	يؤخذ من النموذج 1		
نوع التقييم	تقييم المفهوم - أم - تقييم مُسوَّدة المقترح القانوني <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>		
مجموعة المشروع	وضع قائمة بممثلي المنظمات المشاركة في التقييم. الشكل: الاسم / جهات الاتصال (الهاتف/ البريد الإلكتروني) / المنظمة		
المبادرة النصوص	القانون المُحوَّل للسلطة أو المعاهدة الدولية، قرار الحكومة ... نص رقم؟؟؟ بشأن "العنوان"، الإشارة المحددة إلى المادة (المواد ذات الصلة) ؟؟؟، أنظر أيضاً القسم 2.4.1.1، هامش رقم 7 أولوية استراتيجية: <input type="checkbox"/> نعم <input checked="" type="checkbox"/> لا		

<p>مأخوذة من النموذج 2، الرجوع إلى النموذج 2 بالنسبة للعناصر الأخرى لتحليل المشكلة</p>	<p>المشكلة الأساسية وطبيعتها، موضحة في النموذج 2</p> <p>القسم 3.4.1.1، هامش رقم 9- 13 والقسم 2.5.1.1، هامش رقم 14-10</p>
<p>كما هو مُعرف في الاستراتيجيات وموضوع في خطط النشاط</p>	<p>الهدف العام</p> <p>القسم 2.5.2 هامش رقم 23 و 3.4.2، هامش رقم 39، 41، 45</p>
<p>عينة لحالة أحزمة الأمان:</p> <p>- اتفاقية ثنائية مع شركات التأمين من أجل</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>زيادة بوالص التأمين بنسبة 50٪ للسيارات التي لا تحتوي على أحزمة أمان.</li> <li>عدم تغطية إصابات الركاب غير المستخدمين لأحزمة الأمان - في حالة توفر أحزمة الأمان في السيارة.</li> <li>المساهمة بنصف زيادة السياسات البالغة 50٪ في ميزانية الدولة للصحة.</li> </ul> <p>- تطوير حملة لرفع الوعي العام</p> <p>استكمال ذلك بما يلي:</p> <p>- تعديل قانون المرور من أجل:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>الإلزام بوضع أحزمة الأمان في السيارات اعتباراً من انتاج عام 1967.</li> <li>قاعدة الاستخدام الإجباري لأحزمة الأمان على جميع الركاب أثناء القيادة.</li> <li>التشريعات الجزائية لعدم الالتزام بما ورد أعلاه.</li> </ul>	<p>الحل المُقترح</p>
<p>موجز للنقاط الرئيسية في جدول التنفيذ (على الأمد القصير والمتوسط) مع الإشارة إلى ملحق لهذا المفهوم، أي خطة التنفيذ الكاملة</p> <p>بمعنى: خطة تنفيذ متكاملة للحل مع التركيز على القيام بالتنسيق في الوقت المناسب مع شركات التأمين وتوفير التشريع المطلوب والمتعلق بالموعد النهائي لتوفر أحزمة الأمان في السيارات ... إلخ</p>	<p>خطة تنفيذ الحل المقترح</p>
<p>أهمية الآثار المحددة لعمق التقييم</p>	
<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</p> <p><input type="checkbox"/> منخفض <input type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> مرتفع</p>	<p>الآثار الاقتصادية</p>
<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p>مطلوب استثمارات جديدة لأصحاب السيارات وخاصة للشركات التي تعمل في قطاع النقل الشخصي المطلوب.</p> <p><input type="checkbox"/> منخفض <input checked="" type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> مرتفع</p>	<p>الآثار الاجتماعية</p>

<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p><b>لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة</b></p> <p><input type="checkbox"/> منخفض <input type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> مرتفع</p>	<p><b>الآثار البيئية</b></p>
<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p><b>تحتاج الحملة المعلوماتية لشركات التأمين إلى إعادة النظر فيها مقابل حملة التوعية العامة بما في ذلك التكاليف على كلا الجانبين.</b></p>	<p><b>الآثار الشاملة</b></p>
<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم يكن هناك آثار مهمة، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار مهمة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p><b>متوقع آثار إيجابية فقط على ميزانية الدولة خاصة بالنسبة للصحة؛ ما زال المبلغ قيد التقدير.</b></p> <p><input type="checkbox"/> منخفض <input checked="" type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> مرتفع</p>	<p><b>الآثار المتعلقة بالميزانية</b></p>
<p>تحديد الفئات الفرعية الأكثر أهمية في هذا الفصل ومستوى تأثيرها. إذا لم تكن الأعباء الإدارية للشركات ذات جدوى، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار ذات صلة متوقعة في هذه الفئة".</p> <p><b>أعباء إدارية جديدة لشركات التأمين مع العملاء بالإضافة إلى رفع التقارير لوزارة الصحة وميزانية الدولة.</b></p> <p><input type="checkbox"/> منخفض <input type="checkbox"/> متوسط <input checked="" type="checkbox"/> مرتفع</p>	<p><b>الأعباء الإدارية للشركات</b></p>
<p><b>ملخص التقييم</b></p>	
<p>هل تتطلب خطة التنفيذ التي خضعت للتقييم إجراء تغييرات؟</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p> <p><b>الإطار الزمني المتوقع حتى اعتماد التشريع الفرعي غير واقعي، والموارد البشرية لإدخال مفهوم قُدِّرَت بأقل من قيمتها</b></p>	<p><b>تقييم خطة التنفيذ</b></p>
<p>توضيح إلى أي مدى تم تنفيذ تقييم الأثر (التشريعي):</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي البسيط <input type="checkbox"/> تقييم الأثر التشريعي الكامل</p>	<p><b>مستوى تقييم الأثر</b></p>
<p>الإشارة إلى إذا تم تطبيق اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p>	<p><b>اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة</b></p>
<p>الإشارة إلى إذا تم تطبيق نموذج التكلفة القياسية ونتيجته الأساسية</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p> <p><b>عبء النشاط الإداري: 100.000 دولار أمريكي</b></p>	<p><b>نموذج التكلفة القياسية</b></p>
<p>الإشارة إلى إذا تم تطبيق تحليل فعالية التكاليف ونتيجته الأساسية</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا</p>	<p><b>تحليل فعالية التكاليف</b></p>

التكاليف: حوالي 50 مليون دولار إجمالي الاستثمار مقابل انخفاض بنسبة 12٪ كحد أدنى من الحوادث المميتة أو الخطيرة سنوياً.	
تحليل التكلفة والعائد	الإشارة إلى إذا ما طُبّق تحليل التكلفة والعائد ونتيجته الأساسية <input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا التكاليف: حوالي 50 مليون دولار إجمالي الاستثمار مقابل ما يقرب من 750 مليون دولار من مدخرات ميزانية الصحة والمعاشات التقاعدية سنوياً
التحليل متعدد المعايير	الإشارة إلى إذا تم تطبيق التحليل متعدد المعايير ونتيجته الأساسية <input type="checkbox"/> نعم <input checked="" type="checkbox"/> لا لا ينطبق
ضرورة الحل التشريعي	الإشارة إلى إذا كان الحل التشريعي له ما يبرره <input checked="" type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/> لا دون رقابة النظام الجديد بموجب قانون المرور والشرطة، لن يكون المفهوم فعالاً
الملاحظات (اختيارية)	
ملاحظات سردية...	
الملاحق الداعمة	عنوان الملاحق: تقرير التقييم، تقرير جمع البيانات، الحسابات ونتائج اختبارات الفحص التطبيقي، خطة المشروع التي خضعت للمراجعة.
الخطوة التالية	الإشارة إلى الجزء التالي الذي سوف تتطرق له المذكرة إعادة المذكرة إلى رئيس المشروع لمراجعة طلبات التغيير
تاريخ الإصدار	اسم رئيس فريق التقييم
	التوقيع
	يوم/شهر/سنة

#### 2.6.4 تسليم تقرير التقييم إلى رئيس المشروع

58 عند اكتمال التقييم وتجهيز تقرير التقييم بالإضافة إلى الوثائق الداعمة، يجوز لرئيس عملية التقييم تقديم التقرير إلى رئيس المشروع، على أن يُرفق معه طلب لعقد اجتماع توضيحي. يجب أن يكون هذا الاجتماع إلزامياً لإتاحة الفرصة لفهم المخاوف المثارة في سياق التقييم مع البيانات المقدمة كدليل على أوجه القصور المحددة.

وبهذه الطريقة يتم التأكد من أن رئيس المشروع والفريق يمكنهم بنجاح تحويل أي عقبات يتم تحديدها إلى تعديلات على الحلول الحالية أو حلول بديلة قبل:

- تصميم التعليمات المُقدمة للصياغة القانونية باستخدام مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والمعدلة،
- أو البت في التعديلات على مشروع القانون المقترح.

## عند هذه النقطة ينتقل المشروع إلى المراحل المتنوعة بالمرحلة 4 " تطوير المفهوم، المرحلة 2"

### 2.6.5 تقييم مُسوّدة المقترح القانوني بشأن الآثار التشريعية في المرحلة 6

- 59 في المرحلة 3 من عملية التشريع، كان قد أُجري بالفعل تقييم الأثر فيما يتعلق بالمفهوم على النحو المنصوص عليه في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ومع ذلك، فإن المفهوم يكون بالضرورة عامًا إلى حد ما وعادةً ما يترك مجالًا للصياغة القانونية للقيام بالخيارات التشريعية المختلفة. والآن عندما تتوفر مُسوّدة محددة للنص التشريعي، يجب فحصها مرة أخرى لمعرفة إذا كانت ترجمة المفهوم إلى عبارات وكلمات في النص التشريعي من الممكن أن يكون لها تأثير سلبي عند تطبيقها في الممارسة العملية. من الممكن في كثير من الأحيان، واستنادًا إلى فحص النص المُحدد، على سبيل المثال، تحديد التكاليف المحتملة التي قد تتحملها الشركة نتيجة الالتزام برفع التقارير المفروضة من التشريع الفرعي.
- 60 إن أساليب ومعايير تقييم الأثر التشريعي هي نفسها المستخدمة في المرحلة 3، ولكنها تطبق الآن على كل التفاصيل التشريعية المحددة للنص التشريعي.

بالإضافة إلى فحص "الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والشاملة وتلك المتعلقة بالميزانية" (أنظر أعلاه [القسم 2.5](#) هامش رقم 5) للمحتوى التشريعي لمُسوّدة النص، يجب أن تتضمن المرحلة 6 من عملية التشريع فحصًا قانونيًا للمُسوّدة على أن يكون هناك خبرة قانونية في فريق التقييم، وينبغي إجراء المراجعة القانونية على أساس المبادئ والمعايير الموضحة أعلاه (أنظر أعلاه [القسم 2.6.3](#)) ويجب إدراج نتيجة المراجعة في تقرير التقييم الثاني.

### 2.6.6 تقرير التقييم الثاني للأعمال والآثر التشريعي (تقرير التقييم الثاني)

- 61 هيكل تقرير التقييم مقترح في جدول المحتويات التالي:

جدول المحتويات
تقرير تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (تقرير التقييم الأول) أو تقرير تقييم مُسوّدة القانون المقترح (تقرير التقييم الثاني)
1. مُقدمة
<ul style="list-style-type: none"> <li>• الجهة التشريعية</li> <li>• اسم المشروع</li> <li>• القانون المُحوّل للسلطة</li> <li>• تكوين فريق التقييم بما في ذلك الموارد الخارجية</li> </ul>
2. مُلخص التقييم
3. فئات الآثار بما في ذلك التأثير الخاص بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة
4. تقييم خطة التنفيذ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• الهيكل المؤسسي</li> <li>• فعالية التدابير</li> <li>• التكاليف (مقابل الميزانية - إن أمكن)</li> </ul>
5. اتخاذ قرار بشأن إجراء "تقييم الأثر التشريعي الكامل" أم "تقييم الأثر التشريعي البسيط"

6. مصادر البيانات والحقائق والخبرات والآراء

7. التطبيق ونتائج الأدوات التحليلية المتعلقة بجميع الحلول التشريعية والخيارات المستبعدة

7.1. الحل التشريعي المختار الأول

7.1.1. نموذج التكلفة القياسية (إذا تم تنفيذه)

7.1.2. تطبيق تحليل فعالية التكاليف ونتائجه (إذا تم تنفيذه)

7.1.3. تطبيق تحليل التكلفة والعائد ونتائجه (إذا تم تنفيذه)

7.1.4. تطبيق الفحص التشريعي المُقارن ونتائجه (إذا تم تنفيذه)

7.1.5. تطبيق التحليل متعدد المعايير ونتائجه (إذا تم تنفيذه)

7.2. الحل التشريعي المختار الثاني (إن وجد)

7.2.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.2.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.2.3. إلخ

7.3. الحل التشريعي المختار الثالث (إن وجد)

7.3.1. إلخ

7.4. الخيار المستبعد الأول (إن وجد)

7.4.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.4.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.4.3. إلخ

7.5. الخيار المستبعد الثاني (إن وجد)

7.5.1. إلخ

7.6. الخيار المستبعد الثالث (إن وجد)

8. ضرورة الحلول التشريعية

8.1. تدابير بديلة

8.2. المدة الزمنية المحددة (تشريع وقتي)؟

9. توقيع رئيس عملية التقييم

## 2.6.7 تسليم تقرير التقييم الثاني إلى رئيس الصياغة القانونية

بهذه الطريقة يتم التأكد من أن رئيس عملية الصياغة القانونية والفريق يمكنهم بنجاح تحويل أي عقبات تم تحديدها إلى تعديلات على المُسَوِّدة، قبل تقديم النسخة النهائية منها إلى "رئيس عملية التشريع" للقيام بأنشطة الإصدار.



## 2.7 الوحدة الرابعة: مسؤوليات القائمين على الصياغة القانونية - رئيس الصياغة القانونية والفريق

تُغطي الوحدة الرابعة المرحلتين 5 و7 من عملية التشريع الكلية، حيث يتم فيهما ترجمة محتوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى نص تشريعي للتشريع الفرعي، أجريت كل الأعمال السابقة - الدافع لصياغة تشريع فرعي، وتحليل المشكلة وإيجاد الحلول الممكنة، وتقييم الآثار المتوقعة الناتجة عن الحلول، وإعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية - لإرساء الأساس للمهمة الصعبة القادمة التي سيضطلع بها القائمون على الصياغة القانونية.

يتطلب هذا العمل أولاً متخصصين حقيقيين يتمتعون بخلفية قانونية قوية وخبرة عملية في الصياغة القانونية، ومثل هذه الخبرة موجودة بالفعل في معظم الوزارات والسلطات التشريعية الأخرى، وبالتالي، فإن حالات الصياغة القانونية اليومية عادةً ما يتعامل معها المؤهلون بهذه الخبرة والمهارة داخل المؤسسة، على سبيل المثال عند تحديث بعض نصوص التشريعات الحالية، ومع ذلك، وفي بعض الأحيان، فإن تعقيد محتوى الحالة القانونية أو النطاق الكمي للعمل أو قيود الوقت - وهذا الأخير معروف جيداً كأحد الظواهر المعتادة لأي مشروع تشريعي - يجعل من الأنسب تشكيل مجموعة متخصصة والتي تكون مخصصة لغرض تحويل المفهوم إلى نص تشريعي فرعي.

بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من المفيد أن يفحص المتخصصون في اللغة مسودات النصوص القانونية بحثاً عن أسلوبها وصياغتها، نظراً لأن قابلية فهم النصوص القانونية هي شرط أساسي لتطبيقها الصحيح وأن المتخصصين القانونيين ليسوا دائماً على دراية جيدة بالمسائل اللغوية. هذا مهم بشكل خاص لفهم الإدارة المنفذة للتشريع الفرعي، خاصةً إذا كان التشريع الفرعي المتوقع موجهاً أيضاً إلى المستثمرين الدوليين ومن ثم فمن المقرر أن يتم ترجمته إلى لغة أجنبية.

إذا كان التشريع الفرعي يتعامل مع مواد فنية علمية غير معروفة ومتخصصة أو في حالات أخرى كثيرة المتطلبات، يجب أن تعتمد وحدة الصياغة القانونية أيضاً على المساعدة من جهات خارجية قانونية، واقتصادية، ومالية، وفنية، وعلمية، ولغوية، وبيئية، وغيرها من آراء الخبراء في ضوء نوع العلاقات الاجتماعية التي يتعين تنظيمها.

- يساعد الرأي القانوني في مواءمة المُسوَّدة مع نصوص الدستور والقوانين القائمة.
- يعزز الرأي الاقتصادي مواءمة المُسوَّدة مع التشريعات الاقتصادية السارية وإبراز الجوانب الإيجابية والسلبية للمُسوَّدة بما يضمن تحقيق الإصلاح.
- يهدف الرأي المالي إلى المساعدة في مواءمة المُسوَّدة مع التشريعات المالية السارية وتقدير تكاليف التنفيذ.
- ينبغي أن تُبدي المؤسسات العلمية ومؤسسات التعليم العالي (الدولية)، والخبراء الأفراد رأيهم العلمي ويساعدون في تحديث التشريع، وتوفير التشريع للمجال المقابل للعلاقات الاجتماعية، ووضع الإطار العلمي لاعتماد النص القانوني.
- يهدف الرأي اللغوي إلى ضمان تحسين لغة القانون وتركيب العبارات والمصطلحات المُطبقة.

### 2.7.1 عمل فريق الصياغة القانونية استناداً إلى مبدأ سيادة القانون

كما رأينا أعلاه (على سبيل المثال في الأقسام 2.4.1 و2.5.3.2 و2.5.4.1.4)، تم بالفعل التعامل مع الجوانب القانونية للجزء المفاهيمي من العملية التشريعية، لكن تلك الجوانب لم تكن في مقدمة العملية أثناء إعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ولعل أحد الأسباب لهذا الأسلوب المنهجي هو منع "التحفظات القانونية المحتملة" من سرعة تضيق أفق التفكير في الحلول العملية خلال المرحلة المفاهيمية. القصد من ذلك هو أن يركز منظور تطوير المفهوم على الطرق والتدابير العملية اللازمة والمحتمل أن تكون مناسبة لتحقيق حلول المشكلة. خلال هذه الفترة فقط، ينبغي عدم التفكير في هذه الخيارات التي تتطلبها الأسباب القانونية بشكل واضح من الوهلة الأولى.

ولكن الآن بالنسبة للصياغة القانونية، هناك حاجة إلى دراسة متعمقة للمسائل القانونية الحقيقية، والتي ينبغي أن توجه إليها دوافع واضعي الصياغة القانونية لتمكين تنفيذ المفهوم بدلاً من إثارة العقبات القانونية في وقت مبكر للغاية. ومع ذلك، يجب ألا يعني "التمكين" أبداً التحايل على التشريعات القانونية أو حتى تجاهلها، بل يجب أن يكرس القائمون بصياغة القانون بشكل أساسي

كفاءتهم القانونية وخبرتهم وإبداعهم لوضع حلول قانونية تتوافق تمامًا مع النظام القانوني الكامل للدولة المصرية، مما يعني أولاً وقبل كل شيء الالتزام الصارم بمبدأ سيادة القانون (المادتين 1 و 94 من دستور جمهورية مصر العربية).

6 هناك العديد من التعريفات والتوصيفات لمفاهيم "سيادة القانون". ومن المناسب بالنسبة لهذا الدليل اتباع تعريف مستخدم داخل الأمم المتحدة ينص على ما يلي:

تُشير "سيادة القانون" إلى مبدأ للحكومة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية". (DOC UN S/2004/616, رقم 6)

جميع الشروط اللازمة المهمة لأي "تشريع جيد" مستمدة من هذا التعريف، بعبارة أخرى، هي عناصر فرعية لمبدأ سيادة القانون.

8 كما هو موضح في الجزء التمهيدي من هذا الدليل (القسم 1.4، هامش رقم 7)، طوّر علم التشريع الدولي (ويُطلق عليه أيضًا "فقه التشريع") "مجموعة أدوات" منهجية ليستعين بها القائمون على صياغة القوانين، للوفاء بالمتطلبات القائمة على مبدأ سيادة القانون لصياغة "تشريع جيد". الهدف والغرض من هذا الدليل هو تكييف ومواءمة مجموعة الأدوات مع السياق المصري.

9 فيما يلي ستنم هيكله شرح الشروط اللازمة لتأصيل سيادة القانون على أساس ثلاثة موضوعات:

• مجال اختصاص إصدار التشريع الفرعي.

• المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي.

• تعليمات لأسلوب صياغة النص القانوني "للتشريع الفرعي الجيد".

10 تُشرح المبادئ والمتطلبات العامة المتعلقة بمحتوى التشريع الجيد في الخطوتين التاليتين، قبل تحديد الأدوات المنهجية والفنية "لمجموعة أدوات" الفقه التشريعي في الخطوة الثالثة.

## 2.7.2 نطاق اختصاص إصدار التشريع الفرعي

فيما يتعلق بنطاق اختصاص التشريع الفرعي، هناك ثلاثة أسئلة قيد البحث:

11 • السؤال 1: هل هناك قانون (التشريع الأساسي الذي اعتمده البرلمان) يُخوّل السلطة التنفيذية للدولة إصدار تشريع فرعي حول موضوع معين؟

يتطلب أي تشريع فرعي حتى تسري صلاحيته تفويضًا ينص عليه التشريع الأساسي، أي القانون. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية هو اختصاص مُخوّل ممنوح من السلطة التشريعية (البرلمان). يأتي ذلك استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية.

12 • السؤال 2: هل لدى الجهة التشريعية بالإنابة الاختصاص التشريعي على الموضوع؟

غالبًا ما يُستمد الاختصاص الموضوعي للجهة التشريعية مباشرة من القانون المُخوّل للسلطة نفسه من خلال التفويض أو السماح لوزارة أو سلطة معينة بإصدار تشريع فرعي. إذا لم يُنص على الاختصاص التشريعي على وجه التحديد الممنوحة بشكل عام إلى "الدولة" أو "السلطة التنفيذية" أو "الحكومة"، يُحدد اختصاص سلطة معينة وفقًا للقواعد العامة للنظام الدستوري، وإذا لزم الأمر، يُحدد من خلال توزيع مسؤوليات ووظائف الحكومة.

في كلتا الحالتين من عدم اختصاص الجهة التشريعية بالإنابة، يُصبح التشريع الفرعي بأكمله غير قانوني. ويكون التشريع الفرعي ككل غير قانوني وباطل.

- 13 • السؤال 3: هل الصياغة والمعنى والغرض من كل من القانون المُخَوَّل للسلطة بشكل عام نص (نصوص) التفويض ذات الصلة في هذا القانون تغطي النطاق المقصود للتشريع الفرعي وكذلك المحتوى التشريعي لكل نص؟

الغرض من نقطة الفحص هذه هو تجنب ارتكاب الخطأ المتكرر، وهو أن يتجاوز المحتوى التشريعي للتشريع الفرعي النطاق الذي حدده القانون المُخَوَّل للسلطة (مثال: تُراعي صياغة القانون التشريع الخاص بقيادة سيارات الركاب، كما يُنظم التشريع أيضاً قيادة الشاحنات). يؤدي تجاوز نطاق التفويض إلى جعل التشريع الفرعي - جزئياً على الأقل - غير قانوني، وبالتالي قرار الحالة الفردية أيضاً لجهاز إداري بناءً على هذا الجزء غير القانوني من التشريع.

### 2.7.3 المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي

- 14 المتطلبات الواردة أدناه للمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي هي أكثر من "توصيات" حسنة النية لإعداد تشريع ذي نوعية جيدة؛ بل هي معايير دستورية ملزمة قانوناً نشأت عن سيادة القانون ويمكن أن يؤدي انتهاكها إلى قرار معيب قانوناً وبالتالي قابل للاستئناف في قضية فردية.

تتضمن قائمة هذه المتطلبات أولاً وقبل كل شيء مبدأ التناسب - والمرتبط به- ثلاثة أساسيات: التأثير والفعالية والكفاءة. علاوة على ذلك، هناك معايير أخرى ذات صلة أيضاً مثل الوضوح، والدقة، وتجنب التناقضات، والإيجاز، وسهولة القراءة، والاتساق، والبساطة، واليقين، وإمكانية التنبؤ، وإمكانية فهم النص القانوني.

#### 2.7.3.1 مبدأ التناسب

- 15 إذا كانت الحلول التشريعية تفرض التزامات أو أعباء قانونية أخرى على الأفراد (مواطنين أو أشخاص اعتبارية)، فيجب فحص إذا كانت متوافقة مع مبدأ التناسب.

مبدأ التناسب هو مطلب معترف به عالمياً مشتق مباشرةً من سيادة القانون (المادتين 1 و 94 من دستور جمهورية مصر العربية) الملزم لأي نشاط لدولة دستورية (أنظر الموضح بالتفصيل في دليل الإجراءات الإدارية الجيدة لمصر، الصادر عن المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) وبرنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما) المشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2018).<sup>32</sup>

- 16 يكون هذا المبدأ ملزماً لأي جهاز من أجهزة الدولة المصرية وينطبق على أي إجراء تقوم به الدولة - سواء كمشرع أو كهيئة من هيئات السلطة التنفيذية - ولذلك يمنحها القانون حرية التصرف والتي قد تقيد حق الفرد أو المصلحة المشروعة لمواطن أو شركة. للمبدأ أهمية قصوى بالنسبة للقرارات التقديرية لأنه يُحدّد - كقاعدة عامة - من المساحة المتاحة لأي قرار تقديري لسلطة الدولة.

يشتمل مبدأ التناسب في الإدارة على ثلاثة عناصر يجب تمييزها. لا يمكن أن يعتبر الإجراء متماشياً مع المبدأ إلا إذا تم استيفاء المتطلبات الثلاث، كما يجب فحص متطلبات هذه العناصر بترتيب معين: الملاءمة والضرورة والكفاءة.

#### • الملاءمة

- 17 يعتبر الإجراء أو القرار ملائماً إذا كان يمكن أن يؤدي إلى الغرض المرجو من الإجراء المُتخذ. ليس من الضروري أن يتم اتخاذ الإجراء الأنسب. للوفاء بمتطلبات مبدأ التناسب، يكفي أن يكون الإجراء خطوة ممكنة على طريق تحقيق الهدف أو الغرض الموجه إليه الإجراء. ومع ذلك، فمن غير القانوني اختيار إجراء غير مناسب على الإطلاق.

إذا طبقنا هذا المعيار على حالة المثال المفترض "للسلامة على الطرق" المشار إليه أعلاه في القسم 3.5 (أنظر 3.5، هامش رقم 3) يمكننا أن نستنتج أن ارتداء أحزمة الأمان أثناء القيادة في السيارة يؤدي إلى تقليل الحوادث التي تؤدي إلى إصابات مميتة أو خطيرة الآثار.

## • الضرورة

كان ينبغي مناقشة معيار الضرورة مرتين في سياق العملية التشريعية بالفعل، ولكن وقتها كان سُبُناقش إما من باب المنفعة السياسية (أنظر [القسم 3.4.3.4](#))، أو في سياق تحليل الأثر التشريعي بالنظر إلى نسبة التكلفة مقابل العائد (أنظر [القسم 3.5.2.11](#)). ومع ذلك، يجب أن تُثار النقطة مرة أخرى هنا، ولكن هذه المرة عن طريق موازنة المصالح القانونية. القرار الآن إذا كان تقييد الحق الفردي ضروريًا بسبب منفعة قانونية أعلى قيمة (مثل حماية صحة مستخدمي الطريق).

يتم استيفاء المبدأ الفرعي الخاص بضرورة إجراء ما، إذا لم يكن هناك إجراء آخر مناسب بالطريقة نفسها من ناحية ولكنه أقل عبئًا على الطرف المتأثر من ناحية أخرى. إذا كان لدى الهيئة العامة خيارين أو أكثر لتحقيق غرض محدد بنفس القدر، فيجب عليها اختيار الخيار الذي له أقل تأثير على الحقوق أو المصالح القانونية لصاحب الحقوق المتأثر.

بالنظر إلى حالة السلامة على الطرق، يمكن القول إن التجربة أظهرت أن الدعوة العامة لارتداء أحزمة الأمان طوعًا عند القيادة كان لها تأثيرًا ضئيلاً. لذلك، ومن أجل حماية المواطنين بشكل مستدام مرة أخرى من حوادث السيارات الخطيرة، يلزم وجود التزام عام بارتداء أحزمة الأمان.

## • الكفاية

على المستوى الثالث، يتطلب مبدأ التناسب عقد مقارنة وتحقيق توازن بين أهداف أو غايات الإجراء من جهة والشعور بالمشقة من جانب الأفراد المعنيين من جهة أخرى. يجب النظر في أهمية الحقوق أو المصالح المتأثرة أو المتضمنة من جانب الحقوق أو المصالح العامة التي سيتم تحقيقها على الجانب الآخر بشكل صحيح إذا ترك القانون المَحْوَل للسلطة مساحة لاختيار خيارين أو أكثر.

هنا في حالتنا المفترضة "للسلامة على الطرق"، فإن حماية أرواح وصحة العديد من الأشخاص تبرر العبء الخفيف نسبيًا للالتزام بارتداء أحزمة الأمان أثناء قيادة السيارة، لذا فالعيوب الناجمة عن الالتزام بالنسبة للأفراد لا تفوق المزايا التي تعود على المجتمع.

### 2.7.3.2 المبادئ الأساسية: التأثير والفعالية والكفاءة

هناك ثلاثة معايير مهمة لتحقيق الجودة الموضوعية للتشريع الفرعي ألا وهي *التأثير والفعالية والكفاءة*<sup>33</sup>. في هذا القسم، سيتم توضيح كيفية فهم هذه المبادئ، التي قد تبدو للوهلة الأولى نظرية ومجردة تمامًا. لهذا سيتم تطبيق المعايير الثلاث على مثالنا المفترض "للسلامة على الطرق" الموضح في [القسم 3.5](#) (أنظر [3.5](#)، هامش 3).

#### التأثير

لتقييم التأثير المستقبلي، ينبغي طرح السؤال التالي:

- إلى أي مدى يمكن أن يحقق نص واحد أو التشريع الفرعي ككل الأهداف التي أُعتمد من أجلها؟

يتمتع التشريع بمستوى عالٍ من التأثير إذا كان - عند تنفيذه - أقرب إلى مقصد/ غرض المُشرع<sup>34</sup>. وفقًا لمعنى هذا المعيار، من المهم بشكل أساسي أن تكون الأهداف المحددة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مفهومة بوضوح. في المثال "السلامة على الطرق" (أنظر [القسم 3.4](#) هامش رقم 3) افترضنا أن الهدف الاستراتيجي هو "تحسين السلامة في حركة المرور على الطرق" وكان الهدفان الرئيسيان المحددان هما "تقليل عدد حوادث المرور على الطرق" و"تقليل حوادث المرور التي ينتج عنها إصابات خطيرة ووفيات". وقد أثبتت التجارب في العديد من الدول أن الواجب المنصوص عليه قانونًا لارتداء أحزمة الأمان أثناء القيادة في السيارة أدى إلى تقليل الحوادث ذات العواقب المميتة أو الجسيمة.

<sup>33</sup> Ulrich Karpen, Folgenabschätzung für Gesetze und Richterrecht, in: Volker Rieble (ed.), Folgenabschätzung im

Arbeitsrecht. ميونخ 2007، صفحات 13-36 (22)

<sup>34</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الحد من البيروقراطية، Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated – Looking Beyond 2010 (لماذا يعتبر التبسيط الإداري مُعقد للغاية - ما بعد عام 2010)، باريس 2010، ص.98.

لتقييم الفعالية المستقبلية، ينبغي طرح السؤال التالي:

- هل تصرفات ومواقف الجهات المستهدفة والموجه لها التشريع تتوافق مع السلوك الذي تصوره التشريع الفرعي؟

هل أكبر عدد ممكن من المُستهدفين بالتشريع يتصرفون على النحو المستهدف، إذا تم تنفيذ التشريع الفرعي وتطبيقه والامثال له. في هذا السياق، فإن سهولة قراءة النص التشريعي وفهمه لهما أهمية جوهرية، لذا يجب أن يضع القائمون بصياغة القانون في اعتبارهم دائماً أن الأشخاص المخاطبين بالتشريع الفرعي ليسوا بالضرورة عاملين في مجال الإدارة العامة أو ممن هم معتادون وقادرون على فهم النصوص القانونية المعقدة. عادةً يتم توجيه التشريع الفرعي إلى المواطنين العاديين، الذين يُستهدفون بأحد القواعد إما كأفراد أو في حياتهم المهنية والاقتصادية.

- 23 غير أنه لا يكفي أن يفهم المواطنون صياغة نص القاعدة، فعندما يُقصد من المستهدفين بالتشريع الفرعي التصرف بطريقة معينة، يجب أيضاً صياغة نص قانوني جيد بطريقة تُمكنه من إقناع من يخاطبهم. حقيقةً فإن معظمنا يكره القواعد ببساطة، لأنها تُفقد طورنا الحر، لذا فإن صياغة نص مُحير وغير واضح ومُعقد من شأنه أن يُزعج القارئ له ولا يمكنه أبداً إقناعه بأن مثل هذه القاعدة معقولة منطقياً.

لذلك، يجب أن تُركز جهود القائمين بصياغة القانون على الوصول إلى موافقة الجميع، الذين يُستهدف امتثالهم للتشريع، على المحتوى التشريعي للتشريع، وعلى الأقل يمكنهم قبول ضرورته ومعقوليته، حتى ولو لم يعجبهم. القاعدة التي لا يمكن فهم مغزاها لا يمكن أن تحقق ثقة المُستهدف بها في أنه من الجيد في النهاية احترام القاعدة. كلما كان النص القانوني أكثر تعقيداً وإرباكاً، زادت احتمالية عدم الالتزام به. هل نحترم قاعدة لا معنى أو منطق لها بالنسبة لنا؟

في المثال أعلاه، هناك قاعدة مُبسطة وواضحة تفرض إلزاماً قانونياً لربط أحزمة الأمان، وهي قاعدة معقولة وهناك أسباب وجيهة لافتراض أن معظم السائقين سيلتزمون بها، على الرغم من أنه من المعروف جيداً أن الدول والمجتمعات تتفاعل بطرق مختلفة، أي قبول استخدام أحزمة الأمان بدرجة أو بأخرى. ولكن بشكل عام يبدو أنها فعالة.

#### الكفاءة<sup>35</sup>

لتقييم الكفاءة المستقبلية، ينبغي طرح السؤال التالي:

- إلى أي مدى تبرر "المزايا" من التشريع "التكاليف" المُتحملة؟

- 25 يجب فهم "التكاليف" بمعناها الأوسع الذي لا يشمل فقط الجوانب المالية مثل القدرات المؤسسية وعائد الموارد، ولكن أيضاً الآثار الاجتماعية أو البيئية التي تنجم عن التشريع. لذا يتطلب تطبيق معيار الجودة هذا تقييم البدائل، حيث تحظى البدائل الأكثر كفاءة على الأفضلية قبل البدائل الأكثر تكلفة. وفي مثال "السلامة على الطرق" المُقدم سالفاً، يكون التشريع فعالاً إذا تحققت النتيجة "تقليل عدد الإصابات الجسيمة لحركة المرور" بتكلفة أقل مقارنةً بالتدابير الأخرى (على سبيل المثال، تحسين بناء الطرق أو زيادة نقل السيارات بالسكك الحديدية)، هكذا هو الحال في مثال "السلامة على الطرق"، غير أن هذا لا يستبعد الإجراءات البديلة (القانونية)، بحيث يؤدي المزيد من المدخلات - مثل بناء الطرق أو تحديد حدود السرعة والنقل بالسكك الحديدية أو كلاهما - إلى تقليل الحوادث الجسيمة بشكل أكثر فاعلية ودلالة.

- 26 وفيما يتعلق بالكفاءة، يجب على القائم بصياغة القانون أن يتوقع بشكل أساسي نفس المعايير بالنسبة لاعتباراته المتعلقة بمحتوى التشريع؛ حيث إنها ستطبق في الخطوة التالية على تقييم آثار صياغته التفصيلية للتشريع الفرعي. (أنظر على وجه الخصوص العلاقة بنموذج التكلفة القياسية كأحد أدوات تقييم الأثر التشريعي، [القسم 2.6.2.5](#)).

<sup>35</sup> IPE I•Ewald Wiederin ، (رقم 1) § 7، 97 Rn. يشير إلى التقاضي الدستوري

### 2.7.3.3 متطلبات قانونية أخرى

#### الاتساق

- 27 يجب أن يكون كل تشريع مترابط ومتسق مع القوانين الأخرى في النظام القانوني العام لمصر، كما يجب أن يكون متوافقاً مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمتها ووقعتها جمهورية مصر العربية.

#### اليقين القانوني وإمكانية التنبؤ

- 28 يجب أن يكون المحتوى التشريعي واضحاً وخالياً من التناقضات حتى يتمكن كل من مُقدم الطلب (الممارس الإداري) والمُوجه إليه التشريع (المواطن أو مشغل المشروع) من التنبؤ بالنتائج القانونية التي يمكن توقعها من كل تشريع فردي، ويشتمل مطلب سيادة القانون الخاص بإمكانية التوقع والتنبؤ أيضاً على حظر الأثر الرجعي. كقاعدة عامة، لا يجوز للتشريع أن يفرض سوى التزامات أو أعباء أخرى على المواطنين في المستقبل؛ تقييد مبدأ الأثر الرجعي يحمي المُستهدف بالتشريع من الآثار الرجعية التي لا يمكن توقعها.

#### الاستقرار

- 29 يجب صياغة القانون بطريقة لا تجعله عُرضة للتغييرات والتعديلات فوراً.

### 2.7.4 مفهوم التشريع

- 30 تتمثل الخطوة الأولى في عمل القائمين بالصياغة القانونية في ملاحظة نتائج وضع السياسة الخاصة بالمُسوّدة، وبعبارة أخرى إجراء دراسة شاملة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية، ولا سيما تعليمات الصياغة القانونية الخاصة بها، وإذا لزم الأمر، ينبغي إجراء بحث إضافي. ستوفر مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية في أفضل الحالات إجابات واضحة، تسمح على الأقل بالخروج باستنتاجات للأسئلة الأساسية التالية التي يجب أن يوضحها القائمون على الصياغة قبل البدء في العمل على نصوص مُحددة:

- هل الإجراء التشريعي ضروري في جميع الحالات؟
  - هل الإجراء مطلوب على المستوى المحلي أم يمكن حل المشكلة على المستوى الإقليمي؟
  - هل التشريع الجديد مطلوب؟
  - هل الإجراء الفوري مطلوب؟
  - ما هي البدائل؟
- ما هو الهدف والغرض من التشريع الفرعي الجديد؟
  - توفير الدعم؟
  - تنظيم الإجراءات؟
  - توزيع المهام؟
  - حماية الحقوق القانونية أو المصالح الاقتصادية؟
- ما هي القواعد المتضمنة للتشريع الفرعي الجديد؟
  - منح الحقوق؟
  - إلغاء الحقوق؟
  - فرض الالتزامات؟
  - التحكم في السلوكيات؟
  - تقديم الحوافز؟
  - إسناد الاختصاص؟
- إلى من يوجه التشريع الفرعي (من المستهدف بالتشريع الفرعي)؟
  - الجميع؟
  - مجموعة أكبر من المواطنين أو الأشخاص الاعتبارية؟
  - مجموعة متخصصة من الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية؟
  - الأطراف الموجه إليها التشريع في قطاع الأعمال؟
  - الأطراف الموجه إليها التشريع في المناطق الحضرية أو الريفية؟

- الجمعيات المهنية؟
- السلطات الإدارية؟
- المحاكم؟
- على مستوى التشريع الفرعي بأكمله بالإضافة إلى النصوص الفردية:
  - هل نطاق التشريع/ النص واسع بالشكل المقصود؟
  - هل يمكن تحديد طول فترة سريانه؟
  - هل هذا النص غير بيروقراطي ومفهوم؟
  - هل النص عملي؟
  - هل هناك علاقة مقبولة بين التكلفة والعائد؟
- هل التشريع الجديد أو النص المنفرد تلقائي النفاذ أم أنه إطار معياري يتطلب التنفيذ من خلال هيئات أخرى؟
- كيف يمكن تجنب الآثار المحددة من خلال تقييم الأثر أو على الأقل التخفيف من جدتها؟

ترتبط هذه المعايير ارتباطاً وثيقاً بمسألة إذا كان التشريع الجديد يجب أن يكون مفصلاً أم عاماً، فإذا كان التشريع الفرعي يتعامل مع التعديلات على الحقوق المدنية، فيجب أن يكون المُشرع نفسه تفصيلياً للغاية؛ وفي حالة أخرى، يجوز له ترك التفاصيل لتقدير السلطة التنفيذية.

## 2.7.5 إرشادات عامة حول بنية النص وشكله وأسلوبه

- فقط عندما تعرف ما تريد كتابته، ستتمكن من كتابته بوضوح ودقة.
- المحتوى الواضح والاستخدام الجيد للغة وثيقان الصلة.

### 2.7.5.1 اللغة القانونية

يُقيّم التخصص الأكاديمي لعلم اللغة قابلية فهم النص باستخدام أبعاد البساطة، والإيجاز، والدقة، والهيكل، والتنظيم، ويمكن تطبيق هذه الأبعاد أيضاً على لغة التشريع. في الواقع، يوجد ثلاثة جوانب مهمة بالنسبة لمشكلة صياغة القواعد القانونية: اختيار الكلمة المناسبة، والبناء المناسب للجملة، وهيكل للنص يعكس ترتيباً منطقياً للأفكار.

يجب أن تكون اللغة المستخدمة في النصوص التشريعية صحيحة ومفهومة للجميع قدر الإمكان. وبالتالي، يحتاج المكلفون بمهمة صياغة التشريعات إلى إيجاد التوازن الصحيح بين استخدام لغة يسهل فهمها ودقيقة وفنية قدر الإمكان، وذلك بالنظر إلى الموضوع الذي يتعين تنظيمه، والغرض من التشريع. يجب أن يكون الأشخاص المتأثرون بتشريع معين في وضع يسمح لهم بفهم موقفهم القانوني دون الحاجة إلى طلب المشورة القانونية، ومن ثمّ التصرف وفقاً لذلك. كما يجب أن تكون المحاكم قادرة على إصدار القرار بناءً على التشريع، حيث ينبغي أن يكون تحديد الإجراءات الإدارية بناءً على محتوى التشريع وغرضه ومداه. وبالتالي، هناك ارتباط وثيق بالمبدأ الدستوري الخاص باليقين القانوني (المتعلق بالمحتوى) (أنظر أيضاً أدناه القسم 3.7.2.3)، يمكن للنصوص القانونية المكتوبة بلغة قانونية واضحة فقط أن ينتج عنها الوضوح القانوني، لذا، فالتشريع الذي لا يمكن فهمه إلا "بناءً على معرفة دقيقة بالموضوع، ومهارات منهجية استثنائية وشغف معين لحل المشكلات الفكرية"<sup>36</sup> لا يفي بهذه المتطلبات.

يعتمد المقصود بكلمة "الجميع" على مجموعة الأشخاص التي يمنحها التشريع التزامات أو حقوقاً، لذا فالتشريع الموجه إلى مجموعة مستهدفة واسعة النطاق، وبالتالي، "الجميع"، مثل اللائحة التنفيذية التي تنظم الالتزام العام للسائقين بارتداء أحزمة الأمان، يجب أن يكون مفهوماً لأي شخص لديه مستوى ذكاء متوسط. أما في حالة التشريع الموجه إلى مجموعة مستهدفة محدودة، فعلى النقيض من ذلك، تُشير كلمة "الجميع" في المقام الأول إلى الذين يعملون في مجال قانوني معين (مثل التجار أو أخصائيي الري أو الأطباء النفسيين). في مثل هذه الحالات، يمكن للهيئة التشريعية أن تفترض أن الجهات المعنية بهذا التشريع لديها المعرفة المتخصصة اللازمة، ويجب أن يكون الأشخاص العاديون على الأقل قادرين على فهم المعنى العام لغرض القانون المعني.

لغة التشريع هي مجموعة فرعية من المفردات القانونية أو المصطلحات القانونية. ويعتبر أسلوب التعبير الرسمي والموحد من سمات أي نوع من مصطلحات أهل المهنة، وهو ما يستخدمه المهنيون للتحديث في مجال خبرتهم - لغة المتخصصين للمتخصصين؛ لكن عندما يقرأها غير المتخصصين، تفقد المصطلحات القانونية ارتباطها المباشر بالتفكير القانوني المتخصص وعلاقتها بالمنهجيات المهنية؛ حيث لا يستطيع الأشخاص العاديون فهم المصطلحات أو الرسالة المقصودة بسهولة.

<sup>36</sup> المحكمة الدستورية النمساوية بأمر مؤرخ 6 سبتمبر 2006، رقم الملف: XI R 26/04



تتمثل إحدى السمات المحددة للمصطلحات القانونية في أنها تستخدم مصطلحات، من الناحية الرسمية، مماثلة لتلك المستخدمة في اللغة اليومية، ولكن لها معنى مختلف في السياق القانوني.

36 عند تنظيم الأمور في مجال متخصص معين، يجب توخي الحذر عند استخدام المصطلحات المتخصصة المتاحة في هذا المجال؛ حيث يجب استخدام المصطلحات المتخصصة فقط في حالة عدم توفر تعبيرات عامة أو حيث تؤدي تلك التعبيرات إلى زيادة طول النص الفردي بشكل غير متناسب. على سبيل المثال، يمكن أن تستخدم التشريعات المتعلقة بمكونات الأغذية أو إجراءات التصنيع لغة مصنعي المواد الغذائية الذين يحتاجون إلى الالتزام بهذه التشريعات.

37 لتجنب خروج نص تشريعي مُضلل أو حتى غير مفهوم للأشخاص العاديين، يجب مراعاة خصوصيات اللغة الفنية عند صياغة التشريع الفرعي، ويمكن استخدام التعريفات عندما يكون للكلمات معنى مختلف عما إذا كانت تستخدم في اللغة اليومية أو عندما تصوغها الجهة التشريعية. على النقيض من ذلك، لا يلزم إدراج أي تعريف عند استخدام مصطلح تمت صياغته بالفعل (واستخدامه في تشريعات أخرى)، وذلك لتجنب التكرار غير الضروري والمضلل، كذلك، لا ينبغي إعطاء مصطلح مستخدم بالفعل في السياقات القانونية معنى مختلفًا إذا لم يكن هناك سبب للقيام بذلك. ومن ثمَّ فإن صياغة مصطلح جديد سيكون الخيار الأفضل في هذه الحالة.

38 الدقة والوضوح مهمان بشكل خاص في النصوص القانونية، حيث إن التعبير عن المسائل القانونية بدقة ووضوح حتى يفهما عامة الناس يتطلب قدرًا كبيرًا من العمل النصي الذي بدوره يستغرق وقتًا وجهدًا. تحتاج إلى العثور على الكلمات الصحيحة، والجمل الصحيحة، والتوازن الصحيح بين الدقة والاستيعاب.

39 ستساعد القواعد العامة المُطبقة، التالي ذكرها، في كتابة النصوص التي يجدها القراء سهلة الفهم:

#### • ما الذي ترغب في قوله؟

اكتب الكلمات الرئيسية أو ارس مخططاً لتوضيح العلاقات المتداخلة والظروف الواقعية التي ستؤدي إلى الآثار القانونية. ثم اكتب مسودتك الأولى ثم اقرأها مرة أخرى بعين ناقدة.

#### • هل هناك طريقة أفضل لقول شيء ما؟

عند صياغة نص قانوني، يجب الأخذ في الاعتبار أن النص هو وسيلة اتصال؛ لذا يجب أن يكون مقروءًا، وحاول ألا تكون فنيًا للغاية، وتحقق من اختيارك للكلمات وهيكل الجملة.

#### • كن موجزًا!

استخدم جمل قصيرة. يجب التعبير عن كل فكرة بجملة واحدة؛ لذا تجنب الكلمات غير الضرورية واحذف الكلمات الحشو. إذا كانت هناك حاجة إلى تكرار فقرات من نفس التشريع أو عبارات أطول، فيمكن استخدام الإحالة المرجعية؛ لكن إذا أدى ذلك إلى صعوبات في فهم النص، فقد يكون التكرار هو الأفضل.

#### • كن متسقًا!

يجب أن تكون المصطلحات المستخدمة ثابتة وموحدة، سواء في المسودة أو فيما يتعلق بالتشريعات الأخرى. يجب دائمًا استخدام المصطلح نفسه باستمرار للإشارة إلى نفس المسألة في جزء واحد محدد من التشريع أو المجال القانوني. قد يُثري استخدام المرادفات نصًا أدبيًا أو خطابًا احتفاليًا ولكنه غير مناسب في النصوص القانونية.

#### • كن واضحًا ودقيقًا ومتربطًا وبسيطًا قدر الإمكان!

يجب أن يضمن الأسلوب أقصى قدر من الفهم والدقة والإيجاز لاستبعاد أي غموض، فاللغة التي يستخدمها القارئ بالصياغة القانونية هي ببساطة الأداة التي تحمل إرادة الهيئة التشريعية.

تضيف التعريفات إلى وضوح التشريعات، ويمكن جمعها في الجزء التمهيدي من النص القانوني. يتم استخدام قسم التعريفات عندما تحتاج المصطلحات إلى تعريف أو عندما يكون من المرغوب استبدال كلمة واحدة أو عبارة طويلة يجب استخدامها عدة مرات. يمكن استخدام الألفاظ الجديدة والإقليمية إذا تم تطبيقها على نطاق واسع، يجب تجنب الكلمات أو التعبيرات أو المصطلحات الغامضة، وكذلك استبعاد العبارات القانونية الزائدة، أو العامة، أو الاختصارات.

#### • كن منطقيًا!



يجب أن يسبق العام الخاص، والمبادئ الأساسية تأتي قبل التفاصيل الإدارية، ويجب صياغة الجزء الدائم قبل المؤقت، والأهم يجب كتابته قبل الأقل أهمية.

#### ● كن ناقدًا لنفسك!

يُعتبر تأليف وتكوين المُسوّدة عملية تعلم دائمة وديناميكية، وعادةً ما يمثل الانتهاء من النسخة الأولى من المُسوّدة بداية الجولة التالية.

### 2.7.5.2 هيكل المُسوّدة

يجب تقديم محتوى مُسوّدة التشريع الفرعي بطريقة منظمة ومُهيكلة بشكل جيد. لهذا، يجب على القائم بالصياغة أن يضع في اعتباره أن الصياغة القانونية تتبع طريقة خاصة وهي مسألة فنية، ويجب أن يعرف كيف يتم تنظيم المُسوّدة بشكل عام ثم تطبيق ذلك على مُسوّدته.

كقاعدة عامة، يجب أن تحتوي المُسوّدة على الأجزاء التالية:

- العنوان
- الديباجة
- النصوص التمهيدية
- مواد تغطي النصوص العامة والنصوص التفصيلية للموضوع
- الجزاءات (نادراً ما يتم تضمينها في التشريعات الفرعية)
- نصوص انتقالية ونهاية
- الملاحق

يجب أن يكون عنوان المُسوّدة قصيراً وأن يصف بوضوح موضوع التشريع. العنوان هو العنصر المحدد للمُسوّدة، لذا يجب أن يكون وصفيًا، ويلخص الأمر في كلمة واحدة أو كلمتين.

قد تحتوي ديباجة القانون، إن وجدت، على الأساس المنطقي للتشريع والدوافع الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو غير ذلك من الدوافع، ووضعها في سياسة الحكومة أو الوزارة. كما تعتبر الديباجة مفيدة أيضًا في تفسير المحتوى التشريعي للنصوص ومعنى المصطلحات القانونية المستخدمة في النص التالي.

تُحدد النصوص التمهيدية الأسس القانونية، أي التفويض بإصدار التشريع الفرعي مع بيان فئته.

تُحدد النصوص العامة موضوع التشريع ونطاقه ومجاله، فهي توجه التشريع برمته وتشرح وتُعرف بعض الأفكار والمفاهيم، وغالبًا - كما هو الحال في الدساتير - يتم صياغتها باستخدام مصطلحات قانونية عامة (مثل سيادة القانون، والإجراءات القانونية الواجبة، والحالة الاجتماعية... إلخ). في التشريعات الفرعية الشاملة، ويكون للنصوص العامة معنى هيكلي وتقدم نظرة عامة على أجزاء وأقسام النص القانوني.

تُمثل النصوص الموضوعية الإطار التنظيمي للتشريع: القواعد والحقوق والالتزامات وعواقب مخالفة القواعد. بشكل عام، القانون المادي يسبق القانون الإجرائي، وتُصاغ النصوص الخاصة بالعقوبات في نهاية القانون. يجب صياغة النصوص بترتيب منطقي، بناءً على التحليل القانوني، وطبيعة المؤسسات، وعلاقاتها، وأخيرًا ينبغي صياغتها وفقًا للتسلسل الهرمي العلمي للقواعد.

يتضمن باب "العقوبات"، إذا أنطبق ذلك، الجزاءات والعقوبات الأخرى في حالة مخالفة القانون.

قد تغطي النصوص الانتقالية والختمية للمُسوّدة ما يلي: طرق وبيانات إصدار وإنفاذ التشريع، وتوافق التشريعات الجديدة مع الأنظمة السابقة، والاحتفاظ الانتقالي أو المؤقت بالنصوص القديمة، والطابع الملزم للسلطات المسؤولة عن تنفيذ التشريع. وفي كثير من الأحيان قد يكون هناك نص ختامي ينص على "الإعلان عن هذا التشريع ليكون ساري المفعول بآثر فوري" أو بيانات أخرى.

يجب أن تحتوي ملاحق التشريع على مخططات، وخطط، ومعلومات رقمية وإحصائية، وهياكل تنظيمية، ورسومات، وجداول وتفاصيل أخرى، ويعتبر الملحق جزء من النص القانوني وبالتالي فهو قانون ملزم.

### 2.7.5.3 مخطط تفصيلي مرقم للنص

يجب أن تتبع كل مُسَوِّدة تشريع هيكلًا معيَّنًا وترتيبًا محددًا للنصوص. استخدم الأقسام والتقسيمات لتقسيم التشريع الفرعي المطول إلى وحدات مفهومة. هناك العديد من الخيارات لترتيب نص قانوني وترقيمه، وتضع كل دولة معاييرها الخاصة في هذا الشأن. يمكن ترتيب الأجزاء، والفصول، والأقسام، والأقسام الفرعية، والبنود على النحو التالي:

- الجزء أ (عنوان)
- الفصل الأول (عنوان)
- المادة 18 (عنوان)
- (1) فقرة
- الجملة 1، 2، 3 ...
- أو
- الجزء الأول (عنوان)
- الفصل الأول (عنوان)
- القسم 1
- 1.1 القسم الفرعي
- 1.2 القسم الفرعي
- (أ) التقسيم
- (ب) ...
- (i) البنود
- (ii) ...

المادة هي العنصر الهيكلي الأساسي للتشريع، ولها طبيعة متكاملة وتتضمن نص أو أكثر من النصوص ذات الصلة المباشرة التي تخضع لنفس الفكرة. بشكل عام، تحتوي المادة على عنوان. ويجب أن تكون المواد قصيرة لتوفر التوجيه الجيد للقارئ، لذا لا ينبغي ألا يزيد طول المادة عن 3 أو 4 فقرات، وألا تحتوي الفقرة على أكثر من 3 جمل، على أن تعبر الجملة عن فكرة قانونية واحدة.

### 2.7.6 الانتهاء من مُسَوِّدة النص القانوني وتقديمها إلى رئيس عملية التقييم من أجل المرحلة الثانية من التقييم

نظرًا لأن القائمين بالصياغة القانونية لديهم نتائج التقييم السابق الأولي للمفهوم، فمن المتوقع أنهم قد أخذوا تلك النتائج في الاعتبار في عملهم من أجل التخفيف أو حتى تجنب الآثار الجانبية غير المرغوب فيها المحتملة الناجمة عن المفهوم، وألا يُحدثوا المزيد من الآثار الإضافية من خلال التشريعات المحددة.

ومع ذلك، يجب توخي الحذر لضمان تقديم المُسَوِّدة الأولى الكاملة للنص التشريعي إلى رئيس عملية التقييم لتنفيذ المرحلة الثانية من تقييم الأثر التشريعي.

**في هذه المرحلة، ينتقل المشروع إلى المرحلة 6 تقييم الأثر، المرحلة 2، المعنية بمُسَوِّدة النص القانوني**

### 2.7.7 المرحلة 6 من مشروع التشريع: مراجعة مُسَوِّدة النص القانوني استنادًا إلى تقرير التقييم الثاني

يتعيَّن على رئيس الصياغة القانونية بدعم من فريقه مراجعة مُسَوِّدة النص القانوني وفقًا للحقائق والبيانات الواردة في تقرير التقييم الثاني، وإذا كان لدى القائمين بالصياغة القانونية شكوكًا معقولة حول صحة نتائج التقييم ومعقوليتها، أو إذا استنتجوا، على الرغم من البيانات الصحيحة ذات الصلة، أنه يجب الاحتفاظ بمُسَوِّدة النص لأسباب قانونية أو فنية، فمن الأفضل في الحالات السياسية ذات الحساسية الخاصة استشارة رئيس المشروع وطلب قرار نهائي منه.

### 2.7.8 الالتقاء بالأطراف المعنية

في حالة عدم إجراء مناقشة داخلية وخارجية حول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مع الأطراف المعنية المتأثرة (أنظر أدناه 3.7.3)، يحتاج رئيس المشروع الآن إلى تنظيم مشاورات مع الأطراف المعنية بشأن مُسَوِّدة النص القانوني، الأمر الذي قد يتطلب إجراء تعديل استجابة لتقرير التقييم الثاني. يمكن ويجب أن تؤدي اعتراضات الأطراف المعنية ذات الصلة مرة أخرى إلى تغيير نهائي في النسخة النصية المعروضة.

## 2.7.9 تقديم مُسَوِّدة النص القانوني النهائي إلى رئيس المشروع لتسليمه إلى رئيس عملية التشريع

- 55 بمجرد أن ينظر فريق الصياغة القانونية بحداية في الحقائق والنتائج المعروضة في تقرير التقييم الثاني، الأمر الذي قد يتطلب مشاركة رئيس المشروع لحل أوجه التباين مع تقرير التقييم الثاني (أنظر أدناه القسم 3.9.1)، وبعد أن يقوم الفريق كذلك بإظهار نتيجة الالتقاء بالأطراف المعنية (القسم 3.9.2)، يختتم رئيس الصياغة القانونية الآن المرحلة 7 بإكمال نسخة النص النهائي، وتعديلها مرة أخرى إذا لزم الأمر، وتقديمها إلى رئيس المشروع. بعد الموافقة النهائية، يسلم رئيس المشروع المُسَوِّدة جاهزة للإصدار إلى رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة، إلخ).

## إتمام الوحدة الرابعة

## 2.8 الوحدة الخامسة: مسؤوليات الدعم الإداري - رئيس الإدارة والفريق

- 56 من المتوقع أن تدعم وحدة الدعم الإداري أو "السكرتارية" بشكل عام مشروع التطوير التشريعي في مختلف الخطوات بالإجراءات التالية:

- خدمات المشتريات
- خدمات العقود
- خدمات الدفع
- التواصل بين الوزارات
- الفعاليات وأماكن انعقادها
- التواصل مع أطراف أخرى
- المحفوظات

- 57 بينما تُركز مهام السكرتارية في الحالات الأبسط والمباشرة بشكل أساسي على المراحل اللاحقة من المشروع - مثل التواصل مع الأطراف المعنية (الداخلين بشكل أساسي) ودعم عملية نشر التشريع المعتمد بشكل نهائي - ستحتاج المشاريع الأكثر تعقيداً إلى الدعم تقريباً فور بدء العمل التحليلي.

- 58 وبالتالي، فإن المهام الأولية للسكرتارية في المشروعات المعقدة ستتعامل بشكل أساسي مع المشتريات والتعاقد وتتبع مسار تطوير التشريع حتى إصداره ونشره:

- نشر الشروط المرجعية (أنظر القسم 2.3.2.5) للخبراء الخارجيين أو مقدمي الخدمات الآخرين؛
- تحديد الخبراء والمتقدمين المرشحين والتواصل معهم؛
- دعم عملية الاختيار وتوقيت المقابلات وحفظ البروتوكولات التي تم اختيارها... إلخ؛
- إعداد العقود<sup>37</sup> للخبراء أو مقدمي الخدمات الآخرين من خلال إعادة صياغة اختصاصاتهم بما يتماشى مع المعايير الحالية (أسلوب المؤسسة)؛
- استلام الفواتير والتحقق من صحتها مع رئيس المشروع؛
- تعيين المدفوعات بعد اعتمادها من رئيس المشروع (مبدأ "4-eye")؛
- دعم تنظيم المشاورات مع الأطراف المعنية (أنظر القسم 3.6.3، أماكن الاجتماعات، قوائم المشاركين، الخدمات اللوجستية العامة... إلخ)؛
- عند الضرورة، ترتيب اجتماعات داخلية رفيعة المستوى لتقييم الإدارة (على سبيل المثال، إذا كانت هناك أكثر من وزارة مشتركة أو متأثرة بمشروع تشريعي) للمراحل والنتائج المختلفة للمشروعات، وخاصة لمراجعة المفهوم النهائي أو المصادقة على مُسَوِّدة مقترح قانوني؛
- نشر النصوص القانونية والتشريعات المعتمدة، بما في ذلك المدفوعات ذات الصلة؛
- الاحتفاظ بأرشيف ووثائق المشروع؛
- الأرشيف التشريعي - تاريخ المشاريع القانونية.

- 59 تُوثق القائمة أعلاه التدخلات الواضحة وأوجه تعاون السكرتارية مع وأثناء المشروع التشريعي بشأن أنواع مختلفة من المسائل الإدارية والتنظيمية من أجل السماح لفريق تطوير التشريع بالتركيز على المسائل الاستراتيجية والفنية والقانونية لمحتوى

<sup>37</sup> يخضع التعاقد لقانون رقم 182 لسنة 2018 ويسري على عقود الاستشارات الخارجية

المشروع. من ناحية أخرى، تقوم السكرتارية أيضاً بتوثيق العمل الإداري الذي يتعين على فريق المشروع مواجهته إلى جانب المهام الفنية للتحليل، والمراجعات، والتسبيب، والتقييمات، والقرارات التي يتعين اتخاذها في سياق تطوير المشروع.

## 3 الجزء الثالث- "الممارسات الجيدة" لإقرار التشريع الفرعي- مواد عمل جهات التشريع

- 1 سوف يجد مستخدم الدليل في الجزء الثالث مجموعة ممنهجة من المواد العملية والنظرية للتخطيط للتشريع الفرعي وتطويره وصياغته ومراقبته. ويتبع عرض هذه المواد المسار الزمني للعملية المقرر اتباعها في الوزارات والهيئات الأخرى التابعة للسلطة التنفيذية بالدولة عند إصدار التشريع الفرعي والمشار إليها فيما بعد باسم "جهات التشريع". ويعكس محتواها في إيجاز مُركز، وفقاً للضرورة، الوضع الحالي للمعرفة والمقرر باعتباره من معايير الممارسة الجيدة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول الاتحاد الأوروبي.
- 2 يأتي الجزء الثالث مكماً للجزء الثاني ويتناول بالمزيد من التفصيل والعُمق محتوى كل خطوة من خطوات عملية التشريع كما عرضها الجزء الثاني. كلما كان لدى الممارس المشارك في عملية التشريع أسئلة حول لماذا تعتبر خطوة ما مفيدة أو ضرورية والغرض منها فإنه قد يجد في الجزء الثاني إشارة مرجعية خاصة إلى الجزء الثالث والتي قد تساعد في فهم مدى أهمية الخطوة الإجرائية الفعلية بالنسبة للهدف العام المتعلق بعمله والمتمثل في تطوير تشريع فرعي يستوفي معيار الممارسات الجيدة في وضع السياسة من خلال العملية المتأنيّة لوضع القانون.
- 3 وبالتالي في القيام بالعمل اليومي يكون الاستخدام المستهدف للجزء الثالث أمراً كافياً، إذا بدا ذلك، وبالفكر الذي قد يبدو فيه الأمر ضرورياً أو مفيداً من أجل فهم أفضل للجانب العملي الخاص بالعمل. ولكن ينبغي على أي شخص يشترك بشكل مهني في العمل التشريعي، على سبيل التقدير، أن يكون على دراية من حيث المبدأ بالمحتوى الكامل للجزء الثالث من أجل فهم السياق الكامل للإجراء وأهمية مساهمته في المُحصلة النهائية.

### 3.1 مقدمة حول المفهوم القانوني للتشريع الفرعي

- 1 في الوقت الحالي، تعمل المجتمعات الحديثة في محيط غاية من النشاط والشمول والذي يؤدي إلى زيادة ملحوظة في النشاط التشريعي والمعياري. ويقع بشكل أساسي ضمن الاختصاص الدستوري للبرلمان إقرار التشريع في شكل قرار قانوني عام ومجرد- والمشار إليه أيضاً فيما بعد باسم "التشريع الأولي"، أو "القوانين الرسمية" أو ببساطة "القوانين".
- 2 إلا أن المُشرع أحياناً ما يتخلّى عن اختصاصه الأصلي والشرعي المتعلق بإقرار التشريعات العامة والمجردة من خلال تفويض جهات من السلطة التنفيذية بالدولة، والحكومة وغيرها من الجهات الإدارية الأخرى في الدولة، للعمل كجهات تشريع والتي تقوم بإقرار التشريع الفرعي.
- 3 يوفر التشريع الفرعي أيضاً قواعد عامة ومجردة والتي إلى حد بعيد لا تختلف عن التشريع الأولي، وهذا هو سبب وصف التشريع الفرعي أيضاً باعتباره من القوانين من حيث المعنى الموضوعي. إلا أن الاختلاف يتمثل في أن نطاق الاختصاص لإقراره ليس أصلي ولكن مأخوذ أو محوّل من المسؤول عن السلطة التشريعية، والمتمثل في البرلمان، إلى مؤسسات السلطة التنفيذية. ولهذا يُستخدم أيضاً للتشريع الفرعي مصطلح التشريع " المُحوّل للسلطة".
- 4 إن سبب تفويض الصلاحيات التشريعية يرجع في الأساس من جانب إلى عدم قدرة الهيئة التشريعية على تنظيم جميع المسائل التفصيلية الناشئة بنفسها ومن جانب آخر إلى أن الهيئة التنفيذية من خلال الوزارات المتخصصة والجهات الوزارية تكون أكثر قُرْباً للمجالات ذات الصلة. ولهذا يمثل التشريع الفرعي الخيارات المتاحة للهيئة التنفيذية لاتخاذ الإجراءات التي تتوفر لها من خلال الهيئة التشريعية، المتمثلة في البرلمان.
- 5 وتأتي التشريعات الفرعية مباشرة تحت القوانين الرسمية في التسلسل الهرمي للقواعد القانونية، وبها تكون النصوص القانونية للتشريع الأولي أكثر ترتيباً واكتمالاً ودقة، وعليه يكون تنفيذ القوانين وتطبيقها أمراً مضموناً.
- 6 إن إعطاء الهيئة التشريعية السلطة لإصدار (سن) القواعد المجردة يعني فعلياً كسر مبدأ فصل السلطات. ويتبع ذلك أنه بدون التفويض من السلطة التشريعية لا تكون الهيئة التنفيذية مُحوّلة لإقرار التشريع الفرعي. ومن منظور دستوري لا تستطيع السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات تشريعية بموجب صلاحياتها الدستورية ولكن من خلال التفويض ثلاثي الجوانب التالي:

- يتطلب التشريع الفرعي تفويضًا من المُشرع من خلال "قانون مُخَوَّل للسلطة" الذي يُمكن صراحةً السلطة التنفيذية من إصدار تشريع فرعي بغرض تنفيذ القانون المُخَوَّل للسلطة.
- يجب أن يشير التشريع الفرعي إلى "شرط الاقتباس" بمعنى أنه يجب أن يشير في نصه إلى القانون المُخَوَّل للسلطة والنص المحدد بذلك والذي من خلاله تُستمد السلطة لإصدار التشريع الفرعي بموجب التشريع العام والمجرد.
- يحدد القانون المُخَوَّل للسلطة بشكل كافٍ "محتوى التفويض وغرضه ومداه".

- 7 ويتبع ذلك بشكل خاص من المطلب الثالث ألا يمنح القانون المُخَوَّل للسلطة تفويضًا شاملاً بمعنى أنه ينبغي ألا تكون الصلاحية المُخَوَّلة لإقرار التشريع الفرعي واسعة النطاق. ومن ناحية أخرى لا يتحدد غالبًا نطاق الصلاحية المُخَوَّلة في إطار محدود للغاية ولكنه يظل يترك درجة معينة من السلطة التقديرية السياسية لجهة التشريع.
- 8 وفيما يتعلق بنطاق هذه السلطة التقديرية التشريعية يجب التمييز بين حالتين بالاعتماد على المحتوى التشريعي للقانون المُخَوَّل للسلطة.
- 9 الحالة 1: يسمح القانون المُخَوَّل للسلطة بتنظيم التفاصيل من خلال التشريع الفرعي. من الممكن لصياغة هذا النص المُخَوَّل للسلطة أن يكون على النحو التالي: "للتفاصيل يجوز للوزير المختص إقرار لائحة تنفيذية ...". أو "يفحص الوزير المختص إذا تتطلب تفاصيل التنفيذ أن يحكمها لائحة تنفيذية." علاوة على ذلك في نصوص أخرى غالبًا يضع القانون الإطار لمحتوى التفويض وغرضه ونطاقه. وفي هذه الحالة يقوم بالتمييز بين خطوتين مختلفتين للقرارات التقديرية. أولاً يجب على جهة التشريع ممارسة سلطاتها التقديرية سواء "إذا كان" سيتم إقرار التشريع الفرعي أم لا، ويُطلق أيضًا على هذه السلطة التقديرية "السلطة التقديرية لصنع القرار". وفي مرحلة ثانية تقرر الهيئة بشأن "ما الذي سيتم تحقيقه وكيف سيتم تحقيقه" بمعنى الأمور المتعلقة بمحتوى التشريع الفرعي المخطط له، وفيما يتعلق بهذه المرحلة الثانية غالبًا ما تتواجد العديد من الخيارات التشريعية للاختيار منها من أجل تحقيق هدف محدد (أنظر أدناه القسم 3.2 من هذا الدليل "المفهوم العام- التوجيهات السياسية من أجل عملية التشريع") وتُمنح جهة التشريع الصلاحية لاختيار الحل الذي تراه ملائمًا، أي أن لديها السلطة لممارسة "السلطة التقديرية للاختيار". وبالطبع هذه السلطة التقديرية للاختيار لا تكن حرة تمامًا، حيث إن مدى الحلول التشريعية الممكنة التي يجوز لجهة التشريع الاختيار منها الخيار الملائم يكون مُقيَّدًا بمحتوى القانون المُخَوَّل للسلطة والمُعبر عنه من خلال صياغته وغرضه ونصه. وأخيرًا يعتبر للمبدأ القانوني لتناسب التشريع أهمية أساسية بالنسبة لهذا القرار التقديري (للحصول على التفاصيل أنظر أدناه القسم 2.5.3 بشأن اختيار الحل الملائم الذي يمنحه القانون).
- 10 الحالة 2: يشير القانون المُخَوَّل للسلطة إلى أن تفاصيل تنفيذه "يجب" ("يتعين") تنظيمها من خلال التشريع الفرعي. في هذه الحالة تكون جهة السلطة التنفيذية ملزمة قانونًا بإصدار التشريع الفرعي وبالتالي لا يكن لديها السلطة التقديرية لصنع القرار لتحديد مسألة "إذا كانت ستقوم بذلك أم لا". إلا أن السلطة التقديرية للاختيار تظل قائمة من أجل اختيار المحتوى الملائم والضروري للتشريع.
- 11 في مصر تمثل اللوائح التنفيذية المقررة وفقًا للمادة 170 من الدستور الجزء الأكبر والأساسي من التشريع الفرعي. وبالنسبة لمدى تعقيد القواعد وحجمها وصرامتها ولا سيما تأثيرها على الواقع القانوني والاقتصادي والمجتمعي فإنها غالبًا يكون لها أهمية أكبر من التشريع الأولي.
- 12 كما هو موضح أعلاه تحت القسم 1.5 جرى إعداد هذا الدليل وينطبق مباشرةً على عملية صياغة اللوائح التنفيذية وإقرارها بموجب المادة 170 من الدستور. ولكن جميع المبادئ الموضحة هنا في الجزء الثالث ومعظم خطواتها الإجرائية العملية تنطبق أيضًا – على الأقل مع ما يلزم من تعديل – على أي تشريع فرعي آخر منصوص عليه في المادة 171 والمادة 172 من الدستور بالإضافة إلى النصوص المعيارية الصادرة عن الجهات الذاتية (المادة 215 من الدستور) ووحدات الإدارة المحلية (المحافظات، المدن والقرى، المادة 175 من الدستور).

### 3.2 عملية تطوير التشريع الفرعي وهيكلها المؤسسي والتشريعي

كما هو مشار إليه أعلاه في الجزء الأول<sup>38</sup> إن عملية التشريع الجارية بشكل مهني هي أكثر من كونها نشاط يقوم به شخص واحد يهدف إلى كتابة (سريعة) لنص قانوني. وبغرض تطوير معيار قانوني جيد- بما أنه من المتوقع فقط من التشريع الفرعي الجيد أن يقوم المواطنون والموظفون المدنيون بملاحظته وتطبيقه- فإن المعيار الدولي يتطلب إجراء أكثر تعقيدًا يتكون من تسع مراحل،

<sup>38</sup> الجزء الأول، القسم 1.6

مع إدراك أن المراحل من 2 إلى 6 بمثابة دورة متكررة لحل المشكلة والتي قد تتكرر المراحل الفردية فيها. وينطبق نفس الشيء على العملية التشريعية ككل إذا ما كشف التقييم اللاحق لتنفيذ التشريع الفرعي الصادر ("التقييم اللاحق") عن أوجه قصور ويوصي بمراجعة التشريع وتغييره.

وبالتالي فإن هذا القسم من الدليل يمر على المراحل التالية لعملية التشريع ذات الهيكل الجيد:

لمحة على العملية التشريعية				
المراحل التسعة للعملية	مسئوليات جهة التشريع	الفاعلين	إدارة المشروع	
1	المبادرة	<u>وضع السياسة:</u> تحديد الدوافع التشريعية؛ اتخاذ قرارات السياسة الأساسية؛ إصدار التفويض لتطوير التشريع الفرعي	<u>رئيس عملية التشريع</u> رئيس عملية التشريع	
2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	<u>تطوير السياسة 1:</u> تحليل المشكلة؛ وضع الأهداف؛ إيجاد الحلول؛ إصدار مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع	<u>رئيس المشروع</u> مسئول رفيع المستوى (مثل نائب الوزير؛ مستشار الوزير؛ رئيس التخطيط الاستراتيجي؛ رئيس الدعم القانوني) والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	
3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	<u>البحث:</u> دراسات مهنية حول آثار المفهوم بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (وتتضمن "تقييم الأثر التشريعي")؛ إصدار تقرير التقييم الأولي	<u>رئيس عملية التقييم</u> خبير فني، باحث علمي والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	
4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	<u>تطوير السياسة 2:</u> مراجعة مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع في ضوء تقرير التقييم الأولي؛ المشاورات مع الأطراف المعنية؛ المراجعة القانونية للمفهوم؛ وعند الحاجة تعديل المفهوم تجاه مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية؛ تعليمات لصياغة النص القانوني	<u>رئيس المشروع والفريق</u>	
5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	<u>التحويل إلى النص القانوني 1:</u> وضع مفهوم النص القانوني؛ صياغة النص الكامل	<u>رئيس الصياغة القانونية</u> خبير قانوني (مثل رئيس وحدة الدعم التشريعي) والفريق	
6	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	<u>البحث:</u> دراسات مهنية حول آثار النص القانوني المقترح بالاعتماد على الحقائق والبيانات والتوقعات (وتتضمن تقييم الأثر التشريعي)؛ تجميع تقرير التقييم النهائي	<u>رئيس عملية التقييم</u> خبير فني، باحث علمي والفريق (يتضمن ذلك مصادر خارجية)	
7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)	<u>التحويل إلى النص القانوني 2:</u> مراجعة مُسوّدة النسخة (مُسوّدة النسخ) (قد يكون بالتواصل مع رئيس عملية التقييم)؛ الموافقة على النص القانوني النهائي (رئيس المشروع)؛ التقديم للتصديق النهائي	<u>رئيس الصياغة القانونية والفريق</u> <u>رئيس المشروع والفريق</u>	

8	الإصدار	اكتمال عملية التشريع المراقبة النهائية لمُسَوِّدة النص القانوني؛ التوقيع؛ البدء في إجراء النشر	رئيس عملية التشريع والفريق	رئيس عملية التشريع
9	التقييم اللاحق	البحث: مراقبة تنفيذ التشريع الفرعي الصادر؛ جمع البيانات؛ التقييم؛ قد يتواجد مقترح لعملية التعديل (تكرار المراحل 1-8)	رئيس المشروع والفريق	رئيس المشروع

- 15 ترتبط بشكل وثيق المراحل الفردية مع بعضها البعض ولا يمكن فهمها على أنها أنشطة عمل منفصلة ومستقلة بالرغم من أنه من المقرر أن يقوم بها مسئولون مختلفون أو مجموعات مختلفة، والهيكل المؤسسي في جهة التشريع.
- يوضح تنوع المسؤوليات أن في الوقت الحالي لا يعتبر تطوير التشريع الفرعي مجرد موضوع يختص به المحامون أو الممارسون الإداريون الخبراء ولكنه يجمع أيضًا:

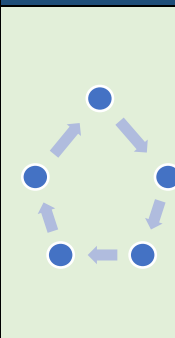
- فريق عمل يتكون من موظفين من قطاعات مختلفة بالجهة التشريعية يكمله، عند الضرورة، مصادر خارجية تعمل بموجب تقسيم جيد ومُحكم لمهام العمل وتمثل مجالات خبرة مختلفة.

واستنادًا إلى الموضوع المقرر تشريعه ينبغي على فريق العمل المشار إليه أن يحتوي، بالإضافة إلى الخبرة القانونية والإدارية الضرورية، على مجالات أخرى مثل الاقتصاد، والعلوم الطبيعية، والعلوم الاجتماعية، وعلم النفس، والعلوم الصحية، والهندسة والعلوم الرقمية.

إن المسؤوليات والمهام المختلفة للمراحل الفردية لا تتطلب المؤهلات المهنية المختلفة المقابلة والمكتسبة من التعليم والخبرة فحسب، وإنما توكل هذه المسؤوليات والمهام أيضًا للمستويات المختلفة من التسلسل الوظيفي في الهيكل المؤسسي للجهة التشريعية، بدءًا بالمناصب العليا، سواء كان رئيس الوزراء، أو وزير، أو رئيس أو مدير لهيئة ما.

16

### 3.3 المرحلة 1 من عملية التشريع- المبادرة في عملية التشريع

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسَوِّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



17



إن المبادرة بالشروع في عملية صياغة تشريع فرعي وإقراره تقع ضمن المسؤولية السياسية لصانع القرار رفيع المستوى بجهة التشريع. وكقاعدة عامة، يكون رئيس الوزراء، أو الوزير، أو وزير الخارجية، أو رئيس الهيئة هو من يتخذ الخطوة الأولى التي تقود إلى إقرار اللائحة التنفيذية، فإنه يكون "المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع".

تتكون مرحلة المبادرة في عملية التشريع من ثلاث مراحل فرعية:

- الأخذ في الاعتبار الدوافع التشريعية،
- اتخاذ القرار،
- وتنفيذ القرار بإصدار التفويض.

بالطبع ليس دائماً رئيس الوزراء أو الوزير بشخصه هو من يقوم بالإجراءات الفعلية.

يُوحى مصطلح المبادرة في عملية التشريع بأنه لا ينطوي على شخص منفرد ولكن على مهمة في العملية التشريعية وهذه هي المهمة التي من المقرر ممارستها على أعلى مستويات الجهة التشريعية. وعملياً، يرجع الأمر إلى الهيكل التنظيمي للجهة المعنية لتحديد الشخص أو الأشخاص المقرر لهم أداء الأنشطة المحددة المرتبطة بالمبادرة في عملية تطوير التشريع الفرعي. وبالتالي قد يقوم الوزير شخصياً في حالة معينة بالشروع في المبادرة في عملية التشريع وذلك بإعطاء أمر شفوي على سبيل المثال في سياق اجتماع للموظفين، ويكون مكتب الوزير هو المُكلف بالتنفيذ، بينما يقوم الوزير في نهاية الأمر بالتصديق على النتائج بالتوقيع عليها. كما أنه من الشائع نوعاً ما أن يأتي الدافع لذلك من خلال موظفي مكتب الوزير ويقوم الوزير بإقرار الأمر بتوقيعه على مقترح مفصل. وأخيراً من الممكن لشخص أو أكثر من مكتب الوزير أن يكون مصرح لهم بالشروع في المبادرة في عملية التشريع من البداية وحتى اكتمالها ويتضمن ذلك سلطة التوقيع سواء على أساس كل حالة على حدة أو حتى بشكل عام. وعلى أي حال فإن العامل الحاسم الوحيد هو أن يبدأ الإجراء التشريعي على أعلى مستوى مؤسسي لجهة التشريع وذلك بسبب أهميته السياسية.

### 3.3.1 الدافع التشريعي

يحفز على المبادرة في عملية التشريع وجود دافع لاتخاذ إجراء تشريعي، وغالباً ما يحدد الدافع تشريعاً أولياً. ولكن في الكثير من الحالات سوف تتواجد أسباباً سياسية إضافية بأوسع معانيتها والتي تتعلق بماذا ينبغي إصدار التشريع الفرعي وما هو محتوى هذا التشريع. وبالتالي فمن الضروري تحليل مجموعة الدوافع المتنوعة. ويضمن فقط الانفتاح الواسع للمشروع تطوير تشريع يستجيب لواقع مشكلات المجتمع وإدخال هذه المشكلات في العملية التشريعية على نحو ممنهج.

#### 3.3.1.1 الدافع من خلال التشريع الأولي

من الممكن الحصول على أحد أنواع الدوافع القانونية من خلال أمر قانوني صارم ينص عليه القانون والذي يُنشئ مباشرة الالتزام القانوني بتطوير التشريع الفرعي لأغراض تنظيم تفاصيل تنفيذ هذا القانون. من الممكن أيضاً أن يستخلص نوع من هذه الدوافع الصارمة من نص قانوني والذي يربط الإصدار الإلزامي للتشريع الفرعي بظهور حقائق معينة. وبمجرد ظهور هذه الحقائق في الوقت الحالي أو أن تكون سوف تظهر في المستقبل المرتقب يجب بناءً عليه إقرار التشريع الفرعي. وفي الحالتين يكون إصدار التشريع الفرعي أمراً إلزامياً. ولا يكون لدى جهة التشريع "السلطة التقديرية لصنع القرار" لتحديد "إذا كان" سيُقر التشريع الفرعي<sup>39</sup> ولكنها ملزمة قانوناً بذلك. إلا أنه في معظم الحالات يقوم القانون المُخَوَّل للسلطة- عند إلزامه قانوناً للجهة التشريعية فيما يتعلق بالقرار الخاص "إذا كان" سيتم إقرار التشريع الفرعي- بإفساح المجال لاتخاذ القرار بشأن المحتوى، أي ما يتعلق "بما سيتم تحقيقه وكيف سيتم تحقيقه" بالنسبة للتشريع. وعادةً يوجد العديد من الخيارات حول كيف يمكن تنظيم الموضوع، وفي هذه الحالة تُمنح جهة التشريع "السلطة التقديرية للاختيار"<sup>40</sup> أي أن جهة التشريع قد تختار من مجموعة متنوعة من الخيارات المناسبة والضرورية الوسائل التشريعية الملائمة لتنفيذ القانون المُخَوَّل للسلطة.

يتوفر نوع آخر من الدوافع من خلال القوانين التي تسمح بإصدار تشريع فرعي من أجل تنفيذها. في هذه الحالات تُخَوَّل جهة التشريع لممارسة السلطة التقديرية لصنع القرار وكذلك للاختيار ولكن هذان النطاقان للسلطة التقديرية غالباً ما يحصرهما صياغة القانون المُخَوَّل للسلطة ومعناه وغرضه ونصه.

<sup>39</sup> أنظر أعلاه القسم 3.1، الهامش رقم 7

<sup>40</sup> أنظر أعلاه القسم 3.1، الهامش رقم 9

### 3.3.1.2 الدوافع السياسية

- 22 بالإضافة إلى الدافع الذي يأتي به القانون غالبًا ما تتواجد أيضًا جوانب أخرى من الممكن أن تحفز على المبادرة للشروع في الإجراء التشريعي. من الممكن لهذه الجوانب السياسية أن تتضمن:
- التطورات في المجتمع؛
  - حالة الاقتصاد أو البيئة التي ينظر إليها مجموعات معينة من الأطراف المعنية بشكل مفاجئ على أنها تمثل مشكلة ما؛
  - الصعوبات التي تحددها السلطات الإدارية والتي تواجه تنفيذ قانون قائم بالفعل؛
  - التقارير الإعلامية الهامة؛
  - نتائج الدراسات والتقييمات العلمية؛
  - قرارات المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض؛
  - المزيد من التطوير للقانون الأعلى مستوى؛
  - الحاجة إلى تنفيذ الحكومة لسياسة معينة خاصة الحاجة إلى التعامل مع احتياجات ملحة معينة؛
  - طلب من البرلمان أو النواب؛
  - مقترحات من أجزاء من المجتمع المدني خاصة من المجموعات التي تعمل مع النصوص القانونية، مثل هيئات الأعمال، والنقابات، وهيئات المستهلكين، والمجموعات البيئية ... إلخ.
  - دوافع من القانون الدولي الأعلى مستوى (المعاهدات الثنائية أو متعددة الأطراف).

### 3.3.2 قرارات السياسة العليا

- 23 في المرحلة الثانية للمبادرة في عملية التشريع يتعين على المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع الاستجابة للدافع المستخلص (الدوافع المستخلصة) باتخاذ قرار السياسة. كما هو محدد أعلاه<sup>41</sup> يتخذ المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع القرار في خطوة أولى بشأن مسألة "إذا كان" سيتم تطوير التشريع الفرعي. وبالنسبة لهذا القرار سوف نحتاج إلى التمييز بين الدافع القانوني الذي يفرض الواجب الإلزامي بإقرار التشريع الفرعي لتنفيذ القانون المَحُول للسلطة، وفي هذه الحالة لا يكون لدى المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع السلطة التقديرية ولكن يجب عليه القيام بذلك، وبين القانون الذي يمنح السلطة التقديرية لصنع القرار أي السماح باختيار إما الإجراء التشريعي أو الأداة غير التشريعية لحل مشكلة ما.
- وليس دائمًا ولكن غالبًا يتضمن قرار السياسة المتعلق بمرحلة المبادرة في عملية التشريع تحديد عام للغاية للمحتوى التشريعي، أي أن القرار يتطرق أيضًا إلى مسألة "ما سيتم تحقيقه وكيف سيتم تحقيقه" بالنسبة للحل التشريعي إذا رأى المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع مبدأ من المبادئ التوجيهية للسياسة، المعني بمحتوى التشريع، ضروريًا ومفيدًا للمراحل الأخرى لعملية تطوير التشريع. من الممكن وضع هذا التصريح من خلال إشارة موجزة للغاية إلى الخيارات المفضلة أو التي يمكن تجنبها والجارية استجابةً إلى دافع أو أكثر من الدوافع المحددة أعلاه. بالإضافة إلى ذلك يجب دائمًا الإشارة في بداية العملية التشريعية إلى أهداف السياسة العامة مثل البرامج/ الخطط متوسطة أو طويلة المدى للدولة أو الحكومة أو الجهة التشريعية نفسها إذا كانت هذه الأمور هامة للموضوع محل النقاش وكذلك الإشارة إلى القيود المتعلقة بالميزانية.
- 24 إلا أن عملية المبادرة في عملية التشريع ليست مرحلة التحليل التفصيلي للمشكلة أو تطوير المفهوم العام للحل التشريعي. فينبغي عدم افتراض تلك العمليات في هذه المرحلة كما هو موضح أدناه في القسم 3.4 والأقسام التالية. وإن قرار المبادرة في عملية التشريع ينبغي أن يكون محايد من حيث المخرجات إلى حد كبير ويترك مجالًا لنتائج عملية تطوير مهنية تحليلية ومنطقية. وفي الأغلب قد تتدفق المبادئ السياسية التي لا رجعة فيها والقيود التي لا غنى عنها إلى المحتوى وينبغي الإشارة إليها في صياغة القرار.
- 25 ويُستخلص مما سبق أن خطوة المبادرة في عملية التشريع قد تؤدي إلى صياغة مثال من الأمثلة التالية لقرارات السياسة مما يحفز على عملية التشريع:

<sup>41</sup> القسم 3.1، الهامش رقم 9-10

النوع 1: ينص القانون على الإصدار الإلزامي للتشريع الفرعي (لا توجد سلطة تقديرية لصنع القرار ولكن توجد سلطة تقديرية للاختيار)

مثال للقرار:

"تصدر لائحة تنفيذية بموجب المادة (س) من القانون رقم (ص)."

وكبديل:

"يصدر تعديل لللائحة التنفيذية (العنوان، الرقم، الإشارة إلى القانون المُخَوَّل للسلطة) بموجب المادة (س) من القانون رقم (ص)."

مثال لإضافة ممكنة على الحالتين:

"من أجل محتوى التشريع يؤخذ في الاعتبار ميزانية الدولة والخطة الخمسية للحكومة وكذلك برنامج الوزارة لتعزيز المشروعات الصغيرة والمتوسطة."

النوع 2: يسمح القانون بإصدار التشريع الفرعي (السلطة التقديرية لصنع القرار وللأختيار)

مثال للقرار:

"تصدر لائحة تنفيذية بما يتماشى مع المادة (س) من القانون رقم (ص)."

وكبديل:

"يُتَرح تعديل اللائحة التنفيذية بما يتماشى مع المادة (س) من القانون رقم (ص)."

وكبديل:

"يصدر/يُتَرح تعديل لللائحة التنفيذية (العنوان، الرقم، الإشارة إلى القانون المُخَوَّل للسلطة) بموجب المادة (س) من القانون رقم (ص)."

مثال لإضافة ممكنة على الثلاث حالات:

- "أظهرت التجارب الماضية أن الوسائل غير التشريعية لا يمكنها المساهمة في حل المشكلة." أو
- "تُفضّل الحلول غير التشريعية طالما أنه كان لها نفس الفعالية. وفي أي حالة من الحالات يجب تجنب التكاليف الإضافية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة."

### 3.3.3 التفويض للقيام بمشروع التشريع

- 26 إن إصدار التفويض للقيام بمشروع التشريع يتم مرحلة المبادرة في عملية التشريع ويحول المسؤولية للمرحلة التالية من عملية التشريع والمتمثلة في تحليل المشكلة (المشكلات) المقرر تناولها من خلال التشريع الفرعي مع تصميم مفهوم من أجل حل المشكلة. وتتخذ هذه المهام في الأصل طابع وضع السياسة، وينبغي أن تندرج ضمن نطاق مسؤولية المناصب التي ترفع التقارير مباشرة لصانع القرار رفيع المستوى. لهذا ينبغي أن يكون "رئيس المشروع" والمستهدف بالتفويض مثلاً نائب الوزير، أو مستشار الوزير، أو رئيس وحدة التخطيط الاستراتيجي والسياسات، أو رئيس وحدة الدعم التشريعي ... إلخ.
- 27 من الممكن إصدار التفويض إما من خلال مذكرة مكتوبة- ويُفضل أن تكون في شكل إلكتروني- أو شفويًا. ينبغي أن يتناول النص في أكثر شكل ملخص ممكن (أنظر "النموذج رقم 1" التفويض التنفيذي"<sup>42</sup>) الموضوعات التالية التي تحدد الركائز الأساسية لهذا المسعى:

<sup>42</sup> الجزء الثاني القسم 2.4.1، الهامش رقم 5

● ماذا؟- الحد الأدنى للمواصفات

- نوع التشريع الفرعي المخطط له (مثال "اللائحة التنفيذية")
- العنوان المؤقت للتشريع المستهدف
- الإشارة إلى القانون المُخَوَّل للسلطة
- هل الإقرار إلزامي أم السلطة التقديرية لصنع القرار ممنوحة؟

28

● مَنْ؟- المسؤولية عن مشروع التشريع

- إدارة أو مكتب لدى جهة التشريع يتولى مسؤولية "تحليل المشكلة وتصميم المفهوم" وإدارة المشروع
- شخص معين باعتباره المسؤول عن المهمة "رئيس عملية تحليل المشكلة وتصميم المفهوم"
- وجود الخبرات والمهارات الخاصة
  - مثل الموارد الداخلية من إدارات أخرى
  - مثل الموارد الخارجية من وزارات أو جهات حكومية أخرى، أو المعاهد العلمية، أو الخدمات الاستشارية المحلية أو الدولية

● متى؟- وضع إطار زمني منطقي

30

فيما يتعلق بالإطار الزمني، يعاني مستوى جودة التشريع من وضع إطار زمني ضيق وغير واقعي من أجل إعداد المُسَوِّدة. غالبًا ما تتعامل أيضًا المشروعات التشريعية الأكثر أهمية وبالتالي الأكثر إلحاحًا مع أكثر القضايا تعقيدًا، وعليه خاصة في هذه الحالات يجب إيلاء اهتمامًا خاصًا بوضع إطار زمني واقعي وكاف للعملية التشريعية. وينبغي تحت أي ظرف ألا تعوض العملية الأطول زمنًا التي استغرقها صنع القرار السياسي تباعًا بإطار زمني ضيق وغير واقعي لتطوير التشريع. فإن جودة النتيجة غالبًا ما تضيق بسبب غياب الوقت اللازم وهو ما قد يكون له عواقب وخيمة لا سيما في حالة المشروعات التشريعية الهامة. وهنا يجب تطبيق المبدأ المعروف: الجودة أكثر أهمية من السرعة.

قد يتضمن التفويض أيضًا:

● لماذا؟- بيان السياسة

- هدف السياسة بشكل عام
- الإشارة إلى البرامج القطرية، وخطط الحكومة، والأهداف الاستراتيجية للجهة التشريعية نفسها، وقيود الميزانية
- وعند الحاجة أو حسب الضرورة بعض التعليمات الإضافية الأكثر تفصيلاً حول
  - الإشارة إلى جانب أو أكثر من قائمة الدوافع ذات الصلة<sup>43</sup>
  - الحلول المفضلة أو الممكن تجنبها مع مراعاة الآثار المباشرة والآثار التشريعية غير المباشرة الممكنة
  - القيود أو منح خاصة بالميزانية فيما يتعلق بتكاليف المشروع

● كيف؟- الوثيقة المكتوبة

31

ينبغي ألا تكون الوثيقة المكتوبة التي تحتوي على التفويض أكثر من صفحة، ومن الناحية المثالية ينبغي تصميمها مسبقًا في شكل نموذج<sup>44</sup> يضمن سهولة التعامل معها، وقراءتها سريعًا والمحتوى الموحد. إن هذا النموذج لا يقوم فقط مقام ناقل المعلومات من المسؤول عن المبادرة في عملية التشريع (المشار إليه في هذا القسم 3.3 من الدليل) إلى المرحلة التالية حيث يُطور المفهوم العام للإجراء التشريعي (أنظر أدناه [القسم 3.4](#))، وينبغي أيضًا استخدامه كصفحة غلاف لسجل المشروع التشريعي والذي ينتقل من يد إلى أخرى خلال العملية التشريعية لتوثيق نتائج جميع مراحل الإجراء.

<sup>43</sup> راجع [القسم 3.3.1](#) من الجزء الثالث.

<sup>44</sup> أنظر أعلاه النموذج رقم 1، الجزء الثاني، القسم 2.2.1، الهامش رقم 8

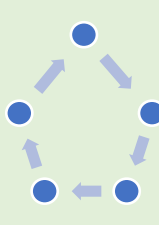
● أمر شفوي؟- متطلبات خاصة

32

من الناحية العملية غالبًا يُبلغ شفويًا التفويض للشروع في العملية التشريعية سواء من خلال قيام الوزير بإعطاء التعليمات في اجتماع مع الموظفين للشخص الذي من المقرر له تولي منصب "رئيس المشروع"، أو اتخاذ القرار بشأن ضرورة القيام بتدبير تشريعي من خلال جهة معنية بصنع القرار السياسي (مثل اجتماع لرئاسة الوزراء)، ثم يقوم الوزير بتمرير القرار شفويًا للوحدة المختصة أو الشخص المختص في وزارته. وفي هذه الحالات ينبغي أن تكون مهمة المستهدف المباشر أن يضع الأمر الشفوي في شكل مكتوب من خلال استيفاء النموذج المشار إليه أعلاه والذي من المقرر تقديمه للمسئول عن المبادرة في عملية التشريع من أجل التصديق عليه (توقيعه).

1

3.4 المرحلة 2 من عملية التشريع- تطوير المفهوم التشريعي

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسَوَّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



وفي هذه المرحلة من العملية ككل تتولى جهة التشريع مسؤولية التأكد من أن تطوير التشريع الفرعي يقوم على أساس التحليل والتخطيط المفاهيمي الشامل. ويجب على مستوى وضع السياسة في جهة التشريع، أي رئيس المشروع، أن يفهم بوضوح:

- ما هي المشكلة التي تحتاج إلى التنظيم بشكل جديد أو مختلف عما كان عليه من قبل؛
- ما هي الأهداف العامة والمحددة التي ينبغي أخذها في الاعتبار لحل المشكلة؛
- وما هي الأدوات المتاحة للوصول إلى هذه الأهداف.

كلما جرت هذه المهمة التمهيديّة بشكل جيد، أي كلما عرف القائمون بالصياغة بشكل دقيق ماهية السياسة وما يريدونه واضعو السياسة منهم، كلما كان عملهم أسهل. ويجب أن يسبق أي نشاط لصياغة النص القانوني بحث في السياق السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والمالي، والقانوني، والثقافي، والنفسي المتعلق بمجال التشريع. وينبغي فحص عدم فعالية التشريع السابق أو يجب تحديد النصوص القانونية غير المتواجدة في المجال الذي يتطلب التشريع.

لهذا يجب تطوير مفهوم لحل المشكلة من خلال التشريع ووضعه في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. تتضمن هذه المذكرة 7 عناصر رئيسية:

- تحليل المشكلة- الأسباب والتأثيرات التي حفزت على المبادرة
- الهدف العام- التأثير الأوسع نطاقًا للتدابير
- الهدف المحدد- التأثير المحوري المقرر تحقيقه

- الغرض والمؤشرات- تعريف الأهداف ووسائل التأكيد
- بيان مفصل بالخيارات الممكنة
- الاختيارات من بيان مفصل بالخيارات
  - مراعاة الآثار الواضحة
  - المراجعة القانونية
- مُسَوِّدة خطة التنفيذ

قد يسمح الجدول التالي بإلقاء نظرة عامة على تطبيق العناصر الرئيسية "لتطوير السياسة" المقرر المرور عليها في المرحلة 2 مرة أخرى بعد المراحل الفرعية الأولى لتقييم الأثر في المرحلة 4 للعملية التشريعية (أنظر أعلاه النظرة العامة على عملية التشريع في الجزء الثاني، القسم 2.2.1، الهامش رقم 9 والجزء الثالث، القسم 3.2، الهامش رقم 14).

3

<p>مثال افتراضي "لسلامة الطرق"</p> <p>يتعلق</p> <p>بتطوير مفهوم تشريعي</p>	
خطوات عملية التطوير	النتائج المفترضة بالاعتماد على حالة افتراضية
تحليل المشكلة	<ul style="list-style-type: none"> <li>● المشكلة الأساسية:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ زيادة ملحوظة في حوادث الطرق المميتة خلال السنوات الثلاث الماضية</li> <li>○ معدلات وفيات غير متناسب بين الأطفال والمراهقين</li> </ul> </li> <li>● الإطار القانوني القائم:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ لا يوجد تشريع حول الموضوع في قانون المرور</li> </ul> </li> <li>● الأسباب:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ معظم الإصابات الحادة في الرأس والصدر بسبب حالات التصادم الأمامية</li> <li>○ لا توجد أنظمة تقييد في السيارات</li> <li>○ عدم ربط الأحزمة في السيارات المزودة بالأحزمة</li> </ul> </li> <li>● التأثيرات:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ زيادة الحمل على نظام الرعاية الصحية</li> <li>○ زيادة في تكاليف الموظفين بشركات اللوجيستيات</li> </ul> </li> <li>● الأطراف المعنية:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ وزارة التجارة والصناعة</li> <li>○ وزارة الصحة</li> <li>○ شركات اللوجيستيات</li> <li>○ الركاب من الأطفال والشباب</li> </ul> </li> </ul>
هدف السياسة	<ul style="list-style-type: none"> <li>● برنامج الحكومة لتطوير البنية التحتية للنقل لأغراض التجارة والصناعة</li> </ul>
الهدف العام أو الاستراتيجي	<ul style="list-style-type: none"> <li>● دراسة استراتيجية مشتركة لعام 2021 لوزارة النقل ووزارة التجارة والصناعة بشأن "تعزيز الأمن في حركة المرور على الطرق"</li> </ul>

<p>الأهداف المحددة هي</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• خفض عدد حوادث الطرق المرورية</li> <li>• خفض حوادث الطرق المرورية التي تتسبب في إصابات خطيرة وحالات وفيات</li> <li>• حماية الأطفال خاصة حتى عمر 12 عام من الإصابات البالغة أو الوفاة في حوادث السيارات</li> <li>• خفض التكاليف وتخفيف الأعباء على نظام الصحة وشرطة المرور الناتجة عن حوادث السيارات</li> </ul>	<p><b>الأهداف المحددة</b></p> <p>من المقرر وضعها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالاعتماد على تعريف المشكلة وتناول أسباب المشكلة وتأثيراتها</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقارير شرطة المرور عن أعداد حوادث السيارات على الطرق ومدى خطورتها</li> <li>• إحصائيات التأمين الصحي والتأمين على السيارات</li> <li>• إحصائيات تكاليف نظام الصحة العامة الناتجة عن حوادث السيارات</li> <li>• دراسات حول سلوكيات مستخدمي الطرق (السائقين والركاب)</li> </ul>	<p><b>مُسَوِّدة المؤشرات</b></p> <p>يكون التعريف في هذه المرحلة غامضاً نسبياً؛ يترك وضع المؤشرات الكمية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية بعد مرحلة التقييم</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) حملة معلوماتية للسكان حول مدى فعالية استخدام أحزمة الأمان (حل غير تشريعي)؛</li> <li>(2) حظر فوري على استيراد السيارات التي لا يوجد بها أحزمة أمان؛</li> <li>(3) التزام قانوني على تجار السيارات ببيع فقط السيارات المزودة بأحزمة الأمان ابتداءً من العام القادم؛</li> <li>(4) مكافأة نقدية لتجار السيارات عن كل سيارة مزودة بأحزمة أمان يبيعونها قبل نهاية العام؛</li> <li>(5) التزام قانوني على مالكي السيارات بتحديث سياراتهم بتزويدها بأحزمة الأمان مع نهاية العام مع تطبيق عقوبات في حالة عدم الالتزام؛</li> <li>(6) التزام قانوني على السائقين بارتداء أحزمة الأمان أثناء القيادة مع تطبيق عقوبات في حالة عدم الالتزام؛</li> <li>(7) تشريع ينص على عدم تأمين الركاب ضد أضرار الحوادث إذا ما لم يكونوا مرتدين أحزمة الأمان أثناء الحادث (خيار تشريعي أو غير تشريعي)؛</li> <li>(8) الاتفاق بين الوزارة وشركات تأمين السيارات على وثيقة تأمين أكثر ارتفاعاً لمالكي السيارات التي لا يوجد بها أحزمة أمان (غير تشريعي).</li> </ol>	<p><b>بيان مفصل بالحلول (الخيارات) الممكنة</b></p>
<p>من المقرر استكمالها</p>	<p><b>المراجعة القانونية للخيارات</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ الآثار الاقتصادية</li> <li>○ الآثار الاجتماعية</li> <li>○ الآثار البيئية</li> <li>○ الآثار الشاملة</li> <li>○ والآثار المتعلقة بالميزانية</li> </ul>	<p><b>مراعاة الآثار الواضحة</b></p>

اختيار مثال- مثالين	
من المقرر استكمالها	خطة التنفيذ
يختار المفهوم مزيج من الخيار 1 و6 و7	نتيجة الاختيار من الحلول

- 4 يُعد تطوير المفهوم المتعلق بكيفية حل مشكلة ما من خلال التشريع الفرعي في الأصل شكلاً من أشكال وضع السياسة وبالتالي ينبغي أن يندرج ضمن صلاحية مستوى الإدارة العليا بالجهة التشريعية والتي ترفع التقارير مباشرة إلى رئيس التشريع، أي إلى المناصب العليا بالجهة المعنية والتي يمثلها رئيس الوزراء، أو الوزير أو أي رئيس آخر لجهة التشريع. ونتيجة لأهمية وضع السياسة في هذه المرحلة من العملية ينبغي أن يكون "رئيس المشروع" على سبيل المثال نائب الوزير، أو مستشار الوزير، أو رئيس وحدة التخطيط الاستراتيجي والسياسات، أو رئيس وحدة الدعم التشريعي. ويكون هذا هو المستهدف بالتفويض الخاص برئيس عملية التشريع لتحمل المسؤولية الرئيسية لتطوير التشريع الفرعي.<sup>45</sup>
- ما هي وظيفة المفهوم وأهميته بالنسبة لجودة التشريع الفرعي؟

- 5 • يتفاعل المفهوم مع دافع المشكلة، أينما ينشأ ذلك، من خلال تحليل المشكلة بطرح أسئلة بسيطة مثل: "ما الأمر؟ لماذا يحتاج الأمر إلى إجراء حكومي؟ أين المشكلة؟ كيف يمكن حلها؟" ولكن من أجل تشخيص شامل يتطلب الأمر إجراء تحليلًا أكثر تفصيلاً للمشكلة مع الأخذ في الاعتبار الحقائق، والأسباب، والتطور، والبيانات، والإحصائيات، والاستقصاءات الخاصة بالفاعلين والأطراف المعنية. كما ينبغي أن يتبع تحليل المشكلة قائمة مرجعية سياسية كما هو مقترح أدناه (أنظر القسم 3.4.1) والتي تغطي مجالات مثل أوجه القصور القانونية والتشريعية وأوجه القصور المتعلقة بالسوق والمسائل المجتمعية.

- بعد تحليل المشكلة يجب أن يحدد مستوى وضع السياسة بالجهة التشريعية الوضع القانوني الذي ينبغي تحقيقه أو على الأقل السعي من أجله لحل المشكلة (المشكلات) المحددة. ويتم ذلك من خلال صياغة أهداف عامة ومحددة للحل التشريعي (أنظر أدناه القسم 3.4.2) مع الأخذ في الاعتبار أن تكون هذه الأهداف دائماً متماشية مع رؤى التخطيط متوسط وطويل المدى لبرنامج الحكومة. وينبغي تفعيل الأهداف، بمعنى أنه بالإضافة إلى تعريف الهدف يجب أن يكون هناك تحديد للأغراض المقرر تحقيقها من إنجاز الهدف وكذلك تعريف المؤشرات الكمية والنوعية التي من خلالها يُقاس إنجاز الهدف.

- يُستخلص من ذلك بيان مفصل بالتدابير الممكنة (ويشار إليها أيضاً فيما بعد "بالخيارات") من أجل تناول المشكلة.
- يجب أن تخضع الخيارات للمراجعة -بالإضافة إلى مدى جدواها الفنية- للتأكد من توافقها مع الأمر القانوني وأن تخضع لدراسة أولية للأثار المحتملة للتدابير، طالما أنها كانت واضحة.
- في النهاية سوف يُختار تدبير ما أو مزيج من عدة خيارات.
- ينبغي أن ينتج عن العمل على المفهوم توجيه سياسي يُصاغ في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع في المرحلة 2 (يتناوله القسم 3.4.5) ثم بعد ذلك في المرحلة 4 (أنظر القسم 3.6). تلخص هذه المذكرة بدقة جميع الجوانب ذات الصلة بعملية تطوير المفهوم وكذلك توفر خطة وجدول لتنفيذ التشريع الفرعي.

- 6 • **مذكرتان للمفهوم في الحالات المعتادة**
- تؤدي المرحلة الأولى من تطوير المفهوم إلى "مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع" والتي سوف تخضع للتقييم اللاحق للآثار (وهو ما يتناوله القسم 3.5). وخلال مرحلة التقييم تخضع التأثيرات المقصودة والممكنة والآثار الجانبية غير المقصودة الخاصة بالتشريع الفرعي للفحص والمقارنة بالمزاي المتوقعة من أهداف التشريع.<sup>46</sup> ينبغي أن تتضمن مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أيضاً توصيات منهجية حول كيفية إجراء التقييم.
  - وبعد مرحلة التقييم تخضع مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع للمراجعة في ضوء تقرير التقييم وكذلك تخضع لفحص مدى توافقها مع المبادئ القانونية الدستورية مثل مبدأ سيادة القانون والتناسب (تتناوله القسم 3.6).

<sup>45</sup> أنظر أعلاه القسم 3.3.3، الهامش رقم 26

<sup>46</sup> أنظر أدناه القسم 3.4.2



- تتوفر الفرصة للأطراف المعنية من القطاع العام وكذلك الخاص/ الأعمال التجارية (أنظر أدناه [القسم 3.4.1.4](#)) لصياغة آرائهم، أو اهتماماتهم، أو مخاوفهم أو مشاكلهم المتعلقة بمُسودة المفهوم.
- سوف تؤدي في معظم الحالات دراسة جميع البيانات، والحقائق، والتقييمات، والآراء التي ساهمت في مُسودة المذكرة إلى القيام بمراجعة هذه المُسودة مما ينتج عنه " مذكرة فلسفة وأهداف التشريع نهائية" والتي سوف تتضمن الآن أيضاً تعليمات منهجية لصياغة النص القانوني وأخيراً إمكانية إقرارها ([القسم 3.8](#)).
- وفي النهاية تمثل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية الأساس الجوهري للتشريع حيث إنها سوف تتحول بعد ذلك إلى النص النهائي للتشريع الفرعي (يتناوله [القسم 3.7](#)).

#### ● بشكل استثنائي يكون هناك مذكرة فلسفة وأهداف التشريع واحدة فقط في الحالات المباشرة

وضمن الممارسات التشريعية للوزارة سوف تتواجد أحياناً حالات قد لا تسمح أو تتطلب استهلاك للموارد البشرية والوقت فيما يتعلق بإجراء تقييم الأثر.

- أولاً تتمثل هذه الحالات في أوضاع (مثل الكوارث الطبيعية أو الأوبئة الوشيكة أو الواقعة بالفعل) حيث يتطلب الأمر إصدار فوري لتدبير خاص بالتشريع الفرعي من أجل حماية الأرواح أو الصحة أو الأصول ذات الأولوية القصوى؛

- الفئة الثانية من الحالات هي التي من الممكن تصورها حيث يتضح من الدراسة الأولية للأثار الواضحة المؤكدة أنه لا توجد آثار جانبية شديدة متوقعة من التشريع (مثلاً تعديلات رسمية لتشريع فرعي قائم بالفعل)؛

- تكون الفئة الثالثة من الحالات ممكنة والتي، بعد تقدير دقيق لجميع الأسباب الفنية أو القانونية، تنبئ تشريع واحد فقط حيث يكون الغرض من التشريع المطلوب ذا أولوية قصوى بالشكل الذي يجعل جميع الآثار الجانبية السلبية المتوقعة ذات أهمية ثانوية مقارنة بهذه الأولوية.

إن القرار بأن تقييم الأثر لا يمكن أو لا ينبغي إجراؤه في حالة محددة يجب أن يُتخذ على المستويات الأعلى، أي من خلال رئيس عملية التشريع، أو إذا ما اتخذته رئيس المشروع يتم ذلك على الأقل بعد مشاورات مع رئيس عملية التشريع.

وهكذا تحدد مذكرات فلسفة وأهداف التشريع المسار السياسي لعملية التشريع بأكملها، أي "المسار التوجيهي"، والذي يكون من الضروري أن يتماشى مع البرنامج الحكومي ككل: ما هي العوامل الرئيسية الخاصة به؟ ما هي التطورات التي ينبغي تجنبها؟ فقط بعد فحص الوضع السابق والمستقبلي سوف يبدأ العمل التشريعي بالتفصيل.

- 7 تُعرض الخطوات الفردية لدورة حل المشكلة هنا في القسم 3.4 والأقسام التالية من 3.5 إلى 3.8 بتسلسل متتالي. ولكن غالباً يتخذ ذلك شكل عملية متكررة، مثلاً أثناء تعريف الهدف يتضح أن تعريف المشكلة ليس مجدياً بما فيه الكفاية ويحتاج إلى استكماله، أو يتبين أثناء تقييم الأثر التشريعي أن تعريف الهدف ما زال يشوبه أوجه قصور وأن الأهداف بحاجة إلى إعادة التعريف بشكل أكثر شمولاً ودقة، بعبارة أخرى أثناء مسار المفهوم الكلي أحياناً ما تتطلب مُسودة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الأولى تعديلاً أو تفصيلاً حتى تصل إلى المفهوم التفصيلي النهائي.

8

#### 3.4.1 تحليل المشكلة

ويتمثل الغرض من التشريع الفرعي بشكل عام في التغيير إلى الأفضل وضع ملموس في الدولة والمجتمع الذي تبين أنه مثير للمشكلات وبحاجة إلى حل. وبالتالي يعتبر تحليل المشكلة وتعريفها أمر بالغ الأهمية من أجل الاستكشاف اللاحق بشكل صحيح للحاجة المحددة لاتخاذ الإجراءات واختيار الأدوات الملائمة لذلك. وبناءً عليه يعتبر تحليل المشكلة الأساس من أجل جميع الخطوات اللاحقة، فإنها تضمن التوضيح الكافي للوضع قبل البدء في اتخاذ التدابير ذات الصلة. ويعد التحليل السليم أيضاً من الشروط المُسبقّة الضرورية لضمان الالتزام بمبدأ التبعة.<sup>47</sup> ولهذه الأسباب يعتبر من المهم إجراء تحليل للمشكلة شامل ودقيق ومتوازن وكذلك من المجدي والمبرر في هذه المرحلة المبكرة القيام باستثمار قدر كبير من الوقت في هذه العملية. فإن التحليل الجيد للمشكلة سوف يجعل الأمر أسهل لتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع تتسم بالشفافية. أما بالنسبة للخطوات الأخرى المطلوبة لاستكمال المذكرة، فإنها تتجه إلى أن تأتي تبعاً بشكل منطقي من تعريف المشكلة. ويكون تعريف المشكلة تعريفاً جيداً

<sup>47</sup> هناك ثلاثة جوانب للتبعة: في جميع الطلبات الخاصة باتخاذ الدولة للإجراءات يجب مراعاة مبدأ التبعة في إجراءات الدولة. ينبغي على الدولة أن تتولى فقط المهام التي لا تستطيع الأطراف الخاصة استيفائها (أطراف مثل الأسر، الأعمال التجارية ... إلخ). وينبغي أن تتولى السلطة المركزية للدولة اتخاذ الإجراء إلى المدى الذي يجعلها تستطيع أداء المهمة بشكل أفضل من المحليات والمحافظات. بالإضافة إلى ذلك تستطيع الدولة اتخاذ الإجراء ليس فقط بصفة تشريعية ولكن أيضاً بشكل غير رسمي (عقد المناقشات مع الفاعلين الرئيسيين، التصريحات، المعلومات ... إلخ). أنظر أدناه القسم 3.5 "تقييم الأثر التشريعي".

عندما يقوم على أساس حجج متعمقة ويوفر حلولاً واضحة لمن يقرأها. وينبغي للشرح الممنهج للمشكلة (المشكلات) أن يتناول الأسئلة الرئيسية التالية:

- ما هي المشكلة الأساسية؟
- ما الذي يتسبب في المشكلة؟
- ما هي آثار المشكلة؟
- من هي الأطراف المعنية المتأثرة؟
- كيفية تحليل الأوضاع الأكثر تعقيداً؟

يقوم رئيس المشروع (وإذا كان من الملائم بدعم من فريق عمله المكلف) بإجراء تحليل المشكلة وديناميكياتها على أساس خبرته. وأحياناً ما يكون من المنطقي إشراك جهات حكومية/ وزارات أو أقسام أخرى من الجهة المتأثرة بالمشكلة أو خبراء خارجيين لتقديم رأيهم في تحليل المشكلة.

ومن الضروري العمل على تعريف المشكلة في بداية الإعداد لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع. ولكن غالباً لا تكون النسخة الأولى من تعريف المشكلة هي النسخة النهائية، حيث إنه مع التقدم في العمل قد يتطلب الأمر تغيير تعريف المشكلة. ويعتبر ذلك طبيعياً تماماً بما أن تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يُحسن من رؤية المسائل التي يجري التعامل معها. وإن الرؤية تقود إلى الفهم، والفهم يقود إلى إجراء التحسينات، وإجراء التحسينات يقود إلى عمل التغييرات. وهذه هي نتيجة التحليل الجيد واستخدام الأدلة.

#### 3.4.1.1 ما هي المشكلة الأساسية؟

يجري تعريف المشكلات باتباع خطوات العمل التالية، وتتم بعض هذه الخطوات بشكل متوازٍ والبعض الآخر بشكل متسلسل:

##### الخطوة 1: نقطة الانطلاق

يتواجد "تفويض" لتطوير التشريع الفرعي (أنظر أعلاه: [القسم 3.3](#) "المبادرة في عملية التشريع") وتحددت الأساليب من أجل المزيد من المعالجة للأمر.

##### الخطوة 2: تحليل التفويض

غالباً ما يشير التفويض الناتج عن مرحلة المبادرة (في عملية التشريع) إلى مشكلات معينة ويطلب بحلول موضوعية بشكل ملموس إلى حد ما. وفي الكثير من الحالات يجب فحص محتوى التفويض من حيث الأهداف الضمنية المنبثقة من صياغة القانون المُخَوَّل للسلطة ومعناه وغرضه وكذلك بالنسبة للاتساق مع التوجه المقترح للتدابير، كما يجب تعميق محتواه.

وأحياناً يكون التفويض مقدم الأوامر أحادي الجانب إلى حد كبير ويركز على حلول مقترحة معينة أو يستثني حلولاً أخرى أو يكون عام للغاية.

وفي بعض الأحيان تتوفر الأسباب للإجراء الحكومي الذي لا يتماشى بشكل تام مع التشريع المُخَوَّل للسلطة، أو لا يعتبر مدروساً بشكل جيد، أو لا يتطابق مع المقاصد الفعلية للسلطات.

##### الخطوة 3: تسمية المشكلة الأساسية

من المقرر الآن الإشارة إلى المشكلة الأساسية. تلخص المشكلة الأساسية السبب، وبالتالي توضح إطار الأنشطة التشريعية وغير التشريعية القادمة في عبارة واحدة أو بضع كلمات. وفي معظم الحالات يقوم التفويض المتعلق بالقانون المُخَوَّل للسلطة المشار إليه هنا بالتوضيح الفعلي للمشكلة الأساسية. بالإضافة إلى ذلك قد تتواجد مشكلة ما كانت موضوعاً للنقاش العام لبعض من الوقت وتعتبر من الأمور الملحة التي تحتاج إلى حل في بعض أجزاء المجتمع أو حتى بشكل عام.

##### الخطوة 4: وصف طبيعة المشكلة

- ما هي طبيعة المشكلة؟ (قانونية، فنية، اقتصادية، مجتمعية، بيئية ... إلخ)
- ما هي المشكلة المحددة التي من المقرر للتشريع المقترح أن يحلها؟
- كيف تظهر؟
- ما هي مدى حدة المشكلة؟

- هل هي مشكلة ذات طابع مؤقت أم دائم؟
- الخطوة 5: وصف السياسة والإطار القانوني القائم
- الخطوة التالية هي السؤال عما يلي:

- هل توجد بالفعل سياسة في مجال المشكلة الأساسية؟
- هل يوجد إطار قانوني؟
- ما هي المؤسسات المتواجدة على مستوى الدولة والمستويات الإقليمية والمحلية المسؤولة عن التنفيذ؟
- ما هو دور المؤسسات في ذلك؟
- ما هي التدابير المتخذة حتى الآن من خلال المحليات والمحافظات من جانب الحكومة وكذلك على المستوى الدولي؟
- لماذا لم تكن فعالة بالقدر الكافي؟
- هل خضعت التدابير للتقييم بالفعل؟
- ما هي النتائج المستخلصة من ذلك؟

هذا الوصف للوضع الراهن يوفر المعلومات المطلوبة لتقييم الخيارات المتعلقة بالتدابير القائمة، ويمنع استمرارية حالات الفشل والازدواجية في العمل وتداخل الأنشطة. كما أنه يمثل الأساس لإجراء التقييم في المراحل اللاحقة للعملية حول كيف قد ترتبط الخيارات التشريعية (وغير التشريعية) المأخوذة في الاعتبار في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالسياسات والمتطلبات القانونية القائمة.

#### 3.4.1.2 ما الذي يتسبب في المشكلة (المشكلات)؟

باتباع قائمة الأسئلة التالية تجري محاولة اكتشاف سبب المشكلة.

- ما هو سبب المشكلة؟
- ما هي أسباب تطورها؟
- من المفيد دائماً تصنيف الأسباب وتنظيمها كالتالي:
- جوانب القصور التشريعية والقانونية،
- جوانب القصور في السوق،
- مسائل مجتمعية
- مسائل بيئية
- مسائل تكنولوجية
- إلخ

إذا كان السبب يرتبط بسلوكيات الأشخاص:

- ما هي العوامل الخارجية التي تؤثر على سلوك الأشخاص؟
- هل يفهم الأشخاص ويدركون وجود مشكلة؟
- هل يفهمون ويدركون مساهمتهم فيها؟
- هل يفهمون ويقبلون أهداف الحكومة؟
- هل يفهمون ويقبلون الطريقة التي تريد منهم التصرف بها؟
- هل لديهم القدرة على التصرف بهذه الطريقة؟

- ما هي العوامل الاقتصادية، أو الثقافية، أو الاجتماعية، أو النفسية التي ينطوي عليها الأمر من جانب الأشخاص المعنية؟

### 3.4.1.3 ما هي تأثيرات المشكلة؟

16

من الممكن للتأثيرات غير المرغوب فيها أو السلبية أن تُحوّل موقف فعلي إلى مشكلة. ونستطيع القول بأن المشكلة هي الفرق بين الوضع الفعلي والمستهدف، وبالتالي فإن تأثيرات المشكلة هي التي من المقرر التخفيف من حدتها أو تجنبها بالكامل من خلال الحل التشريعي.

- ما هي التأثيرات التي تسببت فيها المشكلة الأساسية؟
- ما هي طبيعة التأثير؟

- قانوني
- فني
- اقتصادي
- اجتماعي
- بيئي
- صحي

- ما هي التأثيرات التي يوجد لها دليل تجريبي؟
- ما هي التأثيرات المشتبه فيها فقط أو المختلف على دليلها التجريبي؟
- ما هي الأوضاع الإطارية المتواجدة في المجتمع أو الاقتصاد أو البيئة ... إلخ؟ وبأي شكل سوف تتأثر مجالات أخرى وما مدى جدة هذا التأثير؟
- كيف يجري المجتمع المدني تقييمًا للمشكلة (الجمهور، قطاع الأعمال، الأطراف المهمة)؟
- الديناميكيات: هل تطور التأثيرات أمرًا ملحوظًا (مظاهر دورية، أمور المعتادة، زيادة المخاطر)؟
- ما قد يحدث إذا ما امتنع عن تدخلات ما؟
- ما مدى جدة التأثيرات من حيث الكم والكيف؟

### 3.4.1.4 تحديد الأطراف المعنية المرتبطة بالمشكلة

- 17 يتبع تحديد الأطراف المعنية مباشرة من تحديد الأسباب والتأثيرات والهيئات الحكومية المشاركة.
- يعرض الجزء الثاني أسلوبًا عمليًا لتحديد الأطراف المعنية في القسم 2.5.1.4. يعتبر تحديد الأطراف المعنية المتأثرة بالمشكلة أمرًا مفيدًا حيث إنه يساعد على تطوير التحليل من أجل مذكرات فلسفة وأهداف التشريع. كما ينبغي عقد المشاورات مع الأطراف المعنية المحددة مباشرة و/أو تعزيز مشاركتها في المشاورات العامة.

### 3.4.1.5 تحليل المشكلات المعقدة

- 18 في الكثير من الحالات، قد يتخذ السياق شكلًا مباشرًا في تحديد "المشكلة" ووصفها، ولكن غالبًا ما قد لا تكون الأسباب المؤدية إلى المشكلة تتسم بالشفافية المباشرة أو الوضوح، وفي هذه الحالات سوف يكون من الضروري استثمار المزيد من الوقت في تحليل المشكلة من أجل التمتع بالقدرة على تعريف الأهداف الواقعية أو تصميم التدابير الصحيحة للوصول إلى الأهداف المرغوب فيها. وعليه، من المهم توضيح الزوايا المختلفة التي من خلالها قد يؤدي التحليل الجاد للمشكلة إلى تحديد المشكلة وأسبابها وتأثيراتها.

وقد يُستخدم هذا القسم في المجالين: تحليل المشكلة الأولى العميق من أجل الحالات المعقدة، وكذلك إعادة تقييم مُسوّدة مذكورة فلسفة وأهداف التشريع عندما يبدو وأن تحليلها يحتاج إلى المراجعة قبل التطوير الدقيق لمذكورة فلسفة وأهداف التشريع المتقدمة أو النهائية.

وعليه ينبغي أداء استعراض عام وتحديد المشكلة وفقًا للخطوات التالية:

● أوجه القصور التشريعية والقانونية؛

● أوجه قصور السوق؛

● المسائل المجتمعية.

وعليه، فإن الجوانب الموضحة أدناه قد تتطلب في الحالات المعقدة الاستعانة بمصادر خارجية في تحديد المشكلة أو على الأقل إشراك خبراء من خارج جهة التشريع.

#### 3.4.1.5.1 أوجه القصور التشريعية والقانونية

20 تظهر أوجه القصور التشريعية والقانونية عندما تتواجد القواعد بالفعل ولكن لا يسير عملها بشكل جيد. عندما يتسبب في المشكلة أوجه قصور تشريعية أو قانونية، ولذلك فإن حل المشكلة يكون بتعديل الإطار القانوني والتشريعي، ومن أجل الخروج بأفضل حل يجب أن يخضع نوع القصور للتقييم الملائم. وتتضمن القائمة التالية الأنواع الأكثر شيوعاً لأوجه القصور التشريعية والقانونية وبعض تأثيراتها المحتملة.

● عدم تنفيذ القواعد

21 عندما تتواجد المشكلة بسبب عدم التنفيذ الملائم للقواعد يجب في هذه الحالة تحديد التدابير المطلوبة للتحسين من عملية التنفيذ. حيث من الممكن أن يعني ذلك أنه يجب تبسيط القواعد أو قد يحتاج الأمر إلى إلغاؤها أو إستحالة تنفيذها على الإطلاق. وفي حالات أخرى قد يحتاج الأمر إلى تحديد جهود إضافية (مثل الميزانية) أو التدابير الأخرى المتخذة للتأكد من تنفيذ القواعد.

22 ● القواعد ليست كاملة

عندما تتواجد المشكلة بسبب "القواعد غير الكاملة" فإن الأمر يحتاج إلى تحديد الفجوة وتصحيحها. وقد تكون هذه هي الحالة عندما:

- يكون هناك شيء تم إغفاله أو نسيانه أثناء صياغة التشريع الفرعي واللوائح التنفيذية؛
- تظهر تغييرات في المجتمع وفرص وطلبات جديدة. حيث من الممكن للتشريعات أن تصبح غير كاملة بسبب هذه التغييرات أو الفرص الجديدة- مثال: وسائل التواصل الاجتماعي؛
- لا تتواجد قواعد في بعض مجالات السياسة. ومن أجل تنظيم أنشطة الأعمال الجديدة، وعلى سبيل المثال في قطاع تكنولوجيا المعلومات، فإن الأمر يحتاج إلى تطوير القواعد من الصفر- مثال: تدابير حماية البيانات؛
- يتضح أيضاً من مواعمة التشريع مع اللوائح الدولية (منظمة التجارة العالمية ...) أن التشريع بحاجة إلى التعديل حتى يتوافق مع مثل هذه القواعد.

23 ● تضارب القواعد

ومع الأسف قد تُصاغ القوانين واللوائح التنفيذية بشكل يتضارب مع بعضها البعض. قد يظهر ذلك في المحكمة عند وضع القوانين مقابل بعضها البعض أو أثناء مرحلة تنفيذ التشريع. كما أنه قد تتواجد نصوص متضاربة ضمن الإجراءات القانونية. وتثير القواعد المتضاربة التشكك القانوني، حيث تتسبب في الارتباك وتعرق عمل المؤسسات بل ومن الممكن لها أن تحوّل دون تمتع الأفراد والشركات بحقوقهم بشكل كامل.

عندما يكون سبب المشكلة هو القواعد المتضاربة يجب تحديد هذا التضارب بشكل دقيق وإزالته.

24 ● القواعد البالية لمؤسسات الدولة

من الممكن أن تتغير المهام التي تقوم بها المؤسسات العامة مع مرور الوقت، على سبيل المثال قد تكون المؤسسات أقيمت من أجل تحقيق هدف معين وعند إنجازه لا تكن هناك حاجة إليها. وقد تتداخل مسؤوليات مؤسستين ويحتاج الأمر إلى تهيئة التشريع الذي يحكمهما. وقد تلغى وزارات أو تُدمج اعتماداً على الأولويات السياسية. وقد تُدخّر التكاليف بدمج مؤسستين من المؤسسات التي تقوم بمهام تكميلية.

وفي نفس الوقت قد يحتاج الأمر إلى إقامة مؤسسات حكومية جديدة للقيام بمهام جديدة أو تحسين طريقة تنفيذ التشريع وتطبيقه. وقد تقام وزارات جديدة لتغطية الأولويات السياسية للحكومة.

وعندما تتواجد مشكلة بسبب حاجة الإدارة العامة إلى الإصلاح أو إعادة التنظيم يجب تحليل وتبرير الأسباب ويتضمن ذلك تحليل التكلفة والعائد.

25

#### ● تنطوي القواعد على أعباء غير ضرورية

تضع التشريعات واللوائح التنفيذية الاشتراطات التي يجب على الشركات والمواطنين الالتزام بها والتي تتخذ أشكالاً عديدة مثل: التصاريح، والترخيص، والحد الأدنى للمقاييس، والمعايير البيئية وغيرها من الأمور الأخرى.

وقد تكون هذه الاشتراطات أو قد تصبح مع مرور الوقت تنطوي على أعباء غير ضرورية، وعلى سبيل المثال قد يتطلب التشريع توفير معلومات معينة في شكل ورقي بينما يتواجد شكل إلكتروني لنفس المعلومات. وقد تقدم شركة واحدة للحصول على العديد من التصاريح لنفس نشاط العمل مثل فتح مطعم أو تسجيل نشاط تجاري ... إلخ. وعندما تكون الأعباء التي يتسبب فيها التشريع غير مبررة فإنها بذلك تفرض تكاليف غير ضرورية على المجتمع، ومن الممكن لهذه الأعباء أن تخلف أثراً سلبياً للغاية مثل تقييد المافسة أو عدم تحفيز الأشخاص على بدء عمل تجاري جديد أو تسجيله.

ويحتاج الأمر في هذه الحالات إلى تبسيط تلك الأعباء أو حتى إلغاؤها من أجل خفض هذه الأعباء أو القضاء عليها.

26

#### ● لم تعد القواعد ضرورية

من الممكن للإجراءات التشريعية واللوائح التنفيذية أن تفقد أهميتها تمامًا. فمن الممكن أن يحدث ذلك لوجود تشريع آخر يحل ببطء محل العناصر التي تتعامل معها هذه الإجراءات. وقد تتغير الأولويات المجتمعية والسياسية. وقد يؤدي تبديل اللوائح الدولية إلى جعل الإجراءات التشريعية واللوائح التنفيذية القائمة غير ضرورية. فإن ما ينطبق على الإجراءات بشكل عام ينطبق أيضاً على أجزاء معينة من الإجراءات التشريعية واللوائح التنفيذية. وعندما تتواجد المشكلة بسبب القواعد غير الضرورية فيجب إلغاء مثل هذه القواعد.

27

تتوفر أدناه في القسم 3.4.3.1.1 من هذا الدليل خيارات التخفيف من حدة أوجه القصور القانونية والتشريعية.

28

#### 3.4.1.5.2 أوجه قصور السوق

#### ● لا تعكس الأسعار التكلفة الحقيقية للمجتمع

ينطوي إنتاج و/أو استهلاك بعض المنتجات على تكاليف معينة. وأحياناً لا تكون التكلفة الحقيقية للمجتمع جزء من سعر المنتج، وبالتالي يؤدي ذلك إلى أوضاع تكون التأثيرات السلبية على المجتمع عالية بسبب الحوافز الخاطئة التي يتسبب فيها السعر الخطأ.

مثال : ثبت أن التدخين يتسبب في ضرر بالغ للصحة وذلك ليس فقط للشخص المدخن ولكن أيضاً للآخرين الذين يستنشقون الدخان. حيث إن التدخين يضر الجميع ولكن الأطفال بشكل خاص عرضة لخطر شديد لا سيما في المناطق الصغيرة مثل السيارات والمنازل. ويتسبب التدخين واستنشاق دخان السجائر في العديد من الأمراض، ويكون لهذه الأمراض تكلفة أيضاً، وهو ما لا ينعكس في سعر السجائر.

مثال آخر أيضاً هو إلقاء القمامة في القرى وعلى الطريق. فبالنسبة للأفراد يعتبر إلقاء القمامة أمر زهيد الثمن لأنهم لا يتحملون تكلفة لها، ولكن القمامة تُفسد القرى والمدن، وغالباً ما يتطلب الأمر من الدولة التخلص منها.

وعندما لا تعكس الأسعار التكلفة الفعلية من الممكن تصحيح هذا الوضع بأخذ المنتجات من السوق أو إلزام الشركات بتعديل عمليات إنتاجها (مثل إلزامها بتركيب فلاتر لمنع تلوث الهواء). ومن الأمثلة الأخرى أيضاً فرض ضرائب وغرامات لزيادة الأسعار حتى تنعكس التكاليف الفعلية. إلا أنه من أجل حل مثل هذه المشكلة من الضروري تقييم ما إذا كانت هناك خيارات بديلة و/أو ما إذا كان باستطاعة الأشخاص التحول إلى منتجات أخرى.

29

#### ● غياب السلع الاستراتيجية

إن السلع والخدمات التي توفرها الحكومة هي سلع استراتيجية لا سيما عندما لا يستطيع القطاع الخاص توفير سلع أو خدمة معينة.

كما يندرج أيضاً تحت مسمى السلع الاستراتيجية كلا من التعليم، والمزايا الاجتماعية، ومستحضرات البطالة وأمثلة أخرى حيث تدعم الدولة الأفراد. وتحتاج الدولة إلى تنظيم هذه السلع لضمان تحقيق التكافل الاجتماعي، ومنع الفقر وإطلاق المزايا الأخرى للمجتمع التي لا يستطيع القطاع الخاص توفيرها. وعلاوة على ذلك تعتبر أيضاً من السلع الاستراتيجية كلاً من الدفاع الوطني، وقوات الشرطة، والرعاية في حالات الطوارئ ومنع الكوارث، وهي الأمور التي يجب على الدولة تنظيمها لضمان الاستفادة الجميع منها.

عندما تكون المشكلة بسبب غياب السلع الاستراتيجية يكون من الضروري تقييم ما إذا أمكن الاحتفاظ باحتياطي من الموارد الضرورية لتوفير مثل هذه السلع. وكبدل عن ذلك من الممكن لأوجه الدعم أن تمثل حوافز للشركات الخاصة من أجل توفير بعض السلع الاستراتيجية.

#### ● غياب حوافز السوق

30 كقاعدة عامة، يقوم القطاع الخاص والشركات الخاصة بالاستثمار من أجل تحقيق الربح. وعندما يكون الاستثمار الأولي مرتفع للغاية و/أو خطر الفشل كبير للغاية سوف تُرفض هذه الاستثمارات وقد تعاني التطورات الإيجابية.

مثال : من الممكن لاستحداث أساليب زراعة جديدة أن تكون باهظة التكاليف، خاصة بالنسبة للمزارع الصغيرة. فمن الممكن لأوجه الدعم أن تخفض من تكاليف الأساليب المستخدمة أو وسائل التكنولوجيا الجديدة. وعندما ينتج عن ذلك محصول أفضل و انخفاض ملحوظ في استخدام المبيدات ... إلخ من الممكن عندئذ تبرير العبء الواقع على عاتق ميزانية الدولة. وسوف تكون إقامة طرق سريعة جديدة من الأمور الجاذبة للمستثمر الخاص فقط إذا ما كانت ستضمن رسوم الطرق وحجم حركة المرور تحقيق العائد الملائم.

ولذلك، فإن المشكلة الناتجة عن غياب السلع الاستراتيجية ترتبط بذلك بشكل وثيق. وإن الفرق بين الأمرين هو أن السلع الاستراتيجية لا تستطيع أن توفر ربحاً وبالتالي لن تجذب استثمارات تجارية.

#### ● غياب المنافسة

31 توجد تأثيرات عديدة للمنافسة في السوق إلا أنها غالباً ما تؤدي إلى أسعار أكثر انخفاضاً للسلع والخدمات. وتدعم المنافسة أيضاً الاستثمار في الابتكار وتؤدي إلى جودة أفضل للسلع والخدمات. ومن الأمثلة الواضحة على هذه التأثيرات قطاع الهواتف المحمولة والاتصالات. فإذا كانت المنافسة منخفضة أو غير موجودة تكون الأسعار أعلى من المستوى الضروري وغالباً ما تسيطر عليها الاحتكارات أو التكتلات. وبما أنه لا يكون لدى المستهلكين بدائل عديدة للاختيار منها، وبالتالي لا يكون تحسين الخدمة من ضمن الأولويات وبالتالي تقل الاستثمارات والابتكارات.

عندما تكون المشكلة بسبب غياب المنافسة فإنه يكون من الضروري تحليل السوق لرؤية ما إذا يتعين السيطرة على وضع الأسعار، وبالطبع يتطلب عمل ذلك عناية قصوى. ومن الممكن أيضاً أن تغيب المنافسة بسبب أوجه القصور القانونية والتشريعية (الإفراط في التنظيم). وفي الحالة التي يكون فيها التشريع معقداً للغاية وباهظ الثمن بشكل غير ضروري من أجل الالتزام به فإن ذلك سوف يمنع شركات أخرى من الدخول إلى السوق. أنظر أيضاً "الأعباء غير الضرورية" في أوجه القصور التشريعي والقانوني.

#### ● غياب المعلومات

32 قد لا يكون العمل في السوق يسير بشكل منظم وذلك لعدم حصول الجميع على نفس المستوى من المعلومات أو لعدم معرفة القواعد المحددة المنطبقة، فعندما لا يعرف الأشخاص حقوقهم فإن ذلك يكون بمثابة ضرر واضح لهم.

غالباً ما تعرف الشركات حقوق مستهلكيها ولكن ليس بالضرورة أن يكون المستهلكون على دراية بالحقوق التي يستحقونها. مثال : قد لا تخبر الخطوط الجوية الركاب لديها أنهم يستطيعوا الحصول على وجبات مجانية أو إقامة مجانية في الفنادق إذا ما تعرضت الرحلة للإلغاء أو تأخرت لوقت طويل، ففي هذه الحالة إذا لم يعرف الراكب حقه فإنه لن يطالب به.

وعليه فإن حل المشكلة يكمن في حصول الجميع على المعلومات الأساسية، على سبيل المثال توفير معلومات حول الآتي :

#### ● استهلاك الطاقة للسلع الاستهلاكية مثل الثلاجات؛

#### ● التقديم الإلزامي للنشرات الإعلانية التي توضح حقوق المستهلكين؛

#### ● الحملات الإعلامية التي تنظمها الحكومة.

هذه أمثلة على تعزيز المساواة في الوصول إلى المعلومات.

تتوفر أدناه في الجزء الثالث، القسم 2.4.1.4 من هذا الدليل خيارات للتخفيف من حدة أوجه القصور الاقتصادية.



### 3.4.1.5.3 أوجه القصور المجتمعية

33

غالبًا ما يكون لأوجه القصور المجتمعية العديد من الأسباب. ومن الممكن لها أن تكون مزيج من أوجه القصور التشريعية والقانونية، وأوجه قصور السوق وغيرها من الأمور الأخرى. ومع الأخذ في الاعتبار مدى تعقيد المسائل المجتمعية لا تتحدد أسباب معينة للمشكلة، وبالتالي لم تُصاغ حلولاً محددة لهذه الأسباب.

يحتاج تحديد الحلول للمشكلات المجتمعية أن يكون في شكل عملية دقيقة. حيث من المحتمل أن تكون المشكلة ملحوظة للغاية وبناءً عليه ينبغي إيجاد الحل الفعال لهذه المشكلات. وهذا يعني تطوير نظرة عامة ملائمة وتفصيلية للمشكلة وأسبابها وتأثيراتها، حيث سوف يؤدي ذلك إلى تجنب الصعوبات والمشكلات الجديدة لاحقًا.

المسائل المجتمعية هي مسائل تتعلق بالسياسة مثل:

34

● عدم المساواة بين الجنسين؛

● التمييز؛

● الفساد؛

● تسرب الطلاب من المدارس الثانوية؛

● استمرار معدل البطالة المرتفع بين الشباب؛

● حقوق الملكية ... إلخ

هذه الموضوعات معقدة للغاية وعند تناولها يتطلب الأمر إجراء تحليل عميق يتسم بالعناية الفائقة، وهذا يعني تخصيص الوقت اللازم للتأكد من التحديد الملائم للمشكلة وأسبابها وتأثيراتها.

### 3.4.1.6 نتيجة تحليل المشكلة

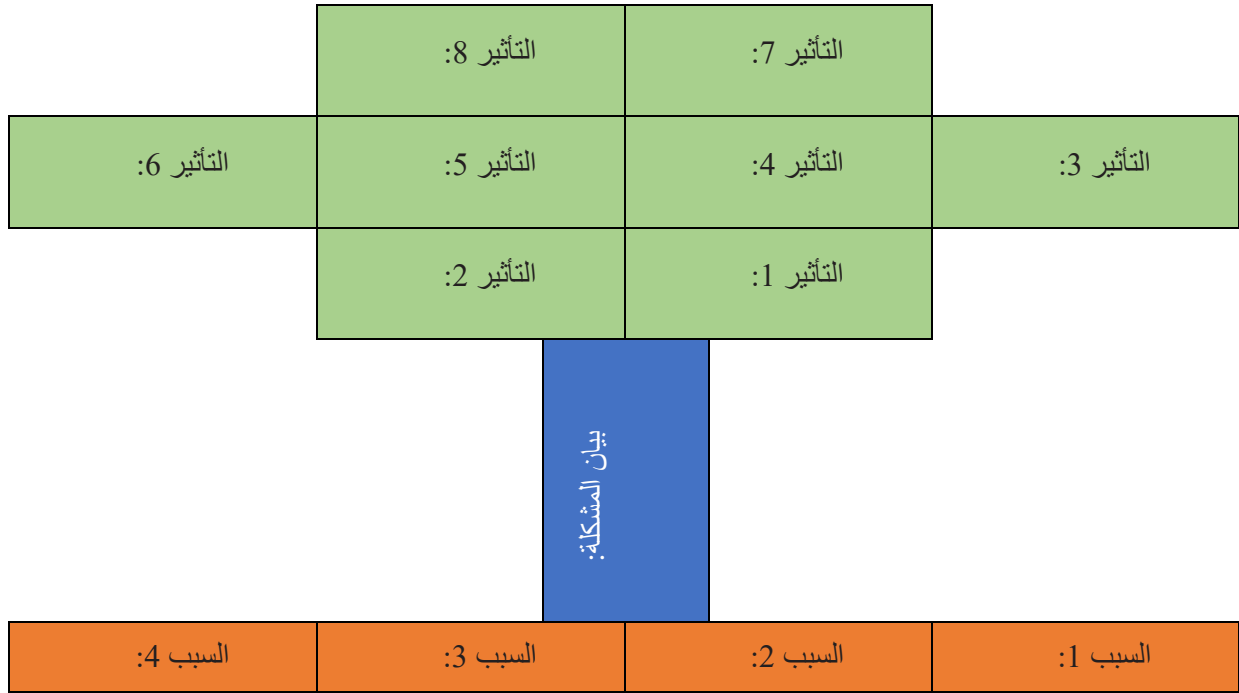
35

ينبغي كتابة وصف المشكلة والذي يتضمن المشكلة وأسبابها وتأثيراتها (الأداة الموصى بها: النموذج رقم 2 "تحليل المشكلة" أنظر الجزء الثاني، [القسم 2.4.1](#)، الهامش رقم 5). هذا يمثل الأساس لفصل "الحالة الأولية" في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وكذلك للتعريف اللاحق للأهداف وأيضًا للبحث عن الحلول. وهنا من الممكن أيضًا وقف العملية التشريعية إذا ما أمكن الافتراض بأن المجتمع أو الاقتصاد أو المحافظات أو المحليات تستطيع التعامل مع المشكلة بنفسها خلال فترة زمنية معقولة. ومن الممكن أيضًا تصور تدابير أخرى لها طابع غير تشريعي (الإجراءات الفعلية، تغييرات في الممارسات ... إلخ) أو ترتيبات تعاقدية.

36

وعند الاقتضاء ينبغي استكمال وصف المشكلة برسم بياني توضيحي مثل شجرة المشكلة التالية:





توجد مزايا عديدة (شجرة المشكلة):

أولا تمثل عرضاً مفيداً لتعريف المشكلة وتساعد في أن يكون تعريف المشكلة محدداً. كما أنها تكون من السهل فهمها وتبسط من عرض المشكلة وأسبابها وتأثيراتها. وبالتالي فإن شجرة المشكلة تعتبر أداة مفيدة لمناقشة تعريف المشكلة. وهذا بدوره يساعد في تطوير حلول جيدة لتناول أصل المشكلة وتأثيراتها السلبية.

ومن خلال تحديد الأسباب والتأثيرات تساعد شجرة المشكلة في تحديد الأطراف المعنية، أي هؤلاء الذين يتأثرون سلباً بها والذين يسببون أو يساهمون في المشكلة والذي من الضروري إشراكهم في حل المشكلة.

وبتقسيم المشكلة إلى أسباب وتأثيرات مختلفة توضح شجرة المشكلة نوع المعلومات التي قد تكون مفيدة للتحليل من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع من الممكن أيضاً لشجرة المشكلة المساعدة في تحديد أولويات العمل التي تحتاج إلى القيام بها من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث سوف تكون بعض أسباب المشكلة وتأثيراتها أكثر أهمية من غيرها، ومن الممكن للتحليل الخاص مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أن يركز على تلك الأمور بشكل خاص.

بينما تجعل شجرة المشكلة عرض المشكلة أسهل حالاً إلا أنه يجب أيضاً الإبقاء على الانفتاح الذهني لهذا الموضوع. فإنه لأمر جيد للغاية الاحتفاظ بشجرة المشكلة كنقطة مرجعية والتي من الممكن تحسينها مع التقدم في تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. يسير تعريف المشكلة على أفضل نحو عندما يكون الأمر بمثابة عملية مفتوحة والتي تتضمن إشراك خبراء من هيئات معنية من خلال المشاورات المستهدفة، بل ومن الممكن أيضاً تنظيم مشاورات عامة للتعريف بالمشكلة للحصول على مدخلات من الأطراف المعنية في وقت مبكر للغاية في العملية. وبالتالي يعتبر الانفتاح الذهني وإشراك الأطراف المعنية من الأمور المفيدة بما أنه لا يمكن دائماً تحديد جميع الأسباب والتأثيرات من البداية. ومن الممكن أيضاً للمشكلة الأساسية التي تحددت في البداية أن تحتاج إلى موائمتها لأنه قد يتضح من المناقشات والتحليل أنها ليست بالخيار الأفضل. وتوضح مثل هذه التغييرات مدى قوة العمل التحليلي. وتساعد أيضاً المشاورات مع الأطراف المعنية في تحديد أهم أسباب المشكلة وبالتالي وضع أولويات التحليل من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وطرق تناول المشكلة.

#### 3.4.2 تعريف الأهداف والمؤشرات

يوضح وصف المشكلة كلاً من المشكلة وأسبابها وتأثيراتها التي من الضروري تناولها وحلها. والقسم الذي يأتي بعد تعريف المشكلة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع هو القسم المعني بوضع وصياغة الهدف العام والهدف المحدد (الأهداف المحددة). وتتطوي صياغة الهدف على أربع وظائف، وهي كالتالي:

- توفير الاتجاه للبحث اللاحق عن الحلول؛
- المعيار لتقييم الحلول البديلة؛

● الأهمية من أجل التفسير اللاحق للإصدار؛

● توفير أيضًا نقطة مرجعية للتقييم اللاحق لمدى فعالية التشريع الفرعي.

وضمن سياق صياغة الهدف يتحدد الوضع الذي ينبغي تحقيقه أو على الأقل السعي من أجله. توضح الأهداف بالتفصيل ما تتطلع الحكومة إلى تحقيقه. فإنها توفر المعلومات المطلوبة لفهم السبب وراء مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. كما أن الأهداف هي الأساس للتدابير المقترحة لتغيير سياسات قائمة أو استحداث سياسات جديدة. ويجب ربط الأهداف والغايات بشكل مباشر بالمشكلة المحددة، حيث يجب عليها توفير وصف للوضع المستقبلي المنشود والذي تُحل فيه المشكلة بشكل فعال. كما يجب أيضًا أن توضح الأهداف والغايات دور ووضع مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ضمن أولويات الحكومة أو الأولويات الوزارية عندما تأتي مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مباشرة من هذه الأولويات.

وينبغي أن تكون صياغة الهدف حيادية من حيث الحل، بمعنى ألا تقوم على أساس فكرة ثابتة للحل، حيث إن هذا النهج يزيد من فرصة ظهور الأفكار أثناء البحث عن الحل والتي بخلاف ذلك كان من الممكن استبعادها، وبالتالي ينبغي مراعاة جميع الحلول المنطقية.

يجب تحديد مثل هذه المعايير للمراقبة والتي تقاس مقابلها أنواع الحلول المطوّرة (تطبيق الأهداف، الأهداف الكمية والنوعية).

40 في حالة وضع الحكومة أهداف للسياسة في شكل مجموعة من وثائق تخطيط السياسة مثل برنامج للحكومة، واستراتيجية تطوير وطنية، وإعلان لأولويات متوسطة المدى، وبرنامج إصلاح اقتصادي وغيرها من الاستراتيجيات (القطاعية والمشاركة بين القطاعات) الأخرى ينبغي أن تحترم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أهداف السياسة العليا. كما ينبغي عرض حلقة الربط بين مذكرة فلسفة وأهداف التشريع المحددة وأهداف الحكومة بشكل يتسم بالشفافية.

41 **(الهدف العام)** أو الهدف الاستراتيجي طويل المدى، والذي يساعد لاحقًا في تقسيم أهداف السياسة العامة من رؤية أوسع نطاقًا إلى خطط ومشاريع أكثر تحديدًا. وإنه يحدد عوامل النجاح ومصمم ليكون قابل للقياس ومحدد ويوفر تقسيم لبيان المهمة/الغرض والذي من الممكن للإدارة استخدامه لتوجيه صنع القرار الإداري. وغالبًا ما تتطور الأهداف الاستراتيجية كجزء من خطة أطول أمداً، وتحدد هذه الأهداف توقعات معينة والتي سوف تسمح لمؤسسة ما بتحقيق مهمتها الأوسع نطاقًا أو تنفيذ رؤيتها.

42 **(الأهداف المحددة)** ينبغي الآن تقسيم الهدف العام إلى أجزاء أصغر محددة ومرتبطة بشكل منطقي، وهذه هي الأهداف المحددة. وتكون أقصر أمداً من الأهداف الاستراتيجية وغالبًا ما ينتج عنها أنشطة ملموسة. ويتحقق الهدف الاستراتيجي باستيفاء جميع الأهداف المحددة.

43 **(مُسَوِّدة المؤشرات)** ينبغي تحديدها في هذه المرحلة من أجل تحديد النجاح في تحقيق الأهداف ذات الصلة. وبينما قد لا يكون ذلك بالأمر السهل في مرحلة المُسَوِّدة الأولى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، إلا أنه يجب على تحليل المفهوم التفصيلي فيما بعد أن يقوم بتحديد مؤشرات المستهدفات الفعلية حتى يمكن قياس النجاح خاصة بالنسبة، للتقييمات اللاحقة.

44 ويجب وضع الأهداف والغايات المعروضة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع باتباع تصنيف "ذكي SMART". وينطبق ذلك بشكل خاص على الأهداف المحددة المعرفة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وبما أن الأهداف العامة (أي أهداف السياسة) غالبًا ما توضع قبل تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ينبغي عدم تغييرها فيما بعد.

ومن الممكن لما ينطبق على أهداف السياسة أن ينطبق أيضًا على الأهداف الاستراتيجية. ما لم يتواجد- مثلاً على أساس التحليل التفصيلي للأثر- حاجة واضحة لمراجعتها وينبغي أن تبقى بالشكل الذي صدرت به.

كما ينبغي إيلاء اهتمام تفصيلي بالأهداف المحددة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، فإنها تكون ضمن سياق التشريع الفرعي المعني بحل المشكلة وتحويل أهداف السياسة والأهداف الاستراتيجية إلى واقع من خلال تدابير السياسة الملموسة، مثل تعديل التشريع القائم، أو تنفيذ تشريع أو قرارات جديدة، أو تغيير الهيكل التنظيمي للإدارة ... إلخ

تصميم الأهداف من خلال تصنيف "ذكي SMART"

45 قد يكون من المحتمل ألا تكون هناك إمكانية لصياغة التفاصيل بعد في بداية عملية التصميم إلا أنه يجب أن تكون هذه التفاصيل ملموسة في التصميم النهائي للمفهوم بعد إجراء تقييم الأثر الفني لجميع المعايير ذات الصلة للحالة بما يتماشى مع تصنيف "ذكي SMART" للأهداف العامة والمحددة

● التحديد	● كلما أمكن يجب أن تكون تعريفات الأهداف دقيقة وملموسة وينبغي ألا تترك مجالاً للتفسير.
● إمكانية القياس	● يجب وصف الأهداف على أساس مستهدفات بالغة الوضوح. وهذا يعني وضع مؤشرات واضحة للتغيرات التي من المفترض أن تحدث. وينطبق ذلك بشكل خاص على الأهداف المحددة.
● إمكانية التحقيق	● مهما كانت الأهداف فإنه يجب أن يمكن تحقيقها. فإن القيمة لا تأتي من القيام بالتخطيط بشكل كبير ثم عدم القدرة على تلبية الوعود المحددة. ولهذا يجب وضع الأهداف بشكل واقعي، وهذا يعني أنها يجب أن تقوم على أساس الموارد البشرية والميزانية المتاحة.
● الأهمية	● يجب ربط الأهداف مباشرة بتعريف المشكلة. والهدف من ذلك إما القضاء على المشكلة بالتخلص من أسبابها أو تناول التأثيرات التي تسببت فيها المشكلة.
● الإطار الزمني	● يجب تنفيذ الأهداف ضمن إطار زمني معقول، حيث يرتبط ذلك مرة أخرى بالعنصر الخاص بإمكانية تحقيق الأهداف. كذلك يجب وضع مواعيد إتمام المهام النهائية بالشكل الذي يسمح بتقييم النتائج المحققة.

46 في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يجب شرح الأهداف والغايات بالتفصيل، وأسهل طريقة للقيام بذلك هي من خلال عرضها في شكل جدول كما هو موضح أدناه. يعرض الهيكل العام أهداف السياسة، والأهداف الاستراتيجية والأهداف المحددة (المقررة بشكل عام) والتي تمت صياغتها بالإضافة إلى الوثيقة التي جاءت منها. ولذلك فإن المغزى من عرض الأهداف والغايات هو عرض المنطق والتسبيب وراء تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. فإذا لم تنشأ مذكرة فلسفة وأهداف التشريع عن وثيقة استراتيجية حكومية عامة إشرافية فإنه من الممكن للنظرة العامة أدناه أن تتناول فقط الأهداف المحددة.

ويوضح شكل الجدول التالي لأصل أهداف السياسة، والأهداف الاستراتيجية؛ والأهداف المحددة.

نوع الهدف	الأصل
هدف سياسي. إذا انطبق ذلك (كما هو مُعرف في الوثائق الاستراتيجية/ ووثائق السياسة ويحتاج إلى أن يبقى كما هو)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامج للحكومة</li> <li>- استراتيجية وطنية للتطوير</li> <li>- إعلان لأولويات متوسطة المدى</li> <li>- برنامج إصلاح اقتصادي</li> <li>- استراتيجيات (قطاعية أو مشتركة بين القطاعات)</li> <li>- وثائق اجتماع رفيع المستوى ووثائق حكومية</li> </ul>
الهدف الاستراتيجي أو العام (مُعرف في الاستراتيجيات ومُطبق في خطط النشاط؛ وتحتاج هذه الأهداف إلى أن تبقى كما هي ما لم يكن هناك سبب واضح لتعديلها)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تحسين الأمن في حركة المرور الخاص</li> <li>- لوائح لتنفيذ قانون (الإيجار- / الترخيص الصناعي- / المشروعات الصغيرة والمتوسطة)</li> <li>- قرار بإنشاء مكتب عام</li> <li>- ... إلخ</li> </ul>

<p>تهدف هذه الأهداف إلى إما التخلص من سبب أو أكثر من أسباب المشكلة أو التعامل مع التأثيرات الناتجة عن مشكلة أو مزيج بين الإثنين؛</p> <p>وترتبط الأهداف المحددة بشكل مباشر بالمسائل التي تهدف الحكومة إلى حلها (مثل الاستخدام الإلزامي لأحزمة الأمان في السيارات الخاصة)؛</p> <p>وتوضح الأهداف المحددة تحسينات متوقعة تريد الحكومة تحقيقها (مثل خفض وفيات الحوادث المرورية بنسبة 10% سنوياً).</p>	<p><b>الأهداف المحددة</b></p> <p>(يجب وضع الأهداف المحددة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع على أساس تعريف المشكلة وتناول أسباب المشكلة وتأثيراتها)</p>
--	---

48 وتلخيصاً لما سبق، يوضح تعريف المشكلة المسائل التي من الممكن تناولها في مقترح لمُسودة قانونية جديدة. يعرض هدف السياسة والأهداف الاستراتيجية ما تتطلع الحكومة والإدارة العليا إلى تحقيقه، وبالتالي تشير أيضاً إلى موضع مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ضمن إطار السياسة بأكملها. أما الأهداف المحددة فإنها توضح بشكل خاص الغايات الملموسة المستهدف الوصول إليها.

### 3.4.3 البحث عن حلول مناسبة لتحقيق الأهداف

49 إن هذا القسم المعني بخيارات الحلول المناسبة يتعامل مع الإمكانيات المتواجدة بالفعل لتحقيق الأهداف الموضحة. ويمثل نوع المشكلة وأسبابها وتأثيراتها<sup>48</sup> الإطار العام للخيارات والتي من الممكن استخدامها لتناول المشكلة بشكل فعال. وغالباً بل ودائماً ما يتكون الحل في المشاريع التشريعية المعقدة، من جزمة تدابير والتي يجب تطويرها وتطبيقها من أجل التصدي للمشكلة بإزالة أسبابها أو معالجة تأثيراتها أو المزج بين الأمرين.

50 وفي المشاريع التشريعية المعقدة يجري البحث عن التدابير المناسبة من أجل تحقيق الأهداف باتباع ثلاث خطوات وُضعت بدقة:

- وضع بيان مفصل بالخيارات الممكنة للحلول
- تحليل الخيارات
- اختيار الحلول الأنسب

#### 3.4.3.1 بيان مفصل بالحلول الممكنة

51 ويبدأ البحث عن الحلول المناسبة بوضع بيان مفصل بالحلول الممكنة والملائمة للتغلب على المشكلات الخاضعة للتحليل أو الأهداف الموضحة. ويجب فحص العديد من أشكال إجراءات الدولة الرسمية وغير الرسمية وكذلك حالة عدم اتخاذ الإجراءات.

ولذلك، فإن اتباع نهجاً منتظماً في البحث عن حلول ينبغي أن يحوّل دون أن تكون الصياغة اللاحقة للتشريع الفرعي مقتصرة بشكل عاجل على تشريع غير ملائم بدون إجراء تقييم للحلول البديلة. كما ينبغي لهذا النهج أن يضمن مراعاة الإمكانيات الكبرى لتدابير الدولة وفحص الحلول الجديدة وإذا لزم الأمر يجب تطبيقها. والمطلوب هو حلول تركز على توافق الآراء التي تخدم المصلحة العامة ولكن أيضاً تساهم في إدراك الحقوق والمصالح الفردية للمواطنين وهيئات الأعمال التجارية.

52 ويقضي البحث عن الحلول الممكنة توفر المعرفة الشاملة بالمشكلة والأهداف المحددة<sup>49</sup>، وإذا أمكن أيضاً معرفة المناهج القائمة بالفعل للحلول في دول أخرى وكذلك في أوضاع مماثلة. إلا أن البحث عن حلول هي أيضاً عملية ابداعية (تتضمن استخدام الأساليب الابداعية مثل العصف الذهني) وهي العملية التي قد تنشأ عنها مناهج جديدة.

وغالباً ما يوفر نوع المشكلة وأسبابها وتأثيراتها إطاراً للخيارات التي من الممكن استخدامها لتناول المشكلة بشكل فعال. وأحياناً قد يبدو عدد الخيارات محدود للغاية، وعلى سبيل المثال عندما يكون سبب المشكلة قصور تشريعي أو قانوني قد يبدو تغيير القانون بمثابة الخيار الأكثر فائدة. إلا أن مثل هذه القرارات يجب اتخاذها بعناية، حيث إنه حتى وإن بدا المسار واضحاً فإنه قد تكون هناك خيارات أخرى بإمكانها أن تصل إلى نتائج أفضل مستوى.

كما ينبغي التعامل على الأقل مع ثلاثة خيارات في كل بيان مفصل من الحلول الممكنة كالتالي:

<sup>48</sup> أنظر أعلاه القسم 3.4.1، الهامش رقم 15+16

<sup>49</sup> أنظر أعلاه القسم 3.4.2

• **" خيار عدم التغيير :** لعرض الوضع الحالي للسياسات واستمرارها إذا ما لم تحدث تغييرات.

• **الخيار التشريعي :** لتحسين تنفيذ وتطبيق اللوائح القائمة بالفعل أو تطوير التشريعات الجديدة.

• **الخيار غير التشريعي :** وهو الخيار الملائم ويظل بديلاً فعالاً يأخذ في الاعتبار وسائل أخرى غير الوسائل التشريعية لمعالجة المشكلات المحددة

54 والخيار الأول هو خيار الوضع الراهن وهو ما يُطلق عليه **" خيار عدم التغيير "**. وأحياناً ما يمكن تطوير هذا الخيار بالاعتماد على موجز بتعريف المشكلة. ويقوم هذا الخيار مقام المقارنة بالنسبة للخيارات الأخرى، حيث إنه يصف كيف سيبدو الوضع إذا ما لم يحدث أي تغيير.

55 ثانياً عندما تتناول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مسائل لها قواعد متواجدة بالفعل يجب تقييم خيار تحسين عملية تنفيذ وتطبيق هذه القواعد. ولذلك فإن تحليل هذا الخيار يخدم عدة أغراض وتكون له فائدة تتعدى الخيار نفسه. لذلك فإن إلقاء نظرة فاحصة لطريقة تنفيذ القواعد المتواجدة يساعد في تعريف الحلول الممكنة للمشكلة بما أنها تعرض بوضوح تام أين تكمن المسؤوليات. وعندما لا يضيف خيار التحسين من تنفيذ وتطبيق القواعد المتواجدة قيمة كافية لمقارنة الخيارات في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع فمن الممكن استبداله بخيار أكثر فعالية، ويجب شرح هذا الاختيار في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وسوف يعتمد الخيار الثالث على طبيعة الموضوع الخاضع للتحليل بموجب مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ويستند ذلك إلى أوجه القصور الفعلية ويحتاج إلى أن يكون بديلاً ملائماً للخيارات الأخرى الخاضعة للتحليل.

56 وينبغي أن يراعي الخيار الثالث إمكانيات تناول المشكلة بدون استخدام التشريع. وغالباً ما تتوفر هذه الخيارات بل ومن الممكن تنفيذها نسبياً بشكل سريع بما أنه لا توجد تغييرات قانونية مطلوبة.

كما أنه من الممكن للاعتبارات التالية أن تساعد في إيجاد حلولاً مناسبة أكثر تحديداً:

57 • ما هو المنطق الذي تستند إليه المشكلة محل النظر؟ كيف تستطيع الدولة التأثير على الفاعلين ذوي الصلة حتى يمكن تحقيق تغيير إيجابي؟

• ما هي الحلول للمشكلة المتواجدة التي تم اقتراحها في مجال الأعمال؟

• ما هي الحلول أو التشريعات الملموسة التي تتواجد في دول مماثلة للمشكلة أو الوضع محل النظر (نتيجة لمقارنة قانونية)؟

• هل هناك مشكلات مماثلة في مجالات أخرى؟ ما هي الحلول التي وُجدت في هذه المجالات؟

• هل هناك مناهج أو استراتيجيات للحل تعتبر مناسبة بشكل خاص مع المشكلة محل النظر؟ على سبيل المثال : استراتيجيات للسوق، أي إنشاء سوق فاعلة (جديدة)؛ استراتيجيات لقانون خاص (مثل استحداث حقوق قانونية إضافية)؛ استراتيجيات للحظر والعقاب؛ استراتيجيات تعليمية (الدور النموذجي للدولة، وضع العلامات، الحملات المعلوماتية ... إلخ)؛ استراتيجيات للشراكة (التعاون بين الدولة والقطاع الخاص)؟

• عند البحث عن حلول من المهم الوضع في الاعتبار أن هناك مشكلات محددة تتطلب غالباً وضع حلولاً مخصصة لها.

58 هذا وسوف تتوفر أمثلة في الجدولين التاليين للخيارات الممكنة المحددة والتي تتقابل مع المشكلات المحددة في الجزء الثالث [القسم 3.4.1](#) الذي يتناول تحديد المشكلات.

#### 3.4.3.1.1 خيارات للتخفيف من حدة أوجه القصور التشريعية أو القانونية

59 يوضح الجدول أدناه الحلول لخصائص المشكلات المختلفة المتعلقة بأوجه القصور التشريعية والقانونية. وتهدف هذه النظرة العامة إلى توفير التوجيه لتحديد الخيارات. ولا يعتبر هذا الجدول بمثابة قائمة شاملة تماماً.

60	الشرح والربط بأسباب المشكلة	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	نوع القصور التشريعي والقانوني
	يجب تحليل هذا الخيار في كل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع تغطي أوجه القصور في القواعد المتواجدة. إن تحليل التنفيذ الفعلي لهذه القواعد يوفر معلومات أساسية حول كيفية تناول المشكلة التي حالت دون التنفيذ الملائم. يجب أن يشرح التحليل:	• التحسين من تنفيذ القواعد المتواجدة	عدم تنفيذ القواعد بالشكل الملائم

<p>نوع القصور التشريعي والقانوني</p> <p>خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار</p> <p>الشرح والربط بأسباب المشكلة</p>		
<p>1. ما الذي ينظمه القانون/ النص القانوني الفرعي؟</p> <p>2. ما هي الالتزامات الناشئة عن القانون/ النص القانوني الفرعي؟</p> <p>3. ما هي الهيئات المشتركة في تنفيذ القانون/ النص القانوني الفرعي؟</p> <p>4. هل المهام ذات الصلة مُعرفة بالشكل الملائم؟</p> <p>5. هل في الإمكان أداء المهام بالشكل الملائم؟</p> <p>على سبيل المثال : قد يوضح تنفيذ القواعد وجود قصور لأن المؤسسات التي من المفترض لها تنفيذها لا تعرف أو تفهم التزاماتها. من الممكن أن ينطبق ذلك على المؤسسات الحكومية من جانب والأطراف المعنية من جانب آخر (مجال الأعمال التجارية، و/أو المجتمع المدني و/أو المواطنين). إن خيار حل هذا النوع من المشاكل هو التأكد من أن الجميع يعرف بالشكل الملائم المتوقع منهم. من الممكن أن تمثل الحملة المعلوماتية خيارًا للتغلب على هذا القصور.</p>		
<p>عندما تكون القواعد بالغة التعقيد وكثيرة التكلفة بالقدر الذي يجعل من غير الممكن تنفيذها، من الممكن في هذه الحالة إلغاؤها.</p> <p>وبالتالي يزيل ذلك التزام الإدارة بتنفيذها، ويفرغ الإطار التشريعي ويتأكد من أن الحكومة لا تتحمل المسؤولية القانونية بعد الآن عن القواعد التي لا تستطيع تنفيذها في المقام الأول. كما يجعل ذلك الإطار القانوني أكثر وضوحًا للمواطنين والشركات.</p> <p>والبديل لإلغاء القواعد هو تأجيل تنفيذها بشكل رسمي أو تنفيذها ضمن نصوص تشريعية معينة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● إلغاء القواعد</li> </ul>	
<p>إن عدم التنفيذ الملائم للقواعد قد يكون نتيجة لغياب الموارد الضرورية للهيئة (الهيئات) الموكلة إليها مهمة التنفيذ. وفي هذه الحالات يعتبر الاحتفاظ بالميزانية الاحتياطية الضرورية خيارًا لحل المشكلة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● الاحتفاظ بميزانية احتياطية كافية من أجل التنفيذ</li> </ul>	

الشرح والربط بأسباب المشكلة	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	نوع القصور التشريعي والقانوني
<p>إن القواعد المتواجدة في أجزاء مختلفة من التشريعات أو نصوص قانونية فرعية من الممكن أن تتناقض مع بعضها البعض كما أنه من الممكن أن تتواجد نصوص متضاربة ضمن النص القانوني نفسه. يتسبب هذا التضارب في ارتباك وتشكك قانوني، ولهذا يجب تناوله بشكل ملائم وتحقيق اتساقه. يجب التحديد الملائم للتعريفات المستخدمة في التشريع والاشتراطات التي يضعها التشريع.</p> <p>يُقصد بتناول هذه المسألة القيام بالشرح الملائم لأشكال التضارب المختلفة والقوانين واللوائح التنفيذية المتأثرة والمشكلات التي يتسبب فيها هذا التضارب.</p> <p>ينبغي أن يحدد الشرح الواضح لذلك كيف سيجري تناول أشكال التضارب المختلفة، وما هي التغييرات التي يجب إجراؤها، وعلى أي قوانين ونصوص قانونية فرعية، ومن المسؤول عن تنفيذ التشريع المُحسن.</p>	<p>● حل التناقضات وتعديل جميع التشريعات ذات الصلة</p>	<p>تضارب القواعد</p>
<p>عندما يكون القصور في الإطار التشريعي الحالي هو سبب المشكلة قد يتطلب الأمر تحديث القواعد القائمة. من الممكن أن تكون القواعد غير كاملة في ثلاثة أشكال عندما:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. تسمح بأنشطة ينبغي عدم السماح بها</li> <li>2. لا تسمح بأنشطة ينبغي السماح بها</li> <li>3. تكون قد وضعت اشتراطات ولكنها لا تغطي جميع المسائل ذات الصلة</li> </ol> <p>يجب أن توفر المشكلة دليلاً على واقع أن القواعد غير الكاملة هي قطعاً سبب المشكلة. هناك أربعة جوانب يجب استيفائها عند تحليل هذا الخيار:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. يجب شرح أوجه القصور بوضوح.</li> <li>2. يجب أن توضح مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أن الخيارات غير التشريعية الأخرى لن تتجح.</li> <li>3. يجب تحليل تكلفة تنفيذ القانون المعدل بالنسبة للميزانية (أنظر تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع).</li> <li>4. يجب تحديد تكاليف التنفيذ بالنسبة لمجال الأعمال (أنظر نموذج التكلفة القياسية).</li> </ol>	<p>● تعديل قانون أو تشريع فرعي قائم بالفعل</p>	<p>القواعد غير الكاملة</p>
<p>عندما تكون أوجه القصور في الإطار التشريعي الحالي هي سبب المشكلة فإنه من الممكن صياغة تشريع جديد ليكون الخيار لحل المشكلة. ولكنه خيار يجب التعامل معه بعناية.</p> <p>فهناك ستة جوانب يجب استيفائها عند تحليل هذا الخيار:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. يجب أن تعرض المشكلة بوضوح أن غياب القوانين أو اللوائح التنفيذية هو قطعاً سبب المشكلة.</li> <li>2. يجب شرح القصور بوضوح.</li> </ol>	<p>● صياغة تشريع جديد</p>	

نوع القصور التشريعي والقانوني	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	الشرح والربط بأسباب المشكلة
		<p>3. يجب أن يعرض التحليل أن المشكلة لا يمكن حلها بتهيئة الإطار القانوني القائم.</p> <p>4. يجب أن تعرض مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أن الخيارات غير التشريعية الأخرى لن تتجج.</p> <p>5. يجب تحليل تكلفة تنفيذ القواعد المعدلة بالنسبة للميزانية (أنظر تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية).</p> <p>6. يجب تحديد تكاليف التنفيذ بالنسبة لمجال الأعمال (أنظر نموذج التكلفة القياسية).</p>
	<p>• وضع قواعد ومعايير طوعية (التنظيم الذاتي)</p>	<p>عندما تكون القواعد غير كاملة لا يحتاج الأمر من التشريع أن يكون على أفضل نحو من أجل تناول المشكلة. و يكون الخيار البديل هو المناقشة مع الأطراف المعنية بشأن هذا السبب للمشكلة واستيضاح ما إذا كانوا على استعداد لوضع معايير وإجراءات طوعية لحل أسباب المشكلة.</p> <p>من الممكن أن يسير هذا الخيار على ما يرام عندما يكون النظر جدير بالثقة وله مصلحة في حل المشكلة. من الممكن لهذه المصلحة أن تكون مصلحة مالية أو تتعلق بصورة القطاع أو أي مصلحة أخرى. ينبغي أن تكون المجموعة التي عليها العمل بموجب القواعد المفروضة ذاتياً مجموعة صغيرة، حيث إن هذا يساعد في التحقق مما إذا كانت القواعد تُتبع فعلياً أم لا.</p> <p>من الممكن الاتفاق على القواعد والمعايير الطوعية بشروط، مثلاً عندما لا تُحل المشكلة أو عندما لا تنفذ بالشكل الملائم القواعد المفروضة ذاتياً يظل في الإمكان تطوير التشريع في المستقبل.</p> <p>إن الفائدة الهامة للتنظيم الذاتي هي أن الملكية تكمن لدى الأطراف التي تقوم بتصميم القواعد. من الممكن للإدارة أن تحد دورها في فحص ما إذا كانت القواعد تعمل على أرض الواقع. كما أنه من الممكن للإدارة أيضاً توجيه محتوى التنظيم الذاتي من خلال الوثائق التي لا تكون ملزمة قانوناً مثل الملاحظات الإرشادية والمقترحات بشأن ما ينبغي تحقيقه من خلال التنظيم الذاتي.</p>
	<p>• تطوير التشريع المشترك</p>	<p>التشريع المشترك هو مزيج بين التشريع والتنظيم الذاتي. توضع القواعد في شكل تشريع ونصوص قانونية فرعية ولكن التنفيذ والتطبيق يتم من خلال قطاع الأعمال الخاضع للتنظيم.</p> <p>هذا الخيار أقوى من التنظيم الذاتي. فإذا لم تنفذ القواعد يصبح من الممكن تنفيذها بشكل قانوني. ولكن بما أن التنفيذ متروكاً للصناعة نفسها فإن الملكية ما زالت تكمن لدى هؤلاء الذين سوف يطبقون القواعد.</p> <p>وكما هو الحال مع التنظيم الذاتي ينبغي أن يكون عدد الأطراف المعنية الذي يجب عليهم تنفيذ القواعد عدداً صغيراً، حيث إن هذا يساعد في التحقق مما إذا كانت القواعد تُتبع فعلياً أم لا.</p>
القواعد البالية	• تعديل الأساس	من الممكن ألا يسمح الأساس القانوني لمؤسسة ما بمسؤوليات معينة والتي



نوع القصور التشريعي والقانوني	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	الشرح والربط بأسباب المشكلة
المنظمة لمؤسسات الدولة	القانوني للمؤسسة لجعلها تعمل بشكل أفضل	ينبغي القيام بها، مما يجبر المؤسسة الحكومية على تنفيذ القواعد بشكل لا يتمتع بالكفاءة أو يوفر تفويض غير واضح للمؤسسة. في هذه الحالات يجب تحديث الإطار القانوني حتى تستطيع المؤسسة تنفيذ مهامها بفعالية وكفاءة.
	● إقامة مؤسسات جديدة	ومن أجل تنفيذ التشريع (المعاهدات الدولية، منظمة التجارة العالمية .... إلخ) أو تنفيذ أولوية سياسية قد يحتاج الأمر إلى إقامة مؤسسات جديدة. يجب شرح هذا الأمر بشكل مستفيض، وينبغي تصميم المؤسسة بما يتماشى مع المهام التي من المتوقع لها القيام بها.  ومن الجوانب الهامة التي تؤخذ في الاعتبار هي ما إذا كان ينبغي على المؤسسة أن تكون ذات طابع دائم أو أن يكون وجودها محدد الوقت ويرتبط بأدائها. يعتبر الخيار الأخير هو الخيار المفضل بما أنه يوفر توقع واضح بما سوف تحققه المؤسسة.
	● ضمان توفر الميزانية الكافية من أجل تنفيذ المهام	قد تواجه الهيئات صعوبات في العمل بالشكل الملائم لأن المهام التي من المتوقع لها القيام بها تتطلب موارد بشرية وميزانية تتعدى بكثير ما هو متاح. وفي هذه المواقف يجب أن تكون الفجوة واضحة بين المهام المنفذة والمهام التي يجب تنفيذها. ينبغي أن يُقِيم الخيار ما إذا كانت المشكلة تتمثل في غياب العاملين والميزانية أم خطأ في تخصيص الموارد المتواجدة. من الممكن للهيئات أن تتسم بعدم الفعالية بسبب الإدارة السيئة أو ترتيبات العمل المعقدة بلا داع لذلك.
	● إلغاء الهيئات غير الضرورية	ينبغي إلغاء الهيئة التي لم تعد ضرورية. وقطعاً هناك تأثيرات على العاملين مثل احترام عقود العمل ... إلخ والتي يجب مراعاتها والتعامل معها وفقاً للتشريع المعمول به.
	● دمج الهيئات في هيئة واحدة	من الممكن أيضاً للمؤسسات أن لا تتسم بالكفاءة أو تصبح كذلك مع مرور الوقت. ولا تعبر أوجه عدم الكفاءة هذه عن مدى جدوى المهام التي يتم تنفيذها. إلا أنه قد تظل مثل هذه المهام ضرورية ومقدرة، ولكن تتطلب أوجه عدم الكفاءة موارد تتعلق بالميزانية والتي من الممكن إنفاقها بشكل أكثر فعالية. ومن المؤشرات الجيدة لتحديد أوجه عدم الكفاءة النسبة بين الموظفين العاملين على المهام الفعلية للهيئة وعدد الأشخاص المشتركين في ضمان تواجد المؤسسة. عند دمج المؤسسات (مثلاً لأنها تقوم بمهام مماثلة أو متداخلة على مستوى الأنشطة ذات الصلة) فإنها تستطيع دمج المهام المختلفة مثل إدارة الموارد البشرية والإدارة المالية. وتستطيع المشاركة في الأماكن المخصصة للمكاتب والسيارات والبُنى التحتية الأخرى واستخدامها بشكل أفضل. من الممكن أيضاً أن يتوفر لدى المؤسسات الأكبر حجماً وضع أقوى للتفاوض من أجل أسعار أقل للسلع والخدمات.

نوع القصور التشريعي والقانوني	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	الشرح والربط بأسباب المشكلة
تنسب القواعد في أعباء غير ضرورية	● تعديل القواعد المتواجدة للحد من الأعباء	من الممكن تحمل تكاليف لا داع لها بسبب الاشتراطات الخاصة بتقديم الشركات للحصول على التراخيص والتصاريح ودفع الضرائب الخاصة بها والقيام بعمليات تبادل المعلومات الأخرى التي عليها إرسالها للإدارة. عند تصميم القواعد بشكل لا يتسم بالكفاءة فإنها سوف تفرض تكاليف غير ضرورية. ومع مرور الوقت تتطور وسائل التكنولوجيا والرؤى الجديدة، وهي ما ينبغي تطبيقها على تنفيذ القواعد للتأكد من أنها في وضع أكثر سهولة للالتزام بها. ومن الممكن تقييم مزايا جعل القواعد أكثر كفاءة من خلال تطبيق نموذج التكلفة القياسية.
		وبالإضافة إلى متطلبات المعلومات يضع التشريع الاشتراطات المتعلقة بكيفية قيام الشركات بأنشطة عملها. ومن الممكن لهذه الاستثمارات أن ترتبط بالحد من انبعاثات الملوثات، واستثمارات في وسائل التكنولوجيا، وإجراء تغييرات في عمليات الإنتاج وغيرها من الأنشطة الفعلية الأخرى التي تؤثر بشكل مباشر على عمليات سير الأعمال في الشركات. ومن الممكن تبرير هذه التكاليف عندما تؤدي إلى مزايا تفوق بكثير هذه التكاليف. ولكن يجب أيضاً الحفاظ على أن تبقى تكاليف الالتزام بالتشريع عند أقل مستوى ممكن.
	● دمج القوانين واللوائح التنفيذية والالتزامات التي تضعها	قد تبدو العديد من التشريعات مفيدة وملائمة عند تناولها بشكل منفرد، ولكن عند الأخذ في الاعتبار تأثير هذه التشريعات على المجتمع فإنها من الممكن لها أن تنسب في أعباء غير ضرورية، مثلاً قد تطالب خمس هيئات حكومية تصاريح مبررة لأنشطة أعمال معينة، إلا أنه عند ضرورة استيفاء اشتراطات هذه التصاريح من خلال الشركات الفردية قد يؤدي دمجها إلى زيادة الكفاءة وخفض التكاليف ومن المحتمل لها أيضاً توفير موارد الميزانية.
	● إلغاء القواعد	يجب أن يكون للقواعد قيمة مضافة. عندما تكون تكلفة القواعد على المجتمع (التكاليف بالنسبة للميزانية، تكاليف التنفيذ بالنسبة للشركات والمواطنين) أعلى من المزايا العائدة، وحتى عند تحسينها لا توفر قيمة مضافة، ينبغي في هذه الحالة إلغاء هذه القواعد.
لم تعد القواعد ضرورية	● إلغاء القواعد	ينبغي إلغاء القواعد عند وجود اتفاق عام على أنها لم تعد ضرورية.

#### 3.4.3.1.2 خيارات للحد من أوجه قصور السوق

يوضح الجدول أدناه الحلول لخصائص المشكلات المختلفة المتعلقة بأوجه قصور السوق. تهدف هذه النظرة العامة إلى توفير التوجيه لتحديد الخيارات. ولا يعتبر هذا الجدول بمثابة قائمة شاملة تماماً.

نوع قصور السوق	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	الشرح
لا تعكس الأسعار التكاليف الحقيقية للمجتمع	<ul style="list-style-type: none"> <li>● فرض اشتراطات لتغيير سعر السلع والخدمات</li> </ul>	<p>الحوافز الاقتصادية هي عبارة جامعة لمجموعة متنوعة من الإمكانيات التي من الممكن استخدامها للتأثير على أداء الاقتصاد. فبدلاً من التغيير الكامل للتشريع ككل من الممكن لهذه التغييرات أن تكون صغيرة للغاية وتغطي فقط مادة أو بضعة مواد.</p> <p>إن فرض ضرائب مثل ضريبة القيمة المضافة يغير من تكاليف منتجات وخدمات معينة. وعندما تزيد التكاليف من المحتمل أيضاً للمبيعات أن تنخفض، ويكون عدد أقل من الأشخاص قادرًا على تحمل تكاليف السلع والخدمات الأعلى تكلفة.</p> <p>وإن الغرامات المفروضة على السلوكيات غير المرغوب فيها مثل رمي المخلفات وإلقاء القمامة في الأماكن العامة يجعل هذا السلوك أكثر تكلفة. وعندما ترتفع أيضاً فرص إلقاء القمامة على الشخص بسبب هذا السلوك فإن الكثير من الأشخاص سوف تتوقف عن القيام بهذا السلوك غير المرغوب فيه.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● تقييد استخدام السلع</li> </ul>	<p>من الممكن لبعض السلع مثل الكيماويات أن تكون بالغة الضرر، إلا أنه مع وجود المعدات الملائمة (مثل ملابس الوقاية) عند تطبيقها والتنظيف حول كيفية استخدامها من الممكن أن يحد من ضررها. ومن الممكن تقييد استخدام هذه السلع بمطالبة الشركات استخدام هذه السلع وفقاً لشروط محددة والتأكد من عدم بيع هذه السلع للمستهلكين الذين يفكرون إلى المعدات أو التدريب المطلوب لذلك.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● حظر السلع التي تتسبب في ضرر بالغ</li> </ul>	<p>قد تتسبب بعض السلع في ضرر يتطلب عدم بيعها على الإطلاق لا سيما إذا ما كان هناك سلعة بديلة من الممكن استخدامها عوضاً عنها. ينبغي تحليل تأثيرات مثل هذه الحالات للحظر.</p>
غياب السلع والخدمات العامة	<ul style="list-style-type: none"> <li>● تحديد الحاجة وتكلفة الميزانية الفعلية لتوفير هذه السلع أو الخدمات</li> </ul>	<p>عندما يكون من الواضح أن السوق لا يوفر سلعة معينة ويتضح من تعريف المشكلة أن هذا الأمر يخلف تأثيرات سلبية يكون لدى الدولة الخيار لتغطية تكاليف توفير السلع أو الخدمات العامة.</p>
غياب حوافز السوق	<ul style="list-style-type: none"> <li>● الحوافز الاقتصادية الإيجابية</li> </ul>	<p>إن خفض الضرائب، مثل ضريبة القيمة المضافة، يغير من تكاليف منتجات وخدمات معينة. وعند خفض التكاليف من المحتمل للمبيعات أن ترتفع، ويكون عدد أكبر من الأشخاص قادرًا على تحمل تكاليف السلع والخدمات الأقل تكلفة.</p> <p>وتسمح أوجه الدعم للشركات والمواطنين بالاستفادة من الإمكانيات المتاحة دون إلزام أي شخص بالالتزام بقواعد معينة.</p> <p>وإن التغييرات الطارئة على قانون الضرائب مثل زيادة خفض التكاليف المتعلقة بالاستثمار من الممكن لها أن تقنع الشركات بالاستثمار في المصانع ... إلخ وعلى المستوى الشخصي من الممكن لخفض تكاليف تعليم الأشخاص أن تقنع الأفراد بتعلم مهارات جديدة والاتساع بنطاق</p>

نوع قصور السوق	خيارات من الممكن أخذها في الاعتبار	الشرح
		معرفتهم.
	● شروط الإنفاق الحكومية	تستثمر الحكومة جزء كبير من الضرائب التي تحصل عليها مرة أخرى في المجتمع. ومن الممكن ربط هذا الإنفاق بشروط محددة، مثلاً من الممكن أن تتضمن شروط توريد سلع معينة أن تكون المنتجات متوافقة مع معايير بيئية محددة وكذلك أمور أخرى. وأيضاً من الممكن على سبيل المثال ربط شراء الديزل بشرط أن تكون هناك نسبة معينة من الديزل الحيوي.
غياب المنافسة كشكل من أشكال قصور السوق	● فرض قواعد واضحة للشركات المهيمنة من أجل حماية المستهلكين	من الممكن لعملية توفير سلع وخدمات معينة أن تكون عالية التكلفة مما قد يؤدي إلى انعدام المنافسة. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك توفير المياه، فإنه من غير المنطقي إقامة وصلتين أو أكثر للمياه من أجل منزل واحد. فعندما توجد حالة احتكار طبيعية أو عندما توجد فقط شركات قليلة تهيمن على السوق فإن طريقة وضع هذه الشركات لأسعارها قد تحتاج إلى أن تخضع للتنظيم، على سبيل المثال من الممكن فرض حد أقصى للزيادة في السعر لتجنب التغييرات المفرطة في الأسعار.
غياب المنافسة <sup>50</sup> كشكل من أشكال القصور القانوني أو التشريعي	● تعديل الإطار التشريعي	من الممكن أن يفرض التشريع قيوداً لا داع لها على المنافسة، مثلاً يحدث ذلك عند وجود اعتمادات واشتراطات تعليمية لمهن معينة. فقد يكون ذلك مقيداً بدون داع. يحتاج جراح القلب الالتزام باشتراطات مهنية صارمة بسبب المسؤوليات التي ينطوي عليها عمله. بينما تكون هناك مستويات مختلفة تماماً للمخاطر في المهن الأخرى مثل الطهارة أو المرشدين السياحيين. وينبغي تنظيم ذلك بما يتماشى مع المخاطر التي تنطوي عليها المهنة ذات الصلة.
المستويات غير المتساوية من المعلومات	● المعلومات والتتبع	من الممكن لغياب المعلومات أن تكون من الأسباب الهامة وراء عدم سير القواعد على ما يرام أو بالشكل المناسب من الممكن لتحسين مستوى معرفة الأشخاص والتأكد من وصولهم إلى جميع المعلومات ذات الصلة أن يمثل طريقاً مباشراً لتناول المشكلات الناتجة عن عدم مطالبة الأشخاص بحقوقها. من الممكن أيضاً للحملات الإعلامية والتثقيفية أن تكون هامة عند تنفيذ سياسات وتشريعات جديدة.

### 3.4.3.2 تحليل البيان المفصل للخيارات

يعتمد كيفية تحليل الخيارات على طبيعة المشكلة والأهداف والغايات.

وبناءً على الفحص الموجز من الممكن عادةً التخلص من بعض الحلول، مثال لأنها غير تناسبية (وهذا يعني أن هناك حلول مناسبة أخرى تؤدي إلى أعباء أقل على القطاع الخاص)؛ أو تبدو غير فعالة؛ أو لأنه من الواضح بأنها باهظة الثمن للغاية؛ أو تفرض

<sup>50</sup> أدوات تقييم المنافسة: <http://www.oecd.org/daf/competition/45544507.pdf>

مشكلات صعبة من الناحية القانونية (عدم التوافق مع حلول أخرى خضعت للإقرار بالفعل، الحاجة إلى تعديل قوانين أخرى ... إلخ)؛ أو من الصعب الوصول إلى توافق للرأي بشأنها.

قد يؤدي التحليل إلى المزيد من التطوير لمناهج الحل وذلك على النحو التالي:

63

- تجميع الحلول التي تكمل بعضها البعض أو تؤكد عليها وفقًا لتأثيراتها في شكل جزم. من الممكن أيضًا وضع هذه الحلول في ترتيب زمني (مثل استخدام التدابير الأبسط في البداية ثم تطبيق التدابير الأقوى في حالة عدم الفعالية الكافية للتدابير الأبسط مستوى).
- تحديد الحلول أو الجزم التي تستبعد بعضها بعضًا من البدائل والتي يمكن دمجها مع بعضها.
- تجميع الحلول التي يمكن تصميمها بشكل مختلف في شكل بدائل جزئية.

### 3.4.3.3 تقييم واختيار أنواع الحلول

64

والآن نخضع الحلول التي تكون مناسبة من ناحية المبدأ للتقييم من حيث مساهمتها في تحقيق الأهداف. وينطوي ذلك على مراجعة قانونية وكذلك إلقاء نظرة على الآثار المحتملة للخيارات المتنوعة، أي أنه من الموصى به لرئيس المشروع والفريق أن يقوموا بإجراء مراجعة قانونية لجميع الخيارات ودراسة أولية للآثار الممكنة للتدابير طالما أنها واضحة بالفعل في مرحلة المفهوم. وبناءً على صياغة الأهداف (المشار إليها أعلاه في الجزء الثالث [القسم 3.4.2](#)) تتحدد المعايير ذات الصلة من أجل تقييم الحلول. يجب إيلاء الاهتمام اللازم للتأكد من الأخذ في الاعتبار جميع العوامل ذات الصلة بالأهداف العامة والمحددة. توفر القائمة المرجعية التالية قائمة غير حصرية بالعوامل الهامة بشكل عام من أجل تقييم كل نوع من أنواع الحلول:

#### المعايير العامة:

65

- فعالية التدبير التشريعي
- الكفاءة (هل نسبة العائد والتكلفة معقولة؟)
- مدى الملائمة من أجل التنفيذ
- القبول السياسي لدى المجتمع المدني بشكل عام ومجتمع الأعمال بشكل خاص

#### شروط الإطار:

66

- ضرورة التدبير
- التناسب
- الأثر على الحقوق الأساسية للمواطن المكفولة في دستور جمهورية مصر العربية
- التكلفة بالنسبة للدولة
- متطلبات موظفي الدولة
- العبء الإداري لجهات الدولة

#### مخاوف مجتمع الأعمال:

67

- أقل عبء إداري ممكن على الاقتصاد
- عبء خاص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة
- أقل تقييد ممكن لحرية ريادة الأعمال
- مسائل مجتمعية (الآثار الجانبية الإيجابية والسلبية):

68

- تعزيز الإدماج الاجتماعي
- تحسين الصحة والسلامة العامة

• تعزيز التضامن بين الأجيال المختلفة

• حماية البيئة لا سيما أثر تغير المناخ

• يجب أيضاً مراعاة المساواة بين المرأة والرجل. ومن هذا المنطلق من الممكن تحديد الآثار الجانبية (الإيجابية والسلبية) للحلول البديلة.

69

ينبغي أن يستند تقييم الحلول البديلة (التقييم الاستراتيجي) إلى الخبرة (مثلاً الخبرة الشخصية، تقارير المساءلة، التقييمات) بالنسبة لمجال التدخل وذلك فيما يتعلق بالأدوات المنشودة، وجهات التنفيذ، والمستهدفين التقليديين المعنيين. ومن خلال المقارنة المنتظمة لسير الحلول المختلفة تتضح المزايا والعيوب المتعلقة بها.

يجب ألا يتأثر تقييم الخيارات بالأفكار المثالية المتعلقة بمدى ملائمة الحلول وفعاليتها، ولكن يجب أن يوجهه الأفكار الواقعية المتعلقة بكيف سيتسنى للحلول إثبات نفسها على أرض الواقع. ومن أجل نهج واقعي ومنطقي قد تنطبق بعض الأدوات المنهجية المطورة فعلياً من أجل مراحل تقييم الأثر 3 و6 (أنظر مقدمة حول "تقييم الأثر التشريعي" في الجزء الثاني [القسم 2.6.1](#) من هذا الدليل). وبالنسبة لهذه ليست بالخطوة الإجرائية التي ينبغي توقع تقييم الأثر فيها، ولكن ينبغي أن تكون بعض خيارات الحلول قد استُبعدت بالفعل هنا وذلك لأنها قد بدت بشكل واضح غير مناسبة من منظور بعض أساليب التقييم مثل فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة، أو نموذج التكلفة القياسية، أو تحليل التكلفة والعائد أو تحليل فعالية التكاليف، (أنظر أدناه الأقسام [3.5.2.2](#)، [3.5.2.7](#)، و [2.6.2.2](#)، [2.6.2.5](#)، و [2.6.2.6](#)) وذلك بدون الحاجة إلى تطبيق هذه الأساليب وفقاً للقواعد الحاكمة.

#### 3.4.3.4 ضرورة الحل التشريعي والتدابير البديلة

70

كما يتضح من هذا الدليل، يعتبر تطوير التشريع الفرعي بصورة جيدة عملية تستغرق وقتاً طويلاً فيتعين على الجهة التشريعية، مثل الوزارة، استثمار الكثير من الموارد من حيث الموارد البشرية والوقت والأموال. بالإضافة إلى ذلك من الممكن أن ينطوي تنفيذ التشريع الفرعي في الممارسات القانونية والاقتصادية، وكذلك تطبيقه في الحالات الفردية، على نفقات مالية وغير مادية كبرى. تؤثر هذه الأعباء على الدولة من جانب وعلى المواطنين والأعمال والمجتمع ككل أو البيئة من جانب آخر. وأخيراً من الممكن ملاحظة أنه في الكثير من الدول تعترض مجالات العلوم (الاقتصادية بشكل أساسي) والمجتمع المدني بشكل عام على تزايد كثافة التشريعات بل وما يُطلق عليه "فيض التشريعات" وترى هذا الأمر باعتباره مشكلة حادة تواجه تحقيق الرخاء وابتكار الاقتصاد الوطني.

ولهذا، يجب دائماً إبداء اهتمام رئيسي بمدى ضرورة الحل التشريعي. ومع نهاية هذه المرحلة من عملية تطوير المفهوم يجب الأخذ في الاعتبار "خيار عدم التغيير" أو "الخيار غير التشريعي" كتدابير بديلة. وهذا من أجل تجنب اختيار الحلول التشريعية غير الضرورية والتي لن تستغرق وقتاً ومجهوداً وتكاليفاً في تطويرها وتنفيذها وتطبيقها فحسب وإنما أيضاً تساهم في الظاهرة واسعة النطاق التي تدعو للأسف لما يطلق عليه "فيض القوانين" أو "الإفراط التشريعي".

والبداية التي تحتاج إلى المراجعة بدلاً من وضع التدبير التشريعي الجديد هي:

- تدابير لضمان التطبيق الفعال للنصوص القائمة بالفعل،
- أعمال العلاقات العامة،
- ترتيبات العمل،
- الاستثمارات الجديدة،
- الحوافز (أوجه الدعم)،
- التشجيع على الدعم الذاتي على النحو الذي من الممكن توقعه وإدارته بشكل معقول من الأطراف المعنية،
- إيضاحات من المحاكم

71

ومن الحلول "غير التشريعية" الصارمة، ولكنها نوع من اللوائح الدائمة التي من الممكن لها أيضاً التصدي للفيض التشريعي، هي الصلاحية المؤقتة للتشريع الفرعي. فمن الممكن الأخذ في الاعتبار التشريع محدد الوقت:

- في حالة المشكلات التي تحدث فقط بشكل مؤقت؛
- في حالة المشكلات التي من الممكن حلها بشكل دائم من خلال تدابير ملائمة أخرى بعد فترة معينة من الوقت؛
- إذا ما كان هناك تشكك من البداية بشأن التأثير الذي سوف تخلفه التدابير أو تتطلبه لاكتساب الخبرة الأولية؛

- إذا ما لم يتواجد بعد حل توافقي (مثلاً مع وزارة أخرى، أو هيئة أعمال معينة أو مجموعة معينة أخرى من المجتمع المدني)؛
- إذا ما كانت جهة التشريع ملزمة بموجب القانون المَحُول للسلطة، أو يقع ضمن نطاق تفويضها بمقتضى المبادئ التوجيهية السياسية، أو قررت من تلقاء نفسها أن تجري تقييماً لاحقاً قبل انتهاء الموعد المحدد، وبناءً على النتيجة المستخلصة تقوم بتعديل التشريع أو تمد فترة سريانه (هذا النوع من التشريع يُعرف دولياً باسم "التشريع الوتقي").

### 3.4.3.5 نتيجة البحث عن حلول- تنقيح الحلول الفردية

وبالاعتماد على نتائج التقييم الأولي من الممكن تنقيح الحلول الواعدة وتحسينها أو من الممكن القيام بمزيج جديد وأفضل للحلول. كذلك من الممكن تحديد أنواع فرعية، وأخيراً يُتخذ القرار بشأن أي من الحلول التي ينبغي القيام بالمزيد من معالجتها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع 3.4.4 خطة التنفيذ لكل خيار

خطة التنفيذ هي أداة توضح بالتفصيل العمل المطلوب لتنفيذ الخيارات ولتحقيق أهداف وغايات السياسة. فإنها تضع قائمة بالأنشطة والمخرجات والأطر الزمنية من أجل تنفيذ الخيارات.

يوضح تعريف المشكلة كل من الأسباب والتأثيرات المحددة للمشكلة. كما تشير الخيارات إلى الحلول الممكنة لتناول الدوافع أو لتوضيح الأسباب السلبية. ويجب تصميم الخيارات حتى يمكن تفعيلها عملياً، فإذا ما بقيت على الورق فقط فلن يتغير الوضع الفعلي على الإطلاق. ويعتبر كل خيار، بما في ذلك خيار عدم التغيير، هو الأساس للعمل الذي يجب القيام به، أي العمل المنوطة به كل من الإدارة، والشركات، والمجتمع المدني، والمواطنين.

ويجب أن تكون العلاقة بين الخيارات والأنشطة علاقة منطقية، مثلاً لا يمكن توفير خدمة بدون وضع الترتيبات التشريعية لتوفير هذه الخدمة. ولا يمكن توفير الاستحقاقات لمواطنين معينين ما لم تتواجد إدارة موكلة باستيفاء المدفوعات المستحقة، ويجب أن يكون لدى هذه الإدارة العدد الصحيح من الموظفين والبنية التحتية المناسبة لتكنولوجيا المعلومات للاضطلاع بهذا العمل.

وإن هذا العمل يتطلب توفر الموارد اللازمة له، والتي من الممكن أن تتمثل في وقت العمل الذي يجب على الموظفين المدنيين استثماره في التدريب؛ والميزانية الاحتياطية التي يجب الاحتفاظ بها لشراء المواد اللازمة؛ وأنشطة الشركات المطلوبة من أجل الالتزام بالتشريع الجديد؛ والوقت الذي يجب على المواطنين قضاءه في الالتزام بالتشريعات.

#### المثال 1

##### الخيار: المفتشين المتدربين للتحسين من تنفيذ القواعد القائمة

الأنشطة: تطوير برنامج التدريب واعتماد المفتشين المستقبليين؛ الاحتفاظ بالميزانية الاحتياطية اللازمة لتنفيذ البرنامج؛ تحديد المدربين؛ تدريب المفتشين المستقبليين؛ ضمان اعتماد المفتشين.

#### المثال 2

##### الخيار: حملة معلوماتية لتناول المشكلة

الأنشطة: تطوير خطة الاتصالات؛ تخطيط الميزانية المطلوبة للحملة المعلوماتية؛ شراء الخدمات؛ إطلاق الحملة؛ رصد أنشطة الحملة؛ تقييم تأثير الحملة المعلوماتية.

#### المثال 3

##### الخيار: اللائحة التنفيذية المعدلة لتناول القصور التشريعي

الأنشطة: صياغة تعديلات اللائحة التنفيذية؛ عقد المشاورات مع الوزارات ذات الصلة والأطراف المعنية أثناء تطوير التعديلات؛ تقديم مُسَوِّدة التعديلات للمشاورات المشتركة بين الوزارات؛ تقديم مُسَوِّدة التعديلات للمشاورات العامة؛ تقديم مُسَوِّدة التعديلات وجميع الوثائق الداعمة ذات الصلة لإقرارها من خلال الجهة الحكومية المسؤولة؛ ضمان توفر الموارد الكافية من الوقت والأشخاص والميزانية للهيئات المنفذة من أجل تنفيذ التعديلات؛ اطلاع المواطنين/الشركات/الهيئات على التغييرات.

تعتبر مذكرات فلسفة وأهداف التشريع هي الأساس من أجل تطوير التشريعات الجديدة، وتعديل التشريعات القائمة بالإضافة إلى الكثير من التدابير الأخرى التي توافقت الحكومة عليها. وإن أنشطة التنفيذ التي تلي مذكرة فلسفة وأهداف التشريع تستغرق وقتاً، على سبيل المثال صياغة مقترح التشريع الجديد، وعقد المشاورات مع الأطراف المعنية بشأن هذا المقترح، والعمل على إقرار الحكومة للمقترح وهي أمور من الممكن لها أن تستغرق فترة ستة أشهر أو أكثر. كما أن الإعداد لتطبيق التشريع الجديد من خلال

تدريب المفتشين، وإطلاع المواطنين والشركات وشراء/تطوير المواد/الخدمات ذات الصلة سوف يضيف على الأقل عدة أشهر أخرى. فقط بمجرد الانتهاء من كل هذه الأنشطة ينطبق فعليًا النظام الجديد على أرض الواقع.

يحتاج تنفيذ السياسة إلى أن يقوم على أساس التخطيط متوسط المدى، ولهذا ينبغي أن تغطي خطة التنفيذ فترة من 3 إلى 5 سنوات. يحتاج الأمر إلى هذه الفترة للتأكد من تطوير القدرات وإطلاع الهيئات والأشخاص. كما يكون هذا الوقت ضروريًا لتضمين السياسة الجديدة في إطار السياسة والتأكد من أن تنفيذها أصبح عملية معتادة. توفر النظرة العامة أدناه نموذجًا لخطة التنفيذ.

							الهدف العام	
المخرجات، والأنشطة، والسنة والهيئة/ الإدارة المسؤولة								
اسم الخيار						الخيار 1.1	الهدف المحدد 1	
الهيئة المسؤولة والإدارة	السنة 5	السنة 4	السنة 3	السنة 2	السنة 1			
					النشاط 1.1.1 والإجراءات والموارد			
				الإجراءات والموارد	النشاط 1.1.2			
					النشاط 1.1.3			
اسم الخيار						الخيار 1.2		
الهيئة المسؤولة والإدارة	السنة 5	السنة 4	السنة 3	السنة 2	السنة 1			
					النشاط 1.2.2			
					النشاط 1.2.2			
					إلخ	الخيار 2.1	الهدف المحدد 2	
					إلخ	الخيار 2.2		
						إلخ	الخيار 1.س	الهدف المحدد س ...



### 3.4.5 مُسَوِّدَة مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع

لا تسمح الخطوات الفردية لدورة حل المشكلة بالوصول الممنهج للحل المناسب فحسب وإنما تؤدي أيضاً إلى توفير الأساس الهام لمُسَوِّدَة مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع (أنظر أيضاً العرض التفصيلي للنموذج رقم 5 في [القسم 2.5.4.1.5](#)). وإذا أمكن ينبغي صياغة نصها المكتوب بشكل يسمح بتضمينها في تقرير تقييم الأثر (أنظر أدناه [القسم 3.5.3](#)).

إن إصدار مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع الموحدة هي مرحلة هامة بين تعريف أهم المحتويات المعيارية المحددة بموجب القرار المتعلق بالحلول الواحدة والصياغة الفعلية للنص القانوني. وتوجد ثلاث وظائف لمذكّرة فلسفة وأهداف التشريع:

● أداة تقييم: يكون المحتوى المعياري لمذكّرة فلسفة وأهداف التشريع هو موضوع تقييم الأثر الأولي الذي يلي ذلك باعتباره المرحلة التالية للعملية التشريعية الكلية.

● أداة منهجية تشريعية: يمثل المفهوم أساس منظم لصياغة النص القانوني.

● أداة إدارة من أجل رئيس المشروع: تسمح مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع لرئيس المشروع بوضع المسار من حيث المحتوى والتشريع وكذلك اتخاذ القرارات الإدارية الأساسية. وبالتالي ينبغي عليها الإشارة إلى الموارد المطلوبة في المراحل التالية للمشروع التشريعي (مثل الموارد البشرية وتكاليف الميزانية من أجل توفير الدعم الخارجي لتحليل الأثر) ووضع الإطار الزمني الواقعي للسماح بتحقيق مستوى الجودة المطلوب خلال عملية التطوير ذات الصلة.

وفي المشروع البسيط المباشر والذي تكون فيه الآثار المتوقعة الواضحة ذات صلة لا تُذكر أو لا يمكن تجنبها قد تتكون مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع (التي تكون المُسَوِّدَة هي النسخة النهائية) من النموذج رقم 4 وتمثل بالفعل نقطة الانطلاق من أجل تطوير مُسَوِّدَة المقترح القانوني.

ولكن كقاعدة عامة، ينبغي استخدام النموذج المشار إليه كصفحة الغلاف لمُسَوِّدَة مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع المفصلة والتي تتضمن الفصول التالية:

1. تفويض رئيس عملية التشريع (الجزء الثالث [القسم 3.3](#) / الجزء الثاني [القسم 2.3.1](#))
2. تحليل المشكلة (الملخص بالإضافة إلى النموذج رقم 2- الجزء الثالث [القسم 3.4.1](#) / الجزء الثاني [القسم 2.5.1](#)، الهامش (9)
3. الأهداف الموضحة (الملخص بالإضافة إلى النموذج رقم 3- الجزء الثالث [القسم 3.4.2](#) / الجزء الثاني [القسم 2.5.2](#)، الهامش رقم 22)
4. الحلول المناسبة (الجزء الثالث [القسم 3.4.3](#) / النموذج رقم 4- الجزء الثاني [القسم 2.5.3](#))؛ تقرير تفصيلي حول
  - أ. بيان مفصل بالحلول الممكنة
  - ب. تحليل الخيارات
  - ت. تقييم واختيار الخيارات
  - ث. تنقيح الخيارات المُفضّلة
5. تعليمات من أجل صياغة النص القانوني
6. تفاصيل إدارية للعملية الكلية:
  - أ. الإطار الزمني للمراحل القادمة
  - ب. تكاليف المشروع التشريعي (الميزانية، التكاليف الإضافية)
  - ت. الدعم الخارجي
  - ث. تكوين الفرق من أجل المراحل التالية
  - ج. أمور متفرقة

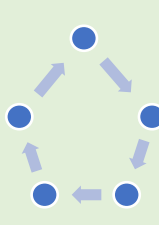
يعرض [القسم 3.5.3](#) فيما بعد هيكل مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية بعد استكمال تقييم الأثر وكذلك من أجل المشروع الأكثر تعقيداً.

### 3.4.6 المبادرة في تقييم الأثر (المُسَبِّق)

تمثل مذكّرة فلسفة وأهداف التشريع (أنظر الشرح والهيكل في [القسم 2.5.4](#)) الأساس المادي للتقييم (المُسَبِّق) للمفهوم. وتحتاج إلى تعزيزها بتوجيهات تحدد مهمة فريق التقييم الفني. وفي الحالة الأكثر تعقيداً ينبغي توجيه فريق التقييم لمراعاة الأفكار التالية:

- يخدم التقييم غرض ما: دعم القرارات القاطعة والنهائية والمستنيرة بشأن السياسات والتشريعات، وفي المقابل يساعد ذلك في التحسين من جودة هذه السياسات والتشريع الداعم لذلك.
  - ولكن غالبًا ما لا يمكن تحليل كل شيء بشكل كافٍ، حيث قد يتطلب ذلك وقتًا طويلاً والكثير من ساعات العمل والميزانية الكبيرة. لهذا يجب اتخاذ القرار العملي بشأن ما يجب تحليله وكيف يجري هذا التحليل.
  - يوفر مبدأ تناسب التحليل الإطار العام لهذه القرارات العملية. ويقوم المنطق الأساسي لذلك على أنه يجب للتحليل أن يوفر القيمة المضافة الكافية من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية مقارنة بالجهود المطلوب لأداء هذا التحليل.
  - يجب الحكم على الجهود المبذولة في التقييم مقابل معرفة ما إذا كان المجهود المطلوب لإجراء هذا التحليل يعتبر مجهودًا مبررًا. يساعد هذا النهج على تحديد عمق التحليل الذي ينبغي إجراؤه من أجل تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية الناتجة عن ذلك.
- كلما أمكن ينبغي على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مراعاة المعايير سالفة الذكر والموارد المطلوبة قبل التكليف بالتقييم التفصيلي للأثر داخليًا أو الاستعانة بمصادر خارجية لهذه المهمة.
- سوف يتعين على فريق الخبراء الذي يعمل على التقييم أن يقوم بالمراجعة ليس لمُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع فحسب وإنما أيضًا إذا ما كان من الضروري الاشتراك بشكل أعمق في المسائل الفردية وذلك بمراجعة الملف الكامل للمشروع ابتداءً بتعريف المشكلات والأهداف لفهم المسعى من وراء الأفكار الأولية ووصولاً إلى مفهوم الخيارات والحلول المقترحة. وبالتالي سوف تظهر الحاجة إلى استيضاح أحد التفاصيل أو الافتراضات وهو ما يتطلب تواجد فريق التطوير الأساسي ورئيس المشروع وإعطائهم للآراء والانطباعات الواضحة.

### 3.5 المرحلة 3 من عملية التشريع- تقييم الأثر، المرحلة 1

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	2
	<b>تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)</b>	<b>3</b>
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



77 يؤدي تنفيذ خيارات التدابير المحددة إلى أنواع مختلفة من الآثار على الأطراف المعنية والمجتمع. يتناول هذا القسم تحديد الآثار المحتملة مع التركيز على تقييم الأثر التشريعي وتوضيح كيف ينبغي تحليل هذه الآثار.

تتمثل أهداف وتدابير التقييم المنطقي الخاص بتقييم الأثر التشريعي في كل من الشفافية، والمساءلة، وقابلية التنفيذ، والجودة الفنية، والبساطة، والوضوح، وبناء القدرات، والضرورة، والتأثير، والفعالية، والكفاءة، والاتساق، والتبعية، والتناسب، والتعلم المستمر وغيرها من أمور أخرى.

إن الأدوات والأساليب المعروضة هنا مخصصة في الأساس من أجل مراجعة المفاهيم التشريعية المطورة بالفعل. ولكن الدليل ينص على مراعاة الآثار (السلبية) التي تظهر بالفعل أثناء مرحلة التصميم وبالتالي قد تشير صياغة العديد من الأدوات وأساليب التقييم إلى الأمرين تطوير المفهوم وكذلك تقييم المفهوم أو مُسودة المقترح القانوني.

سوف يخدم هذا الجزء الهام من الدليل ثلاث فئات من تقييم المشاريع القانونية خاصة بالنسبة للحالات الأكثر تعقيداً:

#### ● التقييم "المُسبق"

تقييم جدوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع المتقدمة:

بمجرد تشكيل فريق التقييم وتكليفه بمهمة التحليل المتعمق للمشروع القانوني المخطط له، يقوم الفريق بقراءة وتحليل مُسودة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع والملحقات الداعمة لتحليل المشكلة وعملية التصميم بالتفصيل. وكلما تَطَرَّ / أُسئلة من المفهوم (مثل البدء بتحليل المشكلة) ينبغي توضيحها على الفور من خلال قنوات الاتصال المرتقبة قبل تقييم المزيد من الخطوات والخيارات.

#### ● التقييم "المتكرر"

تقييم أثر مُسودة المقترح القانوني قبل معالجتها من أجل القبول النهائي:

حيثما يتوفر أو يُعرض نص مُسودة المقترح القانوني ينبغي تقييمه (مرة أخرى) على النحو المنهج الموضح هنا فقط على ألا تتجه خطوات التقييم الفردية إلى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ولكن إلى مُسودة المقترح القانوني المتقدمة. ويجب في هذا السياق تحويل التعبيرات المستخدمة والتركيز على مدى إقرار نتائج تقييم الأثر التشريعي الأولي وخاصة على مدى جودة وتأثير نقل المفهوم إلى صيغ قانونية.

#### ● التقييم "اللاحق"

بالإضافة إلى ذلك سوف يخدم هذا القسم أيضاً الغرض الخاص بتقييم مدى فعالية التشريع الصادر وأثاره الفعلية الواقعة وذلك حسب الحاجة أو وفقاً لما هو مخطط له. قد تكون نقطة البدء أيضاً بالنسبة للتقييم اللاحق هي تحليل المشكلة وبلها خطوات تقييم الأثر المحددة في هذا القسم والأقسام التالية حتى [القسم 3.5.3 تقرير التقييم](#). ويتناول [القسم 3.11](#) المزيد من التفاصيل المتعلقة بالتقييم اللاحق.

### 3.5.1 مقدمة حول العملية- تتضمن "تقييم الأثر التشريعي البسيط" و"تقييم الأثر التشريعي الكامل"

78 ينتج عن تنفيذ الحلول التشريعية المعروضة في نتائج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع -في الحالة الإيجابية- تحقيق الهدف الاستراتيجي الموضح والأهداف العامة والمحددة المنشودة. ولكن عندما يتعلق الأمر بتطبيق النصوص المقررة للتشريع الفرعي في الحالات الفردية، كقاعدة عامة، يصاحب النجاح المستهدف آثاراً سلبية غير مقصودة.

لهذا ومن أجل إقرار التشريع الفرعي الجيد يجب مراعاة الآثار الممكنة الإيجابية المقصودة والسلبية غير المقصودة والمفاضلة فيما بينها.

وتتطلب هذه النظرة السياسية عملية تحليلية منطقية مُسبقة من أجل تحديد ووصف هذه الآثار من حيث مدى أهميتها النوعية والكمية.

ويُطلق على هذه العملية تقييم الأثر والتي تتناول بشكل خاص في الفصول التالية تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

من الضروري تنظيم نهج لتقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية أو المُسودة القانونية من خلال تناول الجوانب المختلفة للآثار وإعداد النهج الشامل من أجل المراجعة:

#### ● تحليل الفئات الخمسة المحتملة للآثار:

- الآثار الاقتصادية
- الآثار الاجتماعية
- الآثار البيئية
- الآثار الشاملة
- الآثار المتعلقة بالميزانية

#### ● تحديد المسائل المقرر تحليلها ضمن هذه الفئات الخاصة بالآثار؛

- تحديد عملية جمع البيانات؛
  - استخدام مبدأ التحليل التناسبي لتحديد مدى عمق تحليل الأثر؛
  - تقييم تطبيق المعايير والإمكانات الملائمة من أجل تنفيذ التدابير؟
  - تقييم خطة التنفيذ بما في ذلك منطق الأنشطة والمخرجات من أجل الحلول العديدة المحددة التي تتناول حل المشكلة؛
  - تقييم تكاليف تنفيذ الخيارات على أساس خطة التنفيذ؛
  - تطبيق قواعد وزارة المالية عندما توضح التكاليف تخطي الحد الأقصى لميزانية المؤسسة/الوزارة.
- عندما يتضح كيف يتناول المفهوم المشكلات والأهداف المحددة يدخل تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية القادمة في التفاصيل من خلال تحليل الخيارات المختلفة لما هو متوقع حدوثه في المستقبل.
- وسوف تتطلب هذه الخيارات المختلفة ميزانيات وموارد بشرية مختلفة أيضاً، وعليه سوف تختلف التدابير والأنشطة المطلوبة لتنفيذ هذه الخيارات.
- ومن الجوانب الأخرى التي يجب أخذها في الاعتبار هي جودة النتائج.
- وتتمثل الجوانب التي يجب مراعاتها فيما يلي:
- **الفعالية:** تتعلق بمستويات تحقيق الأهداف المحددة. يكون التدبير فعال بنسبة 100% عند التحقيق الكامل للهدف.
  - **الكفاءة:** تتعلق بالطريقة التي تحققت بها هذه الأهداف. فإنها ترتبط بتحقيق الأهداف بدون هدر للميزانية والموارد الطبيعية والبشرية (بما أنها موارد محدودة بالفعل).
  - **الآثار المتوقعة:** بالإضافة إلى التغييرات الإيجابية المتوقعة. هي النفقات ذات الصلة التي سوف تظهر إذا قررت الحكومة تحويل خيار إلى خطوات ملموسة من أجل تنفيذه وتطبيقه.
- عند دمج الفعالية والكفاءة والآثار المتوقعة يصبح في الإمكان تحديد ما إذا أمكن تحقيق الهدف بميزانية وموارد بشرية معقولة وبآثار إيجابية كافية وسلبية مقبولة.

79

#### تقييم الأثر التشريعي البسيط:

يوفر التحليل التمهيدي أعلاه انطباعاً أولياً حول مدى تقييم الأثر التشريعي البسيط المهني ومستوى تعقيده. خلال مرحلة تصميم هذا الدليل قضى كاتبو الدليل والنظرء المشاركون فيه وقتاً مستفيضاً لمناقشة مدى تطبيق تقييم الأثر التشريعي على التيار الرئيسي للحالات وكذلك في مقابل الواقع القائم بالقطاع العام فيما يتعلق بالمعرفة العامة بالموضوع. ومن هذا المنطلق وضع عنوان "تقييم الأثر التشريعي البسيط" والذي ينبغي أن يحدد القاسم المشترك العام من أجل منهجية سائدة ومرنة للتقييم.

يوجد منظوران لمنهجية تقييم الأثر التشريعي البسيط:

من جانب تسمح باختيار الأدوات من ضمن المجموعة الكاملة لأدوات تقييم الأثر التشريعي والتي يكون استخدامها ممكناً ومناسباً وضرورياً وتناسباً مع مراعاة الحالة الملموسة ذات الصلة.

ومن جانب آخر تسمح أيضاً باستخدام الأداة المختارة مع درجات عمق مختلفة للبحث استناداً إلى المدى الممكن والملائم بالنسبة لحالة التطبيق الملموسة.

وبناءً عليه تشرح الفصول القادمة كيف يمكن تحديد أهمية الآثار وعمق التحليل على أفضل نحو، وما هي الإمكانيات القائمة لجمع البيانات وكيف يمكن مراجعة المفهوم على النحو الأفضل له.

و توفر هذه الأدوات السائدة الدعم لتنظيم التحليل نحو مذكرة فلسفة وأهداف التشريع/النهائية.

دائماً ما تكون نقطة البداية لقرار فريق التقييم هي تقييم الأثر التشريعي الكامل والذي لأغراض هذا الدليل يتكون من التسلسل التالي المكون من 12 خطوة للفحص:

#### ● الخطوة 1: التصنيف

وضع قائمة أولى بالآثار المحتملة وهيكلتها عن طريق تصنيف الآثار في الفئات الخمسة الرئيسية وفئاتها الفرعية.

80

- الخطوة 2: فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة  
إجراء فحص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة نظراً للأولوية السياسية والأهمية الاقتصادية.
  - الخطوة 3: خطة التنفيذ  
مراجعة خطة التنفيذ للمفهوم المقترح فيما يتعلق بالموارد المطلوبة لتنفيذ وتطبيق التشريع الفرعي..
  - الخطوة 4: الأهمية  
تقدير أهمية الآثار المحددة واتخاذ قرار أولي بشأن عمق واتساع عملية تقييم الأثر المقرر إجراؤه لكل أثر، حسب أهميته. في هذه المرحلة، حيث من المناسب اتخاذ قرار أولي بشأن مسار التقييم الذي يجب اختياره، أي تقييم الأثر التشريعي البسيط أم الكامل.
  - الخطوة 5: جمع البيانات والحقائق  
تحديد وتنفيذ عملية جمع البيانات والحقائق والمعرفة العامة وآراء الخبراء المنطقية (داخلياً أو خارجياً) التي يمكن توقع أن تكون ذات صلة بوصف الآثار.
  - الخطوة 6: نموذج التكلفة القياسية  
قياس كفاءة تنفيذ التشريع الفرعي من خلال تطبيق نموذج التكلفة القياسية لتحديد التكاليف الإدارية التي يمكن أن تتحملها الشركات والمواطنين الأفراد وكذلك هيئات القطاع العام.
  - الخطوة 7: فعالية التكاليف  
تحليل فعالية الحلول التشريعية ومقارنتها بالتكاليف التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة تنفيذها- "تحليل فعالية التكاليف".
  - الخطوة 8: التكلفة والعائد  
إذا كان من الممكن تحديد منافع الحلول المقترحة من الناحية النقدية، تُقارن قيمتها النقدية بالتكاليف الناتجة عن التنفيذ في ميزانية الدولة- "تحليل التكلفة والعائد".
  - الخطوة 9: معايير مختلفة  
في حالات خاصة، لا سيما عندما لا يمكن التعبير عن التكاليف والمنافع بالأرقام نقدية، يمكن استخدام مجموعة متنوعة من المعايير غير الكمية الأخرى لمقارنة مزايا الحلول مقابل العيوب المرتبطة بتنفيذها- "تحليل متعدد معايير".
  - الخطوة 10: دراسة مقارنة  
إجراء دراسة مقارنة لمعرفة كيف عالجت الجهات التشريعية الأخرى في مصر أو الدول الأخرى ذات السياقات المماثلة نفس الموضوع أو موضوع مشابه- "تحليل مقارن".
  - الخطوة 11: الضرورة  
فحص ما إذا كانت الحلول غير التشريعية يمكن أن تكون فعالة أو على الأقل فعالة بشكل مماثل لتحقيق مجموعة الأهداف العامة والمحددة- "تحليل ضرورة الحلول التشريعية".
  - الخطوة 12: التقرير  
إعداد تقرير التقييم وتقديمه إلى رئيس المشروع.
- في الأقسام التالية، سيتم شرح خطوات تقييم الأثر التشريعي الكامل المذكورة أعلاه بالتفصيل، ويتناول الفصل الذي يلي ذلك تطبيق تقييم الأثر التشريعي البسيط، أي من تلك الحالات العملية التي يكون فيها من غير الممكن أو من غير الضروري استخدام تقييم الأثر التشريعي الكامل بسبب محتوى التشريع الفرعي أو لأسباب أخرى غير ناجمة عن مفهوم المشروع.

### 3.5.2 تقييم الأثر التشريعي الكامل

ومن جهة أخرى بالنسبة للحالات المعقدة فعلياً قد يكون من الضروري إجراء تقييم متعمق يأخذ في الاعتبار المدى الكامل لخيارات تقييم الأثر التشريعي وجوانبه. يتضح في النظرة العامة أدناه *فئات الأثر وأدواته* التي من المقرر تطبيقها في كل حالة من الحالات

ومن الممكن الحصول على تلك الأدوات من **الجزء الرابع**. من الممكن استخدام الأدوات الموضحة أدناه لتحديد الآثار العامة المتوقعة وتناول آثار معينة بالمزيد من التفاصيل. وينبغي فحص ذلك لكل خيار من الخيارات التي تنطبق عليها.

القسم	الأدوات ذات الصلة
(1) الآثار الاقتصادية	<a href="#">الأداة 1: تحديد الآثار الاقتصادية</a>
(2) الآثار الاجتماعية	<a href="#">الأداة 2: تحديد الآثار الاجتماعية</a>
(3) الآثار البيئية	<a href="#">الأداة 3: تحديد الآثار البيئية</a>
(4) الآثار الشاملة	<a href="#">الأداة 4: الآثار على الحقوق الأساسية</a>
	<a href="#">الأداة 5: تقييم الأثر النوعي</a>
	<a href="#">الأداة 6: تحليل مستوى العدالة الاجتماعية</a>
	<a href="#">الأداة 7: تقييم الأثر على الشباب</a>
(5) الآثار المتعلقة بالميزانية	<a href="#">الأداة 8: تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف القانون</a>
	<a href="#">الأداة 9: الالتزام بتقييم أثر الميزانية</a>

### 3.5.2.1 الخطوة 1- تصنيف الآثار المتوقعة بالتفصيل

82 في بداية عملية تقييم الأثر التشريعي، يحتاج رئيس عملية التقييم والفريق إلى استكشاف النهج الكامل الذي يمكن أن يكون للتشريع الفرعي فيه تأثير، كما يجب جمع كل الآثار الجانبية السلبية المحتملة حتى وإن لم تكن مقصودة، أو من المحتمل حدوثها أثناء تنفيذ المفهوم المقترح لاعتماد التشريع. وعليه يجب وضع تدخلات الحكومة ضمن سياق عريض يأخذ في الاعتبار التأثيرات الممكنة التي قد تخلفها إجراءات الحكومة، وهذا يعني تحليل الفئات الأساسية الخمسة المحتملة للأثر:

#### ● الآثار الاقتصادية، على سبيل المثال الآثار على (الجزء الرابع، 4.1- [الأداة 1](#)):

- الأعمال
- الموظفين
- النمو الاقتصادي
- الاستثمار الأجنبي المباشر

#### ● الآثار الاجتماعية، على سبيل المثال الآثار على (الجزء الرابع، [الأداة 2](#) و [الأداة 6](#)):

- الفقر
- التعليم
- الصحة
- الوضع الاجتماعي للمجموعات الفرعية داخل المجتمع
- المعاشات التقاعدية ... إلخ

#### ● الآثار البيئية، الآثار على (الجزء الرابع، [الأداة 3](#)):

- انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وغيرها من الانبعاثات الأخرى

- جودة الهواء
- التلوث
- مستويات المخلفات
- جودة المياه

● الآثار الشاملة، الآثار على:

- حقوق المواطنين (الجزء الرابع، [الأداة 4](#))
- المساواة بين الجنسين (الجزء الرابع، [الأداة 5](#))
- الآثار المتعلقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة (القسم أدناه، [3.5.2.2](#))
- تحليل مستوى العدالة الاجتماعية (الجزء الرابع، [الأداة 6](#))
- الآثار على الشباب (الجزء الرابع، [الأداة 7](#))
- الأقليات العرقية ... إلخ

● الآثار المتعلقة بميزانية الدولة

- تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (الجزء الرابع، [الأداة 8](#))
- الالتزام بتقييم أثر الميزانية (الجزء الرابع، [الأداة 9](#))

إن الفئات الخاصة بالآثار واسعة النطاق للغاية، ومن الممكن للآثار الفعلية في هذه الفئات أن تكون إيجابية أو سلبية. وتضمن هذه المرونة أن الخيارات المقترحة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية تأخذ في الاعتبار كافة أنواع الآثار التي من الممكن أن ينطوي عليها تنفيذ هذه الخيارات.

ويعتمد اختيار المسائل التي ينبغي تحليلها ضمن فئات الآثار على ما يلي:

● المشكلة وأسبابها وتأثيراتها

● الخيارات المتاحة أو المختارة لتناول المشكلة بفعالية.

يعمل هذا الدليل بموجب هذا النوع من القوائم المرجعية والأسئلة التي تفيد في تحديد ما إذا كان من المتوقع أن يحدث أثر ما، وفي هذه الحالة ينبغي تقييم أهمية هذا الأثر وتأثيراته.

يساعد مثل هذا النهج في اختيار الآثار التي ينبغي تحليلها بالتفصيل وعلى الجانب الآخر من الممكن لغيرها من الآثار أن تظل على مستوى عام أكثر.

تساعد القائمة المرجعية دائماً في تحديد مجموعة من الآثار المحتملة، وقطعاً من الممكن لأكثر من أثر واحد أن يكون ذا صلة بالمفهوم النهائي. بالإضافة إلى ذلك حتى وإن كان هناك أثر واحد من المتوقع له أن يكون ذا صلة فإن هذا يعني أنه قد يكون له أهمية بالغة وبالتالي يجب تحليله بشكل متعمق.

### 3.5.2.2 الخطوة 2- فحص المشروعات الصغيرة والمتوسطة

83 المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي الركيزة الأساسية لمعظم الاقتصاديات. وبما أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تكون صغيرة وتوظف فقط القليل من الأشخاص فإنها تواجه تكاليف أعلى بالنسبة للوائح التشريعية مقارنة بالشركات الكبيرة. فإن معظم الرسوم الإدارية تتطابق للفئتين. كذلك غالباً ما يجب على المشروعات الصغيرة والمتوسطة العمل مع متخصصين خارجيين مثل المحاسبين والمحامين، أما الشركات الكبيرة فيكون لديها متخصصين يعملون في الإدارات المالية أو القانونية، فإن معظم المشروعات الصغيرة والمتوسطة تفتقر إلى وفورات في الحجم والتي تسمح لها بالتوظيف المباشر للمتخصصين الماليين والقانونيين.

التعريف القانوني للمشروعات الصغيرة والمتوسطة:

- المشروع متناهي الصغر: من الممكن أن يتضمن 9 موظفين
- المشروع الصغير: قد يتضمن من 10 إلى 49 موظف

● المشروع المتوسط: قد يتضمن من 50 إلى 249 موظف

وعليه فإن الشركات التي تلي ذلك بعدد 250 موظف أو أكثر هي الشركات الكبيرة.

الهدف من اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو جعل التشريع والقواعد الإدارية والإجراءات مناسبة بالنسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، أي يجب أن تكون سهلة الفهم والتطبيق. وتحقيقاً لهذا الهدف يجب تحليل وضع المشروعات الصغيرة والمتوسطة من أجل مذكره فلسفة وأهداف التشريع النهائية أو مُسوَّدة المقترح القانوني.

**الأهداف العشرة للسياسات والتشريعات المراعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة هي:**

1. تهيئة بيئة يمكن من خلالها لرواد الأعمال والأعمال العائلية الازدهار ومكافحة ريادة الأعمال؛
2. ضمان حصول رواد الأعمال الأمناء الذين واجهوا الإفلاس على فرصة ثانية سريعاً؛
3. تصميم قواعد يمكن للمشروعات الصغيرة والمتوسطة الالتزام بها بسهولة ويسر؛
4. جعل الإدارات العامة تستجيب لاحتياجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
5. تكيف أدوات السياسة العامة بما في ذلك إجراءات المشتريات العامة لقدرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
6. تسهيل وصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل؛
7. تعزيز بيئة قانونية وتجارية إيجابية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وتطبيق التشريع على المشروعات الصغيرة والمتوسطة فقط، إذا لزم الأمر حقاً؛
8. دعم رفع مستوى المهارات في المشروعات الصغيرة والمتوسطة وجميع أشكال الابتكار؛
9. تمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة من تحويل التحديات البيئية إلى فرص؛
10. تشجيع ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة للاستفادة من النمو الذي تشهده الأسواق.

إن اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو مزيج بين التحليل والتشاور والذي يحسن من رؤية التحديات والفرص التي تواجهها المشروعات الصغيرة والمتوسطة. تساعد هذه التصفية في تطوير تشريع ي خاطب احتياجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتفاصيل المحددة الخاصة بها.

ويُنفذ هذا الاختبار باتباع خمس خطوات كما هو موضح في النظرة العامة التالية:

خطوات اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الشرح
1. التشاور مع الأطراف المعنية بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة	عندما تتناول مذكره فلسفة وأهداف التشريع مسائل لها علاقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة فينبغي التشاور معها بشكل مباشر. وينبغي القيام بذلك بالإضافة إلى أي مشاورات عامة أخرى.
2. تحديد المشروعات الصغيرة والمتوسطة المتأثرة	ومن الممكن للمشاورات أن تتضمن مقابلات و/أو مناقشات طاوله مستديرة و/أو اجتماعات لمجموعات التركيز و/أو جلسات استماع. وينبغي إشراك المشروعات الصغيرة والمتوسطة في هذه المشاورات بشكل كبير جداً. ومن ناحية أخرى من الممكن أن تتجه المشاورات إلى الهيئات التي تمثل المشروعات الصغيرة والمتوسطة (مثل <a href="https://aba-eg.org/">https://aba-eg.org/</a> جمعية رجال أعمال الإسكندرية وكذلك <a href="http://www.msmeda.org.eg/">http://www.msmeda.org.eg/</a> جهاز تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة).
3. قياس الأثر على المشروعات الصغيرة	أثناء المشاورات من الممكن التحديد بشكل أكثر دقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة وقطاعات الأعمال التي يمكن تأثرها. مما يسمح بإيجاد معلومات هامة مثل عدد المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وعدد الموظفين الذين يعملون لديها، ودورها في سلاسل إمداد الأعمال، وقيمة مبيعاتها لمستهلكيها وأموال أخرى.



الشرح	خطوات اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة
<p>هذه التكاليف من المقارنة التناسبية دائماً ما تكون أعلى للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من الشركات الكبيرة، وهذا يقلل من إمكانيات المنافسة لدى المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي يؤدي ذلك إلى إعاقة النمو الاقتصادي ويقلل من توافر فرص للعمل.</p> <p>تتشأ التكاليف عادةً من الالتزام بسداد أنواع مختلفة من الرسوم؛ وتهيئة أنشطة العمل؛ وشراء معدات جديدة، وتدريب الموظفين وغيرها من الاستثمارات الأخرى. وتخضع الأعباء الإدارية للتقييم على أساس منهجية نموذج <i>التكلفة القياسية</i> الموضح في 3.5.2.6.</p> <p>ينبغي تحديد تكاليف الآثار الموضحة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة مقارنةً بتلك الخاصة بالشركات الكبيرة. فإن مقارنة التكاليف على أساس حجم الشركات، مثلاً على أساس الإيرادات العامة أو حتى ما هو أفضل للموظف، يوضح التكاليف النسبية ويجعل من السهل مقارنة الآثار بين الأحجام المختلفة للشركات.</p>	<p>والمتوسطة</p>
<p>في الكثير من الحالات لا يكون من المناسب فرض المتطلبات القانونية بناءً على "النهج الواحد المناسب للجميع" لكل من المشروعات الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبيرة. فإن هذه الحلول عادةً ما تفرض تكاليف أعلى على المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتي غالباً تكون بلا داعي. وينبغي أن تتساوى القواعد للجانبين وذلك عندما تكون المشروعات الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبيرة في نفس الموقف (على سبيل المثال عندما يتعاملوا مع نفس الكمية من العناصر الخطيرة أو عندما تتطابق المخاطر التي يتعرض لها العاملون).</p> <p>الهدف من اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو موائمة التشريعات مع الاحتياجات والوضع الخاص بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة. وعندما تكون المتطلبات الجديدة أمرًا ضروريًا فينبغي استحداثها، ولكن ينبغي أن يكون هذا الاستحداث بشكل يراعي ويناسب المشروعات الصغيرة والمتوسطة.</p> <p>هناك الكثير من الأمور الممكنة لوضع التشريع واللوائح التنفيذية بما يتماشى مع احتياجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة.</p> <p>ومن ضمن هذه الخيارات:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>إعفاءات كاملة أو جزئية من الالتزامات القانونية بناءً على حجم الشركة؛</li> <li>إعفاءات كاملة أو جزئية من الالتزامات القانونية بناءً على المخاطر التي تسببها الشركة أو تمثلها؛</li> <li>مواعيد نهائية أطول للمشروعات الصغيرة والمتوسطة للامتثال للمتطلبات القانونية؛</li> <li>رسوم مخفضة أو معدلة بناءً على حجم الشركة؛</li> <li>التزامات الإبلاغ المبسطة (فيما يتعلق بالتعقيد وكذلك عدد التقارير في السنة)؛</li> <li>حملات إعلامية محددة وأدلة المستخدم والتدريب ومكاتب المساعدة المخصصة؛</li> <li>عمليات تفتيش مبسطة (فيما يتعلق بالتعقيد وكذلك بالنسبة لفترات الزمنية الأطول)</li> </ol>	<p>4. وضع السياسات المراعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة</p>
	<p>5. تحديد كيفية اطلاع المشروعات الصغيرة</p>
<p>يحتاج تطوير السياسات الملائمة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى توصيلها</p>	

خطوات اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الشرح
والمتوسطة على التدابير الجديدة	<p>بشكل فعال إلى الأطراف التي تتأثر بمثل هذه السياسات. تحتاج المشروعات الصغيرة والمتوسطة القائمة إلى الاطلاع على التدابير التي تعود بالفائدة عليها. كذلك يحتاج الأشخاص الذين قد يكونوا على استعداد للبدء في أعمال أو الانتقال بنشاط عملهم من القطاع غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي أن يتعرفوا على الأوضاع المحسنة التي يستطيعوا العمل فيها.</p> <p>تحتاج خطة التنفيذ إلى تناول مسألة اطلاع المجموعات المستهدفة ذات الصلة. من الممكن أن يتم ذلك من خلال الحملات الإعلامية، والنشرات الإعلانية، والمؤتمرات، ووسائل التواصل الاجتماعي ... إلخ وتحتاج إلى التوجه للمجموعات المستهدفة من ذوي الصلة (خطوط الأعمال/ التجارة).</p>

### 3.5.2.3 الخطوة 3- تقييم خطة التنفيذ

بالإضافة إلى جميع عمليات الفحص الفنية المقرر القيام بها على المشروع يجب أيضًا تقييم مدى معقولية خطة (خط) التنفيذ الداعمة. وهذا سوف يتطلب مراجعة لكل خيار وأنشطته المأخوذة في الاعتبار في المفهوم من حيث:

- فعالية الإجراءات مقابل تحقيق الأهداف
- واقعية جدول التنفيذ
- واقعية متطلبات الموارد وكفاءتها

وتحدد بوضوح خطة التنفيذ النطاق الكامل للتكاليف، مما يشير إلى إجراء تقييمها هنا في سياق خطة التنفيذ. ويجب ألا تقتصر خطوة التقييم هذه على جانب التكلفة الخالص للخطة فحسب، بل يجب أيضًا فحص مدى فعاليتها بالإضافة إلى واقعية جدول التنفيذ بعناية. ويجب أخذ المجالات الثلاث بأجمعها في الاعتبار في عمليات الدراسة اللاحقة.

أما بالنسبة للتكاليف، فيجب التمييز بين تلك التي تُنفق على إعداد البنية التحتية التشريعية وتكاليف التشغيل المُتحملة بشكل دائم أثناء تطبيق التشريع الفرعي.

يمكن أن تتراوح تكاليف الإعداد بين التكلفة البسيطة لشراء اللوازم المكتبية أو برامج الحاسوب الجديدة اللازمة للأنشطة الإضافية الجديدة، وحتى الاستثمار المطلوب لإنشاء وكالة جديدة بمبنى خاص بها، وأسطول من المركبات، ومعدات تكنولوجيا المعلومات... إلخ

دائمًا ما تتكرر التكاليف التشغيلية سنويًا أيضًا عندما يستلزم تطبيق التشريع الفرعي أنشطة جديدة لجهة ما، ما لم يؤدي ذلك إلى إسقاط التكاليف العالية المتساوية للأنشطة القائمة. قد تتكون التكاليف الجديدة من الاستهلاك الإضافي للمواد أو الطاقة، ولكن أيضًا - على سبيل المثال عند إضافة المهام الجديدة الأخرى - قد تتكون من تكاليف الموظفين الإضافية على المدى المتوسط.

في هذه المرحلة من عملية التقييم، من المهم تحديد وإدراج الإجراءات التي تنطوي فقط على تكلفة على هذا الأساس. وتُحدد خصائصها النوعية والكمية من خلال البيانات والحقائق - كما هو الحال مع الآثار - في الخطوة 4.

يجب أيضًا فحص خطة التنفيذ بهدف التعرف على فعاليتها. وهذا يعني تقييم ما إذا كانت البنية التحتية المقترحة للتطبيق اللاحق للتشريع الفرعي مناسبة وكافية لتحقيق الهدف المحدد وهو تطبيق التشريع الفرعي الذي تم إصداره.

أخيرًا، ينبغي على رئيس عملية التقييم والفريق التحقق من واقعية الإطار الزمني والمراحل الأساسية في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع لتنفيذ المفهوم.

ففي كثير من الأحيان، تُقدّر مدة مرحلة من مراحل التنفيذ أقل من المطلوب، لذا فإن الفترات التي تتراوح بين ثلاث إلى خمس سنوات تعتبر أمرًا معتادًا لعملية التنفيذ ولضمان أن تطبيق اللوائح الجديدة قد أصبح أمرًا روتينيًا.

وإن أي مخاوف تتعلق بمدى معقولية خطة التنفيذ وملائمتها يجب توثيقها تباعًا في تقرير التقييم.

#### 3.5.2.4 الخطوة 4- تحديد أهمية وعمق تحليل الأثر

85

للتأكد من إجراء تحليل الأثر بكفاءة، يجب وضع حد معين والذي يراعي أهمية كل أثر من الآثار. ومن الناحية العملية هذا يعني أن المفاهيم التي تتناول موضوعات لمشكلة محدودة النطاق من الممكن للتحليل الخاص بها أن يكون موجزاً. وبالطبع سوف تكون هناك قائمة أطول بالآثار الهامة لدى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع التي تتناول المسائل المجتمعية. فإن طبيعة الآثار المتوقعة وأهميتها تحدد الوقت والمجهود المطلوب لإتمام تحليل المفهوم، وهو الأمر الذي يجب أخذه في الاعتبار عند التخطيط لتطوير التوصيات الخاصة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع/النهائية أو مُسَوِّدة المقترح القانوني.

يمكن تحديد أهمية الآثار بناءً على العوامل التالية:

- عدد المنظمات والشركات و/أو الأفراد المتضررين من الأثر
- العائد أو التكلفة المتوقعة للأثر
- التأثيرات المتعلقة بالأثر على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للحكومة والبرامج الوطنية
- تصنيف الأثر (على سبيل المثال التسبب في أضرار بيئية خطيرة، وانبعاث الغازات الضارة بالمناخ وتفاقم الوضع في سوق العمل بالنسبة للشباب)
- الوضع في سوق العمل بالنسبة للشباب
- تأثيرات شاملة

يجب أن توجه أهمية الأثر الطريقة التي يجري بها تحليله، حيث ينبغي ترتيب جهود جمع البيانات حسب الأولوية للآثار التي يُتوقع أن تكون مهمة.

فقد يكون من الضروري عقد مشاورات في شأن هذه الآثار بينما تخضع مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية للمراجعة، على سبيل المثال من خلال المشاورات والمناقشات مع الأطراف المعنية المتأثرة. وتتحدد أهمية الآثار من خلال عاملين مجتمعين وهما عدد الأشخاص الطبيعية والاعتبارية المتأثرة وعامل التكلفة/العائد. وتوضح المجموعات الأربع التالية للعاملين السابقين المستوى المفضل لتحليل الآثار وذلك كما هو مشار إليه في النظرة العامة الموضحة أدناه.

أهمية الآثار	المستوى أو العمق المفضل للتقييم
عدد مرتفع من الهيئات و/أو الشركات و/أو الأفراد المتأثرة	مستوى مرتفع من العائد أو التكلفة المتوقعة للأثر
عدد مرتفع من الهيئات و/أو الشركات و/أو الأفراد المتأثرة	مستوى منخفض من العائد أو التكلفة المتوقعة للأثر
عدد منخفض من الهيئات و/أو الشركات و/أو الأفراد المتأثرة	مستوى مرتفع من العائد أو التكلفة المتوقعة للأثر
عدد منخفض من الهيئات و/أو الشركات و/أو الأفراد المتأثرة	مستوى منخفض من العائد أو التكلفة المتوقعة للأثر

وبالنسبة للآثار الأخرى ووفقاً لنهج تقييم الأثر التشريعي البسيط ينبغي وضع قائمة بالخطوات التي تنطبق من البرنامج الكامل لتقييم الأثر التشريعي والتي تحدد أولويات التقييم وتتضمن:

- ما مدى العمق الذي ينبغي على التحليل تقييم أي من التفاصيل به؟
- ما هي الوسائل التي يجب استخدامها للحصول على المعلومات والبيانات؟
- ما هي أنواع البيانات التي ينبغي جمعها سواء كانت بيانات نوعية أو كمية، أو إحصائية أو قائمة على التوقعات والتنبؤات ... إلخ؟
- ما هي طريقة العرض التي ينبغي استخدامها؟

يعرض بالتفصيل القسم التالي المعني بجمع البيانات كيفية إكمال الجدول أعلاه.

يجب التأكيد على أن تحليل الأهمية يجب أن يكون مجرد وسيلة تصفية أولية للمنهجيات، حيث إنه في سياق متابعة الخطوات الإضافية للإجراء قد يتبين أن الخطوات المخطط لها أصلاً غير ممكنة أو غير ضرورية أو أن الخطوات الإضافية ضرورية.

### 3.5.2.5 الخطوة 5- جمع البيانات

يتعلق تحليل المفهوم بإقرار المشكلة وتقييم الحلول المقترحة لأسباب هذه المشكلة وتأثيراتها. وتعرض هذه الأداة مجموعة من الإمكانات المتعلقة بجمع البيانات من أجل المفهوم. ولا توفر هذه الأدوات المحددة بأي شكل من الأشكال نظرة عامة كاملة على الإمكانات المتعلقة بجمع البيانات، حيث إن تطوير المفهوم وتحليله هي من المهام المعقدة والمحورية، فمن الممكن العثور من أماكن عديدة على المعلومات التي تساعد في تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

هناك حاجة إلى بذل جهود كبيرة لإثبات العملية برمتها بأدلة قابلة للتطبيق. لذا كلما أمكن، يجب جمع وتقديم بيانات صحيحة معترف بها علمياً (معايير كمية). وعندما يتعلق الأمر بحقائق لا يمكن التعبير عنها كمياً، يجب إثباتها بوسائل أخرى، ما لم تكن معروفة ومقبولة بشكل عام. في بعض الأحيان، لا سيما بالنسبة للتوقعات، يجب وضع افتراضات لا يمكن أن تستند إلا إلى تجارب الخبراء المستقلين والحياديين وأرائهم (المثبت صحتها علمياً). في هذه الحالات، ينبغي إبداء اهتمام خاص للتأكد من أن مثل هذه الافتراضات ليست شديدة الغموض، ومبررة بشكل جيد وليست مدفوعة بالمصلحة.

تعتمد خصائص البيانات على الموضوع محل البحث. في حين أن الإحصائيات ستوفر بشكل أساسي معلومات رقمية ومُجدولة، وتحتوي التقارير عادةً على المزيد من البيانات السردية والنوعية.

يتم جمع البيانات خلال عملية تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع برمتها، ويعزو ذلك إلى طبيعة عملية تحليل المفهوم. يؤدي هذا التحليل إلى توليد أفكار - والأفكار تؤدي إلى طرح الأسئلة - والأسئلة تؤدي إلى البحث - والبحث يؤدي إلى الإجابات. تتعامل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مع مواضيع شديدة التنوع، لذا لا توجد وصفاً واحدة لجمع البيانات يمكن تطبيقها عليها جميعاً. هناك العديد من الأساليب التي يمكن أن تكون مفيدة والمعروضة بشكل موجز أدناه.

نهج جمع البيانات	الشرح
المشاورات	تستفيد جودة تحليل السياسة والتقييم من مدخلات الخبراء، والأطراف المعنية، والأشخاص المتأثرين بالمشكلة، والمتخصصين الذين عملوا على مسائل محددة وغيرهم كثيرين. يمثل إشراك تلك المجموعات في تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع طريقاً مختصراً للوصول إلى المعلومات المفيدة. وتستطيع الأطراف المعنية توفير معلومات مثل: (5) المشكلات وأسبابها وتأثيراتها (6) التقارير القائمة ومصادر المعلومات الأخرى (7) الآراء والانطباعات عن الآثار المتوقعة وكيفية تقييمها (8) أي مسألة أخرى من الممكن لها أن تكون ذات صلة بالتحليل

الشرح	نهج جمع البيانات
وتلعب المشاورات دورًا محوريًا في تحليل السياسة. يتناولها بالمزيد من التفصيل القسم الخاص بالمشاورات مع الأطراف المعنية.	
من الممكن جمع البيانات خلال فترة زمنية معقولة، وهو ما يعتبر عمل هام وفعال بما أنه يوفر صورة أفضل للوضع بل وغالبًا ما سوف يوضح بشكل مباشر نوع المسائل القائمة. وبالتالي غالبًا ما تؤدي مباشرة البيانات المُجمعة من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى رؤية حول الخيارات الممكنة من أجل تناول المشكلة المحددة بشكل أفضل. وفي الأغلب من الممكن أيضًا دمج برنامج جمع البيانات مع المشاورات (الفردية) المركزة بشكل خاص وكذلك المشاورات العامة، ومن الممكن للأطراف المعنية توفير التقارير والتحليل وغيرها من المدخلات الهامة الأخرى.	برنامج جمع البيانات
يجمع وينشر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء مجموعة كبرى من الإحصائيات التي من الممكن استخدامها في عملية التطوير الاستراتيجي. تصف هذه الإحصائيات على سبيل المثال وضع القطاعات الاقتصادية أو تعرض نظرة عامة على البنية التحتية القائمة للنقل. من الممكن للإحصائيات أن تكون بالغة الأهمية عند جمعها لا سيما من أجل إجراء المزيد من التقييم للتعريف بالمشكلة والأهداف وتحديد الخيارات.	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء <a href="https://www.capma.gov.eg/">https://www.capma.gov.eg/</a>
تتطوي عملية الإدارة على مجموعة كبرى من الهيئات المختلفة. من الممكن للاتصال بالهيئات التي تبدو مهمة بالنسبة للمسائل الموضوع لها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أن تكون من الوسائل السريعة للحصول على البيانات والتقارير والمعلومات الأخرى المفيدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.	التقارير وغيرها من المعلومات التي قامت بتطويرها الجهات الحكومية
تتمتع مصر بمجموعة متنوعة من هيئات المجتمع المدني. من الممكن للهيئات التي تبدو مهمة بالنسبة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع الخاصة أن تكون من الوسائل السريعة للحصول على البيانات والتقارير والمعلومات الأخرى المفيدة.	هيئات المجتمع المدني
تتواجد الكثير من المعلومات المتعلقة بالسياسة. وتقوم الهيئات المعتادة على تحليل التأثيرات المتوقعة للسياسات والتشريعات من خلال عملية تقييم الأثر (و/أو التي تجري تقييمات للتأكد من التأثيرات المُتحققة فعليًا) بنشر تلك التقارير أونلاين. يمثل الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وألمانيا ثلاثة أمثلة على الأماكن التي من الممكن الحصول على المعلومات منها، كما أنها توفر أيضًا تقارير بلغات أجنبية قد تكون من ضمن اللغات التي يتحدثها أعضاء مجموعة المشروع المعني بتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية. <u>ملحوظة هامة:</u> تتطور وثائق تقييم الأثر والتقييمات وغيرها من التقارير الأخرى التي تقوم بصياغتها هيئات دولية ودول أخرى وذلك وفقًا لبيئتها السياسية والبيئية المحددة. هذا يعني أن استخدام المعلومات من هذه التقارير يجب أن يخضع للمراجعة والتقييم الدقيق حسب مدى صلتها بمصر.	التقارير وغيرها من المعلومات التي قامت بتطويرها دول ومنظمات دولية أخرى

### 3.5.2.6 الخطوة 6- نموذج التكلفة القياسية

غالبًا ما يفرض التشريع ولوائح العديد من الإجراءات على الشركات، ومن الممكن أن يتمثل ذلك في القيام بالإبلاغ على مستويات مالية متعددة والالتزام بقواعد تقسيم المناطق من أجل بناء البيوت وغيرها من الأمور الأخرى.

ويتم الإشارة إلى مجموعة فرعية محددة من الالتزامات القانونية باعتبارها التكاليف الإدارية، فهذه هي التكاليف التي تنتج لأن المتطلبات القانونية تطالب الشركات بتقديم المعلومات إلى هيئة عامة أو المشاركة بهذه المعلومات مع الآخرين. وبما أن نموذج التكلفة القياسية يحسب التكاليف الناتجة عن الاشتراطات القانونية فإنه يجب استخدامه فقط لخيارات معينة إما لصياغة تشريع أو لائحة أو قرار جديد أو لتعديل اشتراطات قانونية قائمة والتي تتعلق بالاشتراطات الخاصة بالعمل والمرتبطة بالتكاليف الإدارية.

التكاليف الإدارية هي التزامات خاصة بالمعلومات والتي تكون الشركات ملزمة قانونًا بالامتثال لها.

وبموجب نموذج التكلفة القياسية يُعرف توفير المعلومات هنا بمعنى أوسع بالاستناد إلى الالتزامات التشريعية الرسمية. ويتمثل مفهوم ذلك في تناول جميع الأنشطة مثل وضع البطاقات التعريفية، وإعداد التقارير، والتسجيل، والرصد، والبحث، والتقييم، ومراقبة الجودة وهي جميعها من الشروط الأساسية لتوفير المعلومات.

وتُعرف إدارة المعلومات بطريقتين:

حيث تتطلب بعض المعلومات الإبلاغ عنها بفعالية للهيئات العامة أو الأطراف الخاصة، بينما من الممكن أن تخضع معلومات أخرى للأرشفة حتى تكون متوفرة على سبيل المثال من أجل التفتيش أو من الممكن تقديمها عند الطلب. ويندرج هذان النوعان من المعلومات تحت تعريف التكاليف الإدارية.

تنقسم التكاليف الإدارية إلى تكاليف إدارية متكررة أو تطبق لمرة واحدة، فالتقدم للحصول على تصريح مثلاً من الممكن له أن يندرج تحت التكاليف المتكررة بما أن التصريح قد يتطلب التجديد بعد عدة سنوات. أما الاستثمار في التدريب أو الأنشطة الأخرى للتأكد من فهم العاملين للمتطلبات القانونية الجديدة فهو مثال على التكاليف الإدارية التي تطبق لمرة واحدة.

يُستخدم بشكل أساسي نموذج التكلفة القياسية<sup>51</sup> دوليًا لتحديد التكاليف الإدارية للشركات، ولكن يمكن استخدامه أيضًا لحساب التكاليف الإدارية للمواطنين والهيئات العامة، وبالتالي من الممكن الاتساع بنطاق تطبيق نموذج التكلفة القياسية. إن نموذج التكلفة القياسية هو أداة لتطوير السياسة من خلال الموظفين المدنيين، وبناءً عليه يجب تطوير مصادر المعلومات وقدراتها لضمان التطبيق الملائم لنموذج التكلفة القياسية.

تنقسم التكاليف الإدارية إلى مكونين مختلفين:

- تكاليف العمل المعتاد وهي التي تنتج عن جمع ومعالجة المعلومات الضرورية لسير العمل، ويتم الاحتفاظ بهذه المعلومات أيضًا إذا لم يكن هناك التزام قانوني. على سبيل المثال، تقوم الشركات عادةً بجمع معلومات عن عدد الموظفين وأجورهم أو رواتبهم.

- الأعباء الإدارية وهي التي تنتج عند جمع المعلومات فقط بسبب وجود التزام قانوني للقيام بذلك. تحتاج الشركات إلى جمع المعلومات ومشاركتها مع الهيئات الضريبية. ويجب عليهم التأكد من أن أنظمتهم الخاصة بدفع الرواتب توفر أيضًا معلومات حول "ضريبة الدخل المستقطعة من المصدر" وغيرها من المسائل الضريبية الأخرى أو المتعلقة بالضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الشركات إبلاغ موظفيها بالضرائب التي تم اقتطاعها كضريبة على الدخل، وهي تقوم بتلك المهمة فقط لأنها ملزمة قانونًا بذلك.

وبالتالي سوف يكون نموذج التكلفة القياسية إلزاميًا لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع التي تتناول أو تنتج عنها أعباء إدارية للشركات.

#### 3.5.2.6.1 نموذج التكلفة القياسية لقياس الكفاءة

يساعد نموذج التكلفة القياسية في قياس كفاءة تنفيذ التشريع، ولا يحكم على المطلب القانوني على هذا النحو. ومن الأمثلة النموذجية على ذلك حالة الشركات الملزمة قانونًا بجمع المعلومات بما أنه يجب عليها دفع الضرائب، وهنا واقع الحاجة إلى المعلومات يظهر بوضوح. يأخذ نموذج التكلفة القياسية الحاجة إلى المعلومات على أنها أمر بديهي، إلا أن نموذج التكلفة القياسية يُقيّم كفاءة العملية والمتطلبات التفصيلية التي يجب على الشركات الالتزام بها عند توفير المعلومات. وفي الواقع يُقيّم نموذج التكلفة القياسية جودة تنفيذ المتطلبات القانونية ويوفر المعلومات حول كيفية جعل التنفيذ أكثر كفاءة.

<sup>51</sup> دليل نموذج التكلفة القياسية <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>

## الإعداد لحساب الأعباء الإدارية

تعتبر الأعباء الإدارية من العوامل الهامة عند تحديد كيفية صياغة المتطلبات القانونية. توضح النظرة العامة أدناه الخطوات التي يجب اتخاذها من أجل القيام بالحسابات الخاصة بنموذج التكلفة القياسية.

خطوات في عملية الحساب	الشرح
1. جمع المعلومات ذات الصلة	جمع النسخ الأخيرة من القانون (القوانين) و/أو النص القانوني الفرعي (اللوائح التنفيذية) التي تتناولها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. كذلك جمع النماذج والوثائق الأخرى المرتبطة بتنفيذ المتطلبات القانونية.
2. تحديد جميع الالتزامات المتعلقة بالمعلومات	التأكد من توفر دليل نموذج التكلفة القياسية.
3. إجراء أول حساب لنموذج التكلفة القياسية	فحص القانون (القوانين) و/أو النص القانوني الفرعي (اللوائح التنفيذية) المعنية بالالتزامات المعلومات، ووضعها في قائمة في ملف إكسيل منفصل لإجراء حسابات نموذج التكلفة القياسية.
4. الاتصال "بإرادة" للحصول على المزيد من الدعم	التواصل مع "إرادة" <sup>52</sup> للعمل على استكمال حسابات نموذج التكلفة القياسية. تستطيع الأمانة العامة المساعدة في جمع الإحصائيات حول عدد الشركات، ووضع مستويات الأجور وغيرها من العوامل الأخرى لنموذج التكلفة القياسية.
5. التشاور مع هيئات الأعمال وكذلك الأعمال الفردية	تعتبر هذه الخطوة من الخطوات الأساسية عند استكمال حسابات نموذج التكلفة القياسية. من الضروري التحقق من البيانات الخاصة بحسابات نموذج التكلفة القياسية.
6. تحديد الخيارات التفصيلية من أجل التشريع	تستطيع "إرادة" المساعدة في هذه العملية وكذلك تستطيع العمل معك في هذه الخطوة والخطوات التالية.
7. اختيار الخيار الأقل عبئاً من أجل الالتزامات المتعلقة بالمعلومات الجديدة	مع توفر بيانات نموذج التكلفة القياسية تستطيع اختيار الخيار الأقل عبئاً للعمل والذي يظل يسمح لك بالوصول إلى الأهداف الخاصة.
8. التحقق مما إذا أمكن تبسيط الالتزامات المتعلقة بالمعلومات القائمة	عندما يغطي المفهوم خيار تغيير التشريع يجب أيضاً التحقق مما إذا أمكن تبسيط الالتزامات المتعلقة بالمعلومات القائمة. ينبغي أن تقوم بذلك حتى وإن لم يغطي مفهوم المشكلة الأعباء الإدارية كسبب أو أثر للمشكلة. ويسمح لك نموذج التكلفة القياسية بتحسين كفاءة المتطلبات القانونية. ينبغي استخدام كل فرصة متاحة لتقليل من الأعباء الإدارية.

<sup>52</sup> في نظام التقييم المركزي (تقييم الأثر التشريعي)، <https://www.errada.gov.eg/> سوف تكون "إرادة" من المرشحين الرئيسيين لتولي هذا الالتزام.

### 3.5.2.6.2 أسلوب حساب نموذج التكلفة القياسية

قد تتحدد فعليًا التكاليف والأعباء الإدارية عند تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو تكون من الأمور الإلزامية ضمن نطاق تقييم المفهوم. ويعمل نموذج التكلفة القياسية بأربعة متغيرات أساسية:

- (متوسط) الأجر في الساعة؛
- الوقت اللازم لإتمام الالتزام الخاص بجمع المعلومات؛
- عدد الشركات التي يجب أن تقي بالالتزام الخاص بجمع المعلومات؛
- وتيرة إتمام الالتزام الخاص بجمع المعلومات.

ويجب تقدير المتغيرين<sup>53</sup> المعنيين بالأجر في الساعة والوقت المطلوب، ويشرح بالتفصيل دليل نموذج التكلفة القياسية كيفية تحديد مستوى الأجر وفقًا للقيم الموحدة، كما يعتمد الوقت المطلوب لاستيفاء الالتزام على تقييم المنطق العام، وعند الضرورة، من خلال إجراء المقابلات مع الأطراف المعنية ذات الخبرة. ويجب أيضًا على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وضع الإطار العام لهذين المتغيرين من خلال تحديد طرق جمع/تحويل المعلومات التي سوف تجعل العبء الإداري عند أقل مستوى ممكن.

ويحدد القانون عدد الشركات التي يجب عليها استيفاء الالتزام الخاص بجمع المعلومات. وينبغي على تحليل المفهوم أن يقيم ويحدد بشكل واضح الشركات التي يجب عليها الامتثال إلى الالتزام الخاص بجمع المعلومات، على سبيل المثال استنادًا إلى فئات عديدة يحددها سجل الشركات.

يحدد التشريع أيضًا النمط الخاص بإتمام الالتزام الخاص بجمع المعلومات، وبالتالي ينبغي على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع تحليل الوتيرة المثلى التي بمقتضاها تُقاس مزايا توفير المعلومات مقابل الأعباء الإدارية. كما تعتمد الوتيرة أيضًا على مزيج من التدابير المتاحة لتوجيه أنشطة الشركات. والجدير بالذكر أنه غالبًا ما ينتج كذلك عن الأعباء الإدارية الأعلى للشركات والمواطنين تكاليف أعلى لتنفيذ السياسات من خلال الحكومة، ومع ذلك يجب أن تخضع المعلومات التي تنتجها وتوفرها الشركات إلى المعالجة والتخزين بشكل متساوٍ من خلال الإدارة (العامة). وعمومًا كلما كانت الشركة أصغر حجمًا كلما قلت وتيرة إتمام التزاماتها المتعلقة بالإبلاغ والعكس صحيح.

يوضح الجدول أدناه كيف يدمج نموذج التكلفة القياسية هذه المتغيرات الأربعة كما يوضح كيف تنشأ هذه المتغيرات عن تشريع ما أو نص قانوني فرعي آخر.

التشريع (القوانين واللوائح التنفيذية)			
تحديد الالتزامات المتعلقة بالإبلاغ			
تقييم الأنشطة الإدارية			
الأجر/ الساعة (ت)	الوقت (س)	العينة (ن)	الوتيرة (ف)
10 دولار	2.5 س	1,000 شركة	4 × سنوياً (ربع سنوياً)
تكلفة النشاط الإداري		النشاط الإداري السنوي	
السعر (ع) = ت × س = 2,5 × 10 = 25 دولار		الكمية (ك) = 4 × 1,000 = 4,000	
إجمالي عبء النشاط الإداري = ع × ك			
100,000 = 4,000 × 25 دولار			

<sup>53</sup> مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لرئاسة الوزراء  
الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء التابع للرئاسة؛ من الممكن الحصول على البيانات المتعلقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة من جمعية رجال أعمال الإسكندرية <https://aba-eg.org/>



إن ما يسري على العمل سوف يهتم أيضاً الإدارة العامة وذلك عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع التدفق الوافد للمعلومات الإضافية اللاحقة والأنشطة الناتجة.

#### مثال: خيارات لتصنيف التدابير والالتزامات المتعلقة بالإبلاغ ذات الصلة:

يستغرق بناء محطة معالجة كيميائية عدة سنوات، كما قد تستغرق عام أو اثنين حتى تعمل المحطة بكامل طاقتها. يجب اختبار المعدات ويجب أن تُحسب سلاسل الإمداد بكل تفاصيلها، كما توجد عوامل أخرى تعني أن المحطة بحاجة إلى وقت إضافي قبل أن تعمل بالكامل. إذا ما حصلت الشركة على تصريح مدته 5 سنوات، يكمن الخطر في أن التصريح لن يُجدد ولن تُتاح الاستثمارات لذلك، كما لن تتوفر فرص للعمل. ولن تحصل الدولة على زيادة في الدخل من الضرائب.

توفير تصريح مدته 20 سنة أو أكثر يمثل ضماناً أساسياً للشركة مما يجعلها تستطيع إنشاء عملها والانتفاع بنطاقه مع مرور الوقت. وتسمح عمليات التفتيش للإدارة بأن تتابع ما يحدث في المحطة الكيميائية وما إذا كانت المتطلبات القانونية يجري اتباعها. وإذا ما لم تتحقق الحالة الأخيرة من الممكن أن تتعرض الشركة للغرامة، وإذا ما تسببت الشركة في مخاطر كبرى من الممكن أيضاً أن تُغلق عملياتها. وبالتالي توفر عمليات التفتيش الضمان على أن تظل المخاطر منخفضة واتباع الشركات للمتطلبات القانونية.

من الممكن للتصاريح وعمليات التفتيش أن يعمل بشكل جيد سوياً. يوفر نموذج التكلفة القياسية رؤية حول تكاليف الامتثال للالتزامات المتعلقة بالمعلومات لكل منهما، ويعتبر ذلك مفيداً لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع ويساعد في وضع المعايير الملائمة للأمرين.

#### مثال: التصريح والتفتيش

تستطيع الحكومة الاستفادة من مجموعة من الأدوات التي تؤثر على أنشطة الشركات وتصرفاتها. وبطلب تصريح لأنشطة عمل معينة من الممكن لعدد الشركات التي تقوم بهذه الأنشطة أن يكون منحصراً في تلك التي تتبع المعايير المهنية الصارمة.

فيجب على محطة المعالجة الكيميائية على سبيل المثال الحصول على تصريح للتأكد من أن الشركة تتخذ التدابير الضرورية لمنع حدوث الكوارث وأن لديها الموظفين الحاصلين على التدريب الملائم.

من العوامل الهامة لقرارات الاستثمار الفترات التي يُجدد فيها هذا التصريح. من المهم للشركة معرفة أن التصريح الخاص بها سوف يكون سارياً لمدة طويلة وذلك حتى تتحول الاستثمارات إلى أرباح مع الوقت. ولكن يوفر التصريح المعلومات عند نقاط محددة مثلاً كل 5 أو 10 أو 20 سنة. وبالطبع خلال السنوات بين عمليات تطبيق التصريح تستطيع الإدارة الاستفادة من عمليات التفتيش للتأكد من أن الشركات تلتزم بالمتطلبات القانونية وأن مستوى المخاطر يبقى منخفضاً.

ومن خلال دمج التصاريح وعمليات التفتيش تحصل الإدارة على مجموعة من الأدوات الفعالة، فإنها تستطيع أن تعمل بشكل جيد للغاية سوياً عندما تتكيف مع بعضها بعضاً وتراعي احتياجات الشركات واستثماراتها. والعكس أيضاً صحيح، حيث إن التصاريح قصيرة المدة وعمليات التفتيش المفرطة سوف تقوض من قدرة الشركات على بدء أنشطة عملها. من الممكن تبرير ذلك بالنسبة للمخاطر المرتفعة ولكن فيما يتعلق بالكثير من أنشطة الأعمال الأخرى فإنها تؤدي فقط إلى خسارة النمو الاقتصادي وغياب فرص العمل. ومن العوامل المهمة في هذا السياق هو تناسب الأعباء المفروضة على المشروعات الصغيرة والمتوسطة مقابل الشركات الكبيرة (أنظر التفاصيل في اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة).

#### 3.5.2.7 الخطوة 7- تحليل فعالية التكاليف

يقارن تحليل فعالية التكاليف الخيارات على أساس التكاليف المطلوبة لتحقيق النتائج المرجوة. من الممكن لهذه النتائج أن تكون المزايا التي أحياناً يصعب قياسها بشكل نقدي، وينطبق ذلك على سبيل المثال على مزايا مثل الزيادة في متوسط العمر المتوقع، وتحسين مستوى جودة التعليم والحد من التلوث. وبالتالي يوضح تحليل فعالية التكاليف القيمة مقابل الأموال التي يوفرها الخيار ذا الصلة.

وبالنسبة لتحليل فعالية التكاليف يجب أن تكون النتيجة المطلوبة واضحة ومن السهل مقارنتها. ويتطلب النهج ذا الصلة فهم تفصيلي للتكاليف الضرورية من أجل تنفيذ الإجراءات وكذلك فهم كيف سوف تحقق الأنشطة الممولة النتيجة المطلوبة.

ولغرض التحليل المقارن لفعالية التكاليف، يغطي مصطلح "التكاليف" ما يلي:

#### ● التكاليف الإدارية

● الآثار النقدية/المالية وغير المادية

● تكاليف الإنشاء والتكاليف التشغيلية

يسير تحليل فعالية التكاليف على أفضل نحو عندما يكون هناك هدف أساسي واحد ينبغي تحقيقه وعندما يكون هذا الهدف واضحاً. ومن هذا المنطلق ينبغي دعم الهدف سياسياً وإقراره من جميع الأطراف المعنية المتأثرة. عند تحقيق الهدف المتوقع قد تتواجد قطعاً العديد من المزايا الإضافية الناتجة عنه، ولا يحتاج الأمر إلى إضافتها إلى تحليل فعالية التكاليف ولكن ينبغي عرضها في تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

من الممكن أيضاً إجراء تحليل فعالية التكاليف من خلال وضع حد أقصى لميزانية<sup>54</sup> ثابتة للوصول إلى الأهداف العامة والمحددة. ويجب أن تكون هذه الميزانية واقعية وبالتالي تكون ضمن الحد الأقصى لميزانية الوزارة المعنية ما لم تقر الحكومة توفير ميزانيات إضافية لذلك.

تعرض النظرة العامة أدناه مثال افتراضي لتحليل فعالية التكاليف. ومن الممكن استخدام هذا الأسلوب لعرض المعلومات في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

الهدف العام: خفض نسبة التسرب من المدارس في مرحلة الدراسة الابتدائية			
التكلفة/ العائد	الخيار 1: عدم وجود تغيير	الخيار 2: تعديل المنهج الدراسي المدرسي	الخيار 3: زيادة عمليات التفتيش المدرسية وزيارة أولياء الأمور
انخفاض متوقع في معدلات التسرب من المدارس على أساس التحليل	0	50% في المتوسط لكل مدرسة	12% في المتوسط للمدرسة
التغييرات اللازمة	-	مدرس إضافي بدوام غير متفرغ وموظف دعم إضافي لكل مدرسة	مفتش مدرسي لكل مدرسة
التكلفة	-	8,000 دولار لكل مدرسة سنوياً	5,000 دولار لكل مدرسة سنوياً
إجمالي التكاليف الإضافية على أساس 1000 مدرسة	-	8 مليون دولار سنوياً	5 مليون دولار سنوياً
النتيجة	عدم وجود تغيير	160,00 يورو لكل نسبة تسرب (8 مليون دولار/ 50%)	417,000 يورو لكل نسبة مئوية للتسرب (5 مليون دولار/ 12%)

يوضح المثال العلاقة بين التكاليف و"القيمة مقابل الأموال" التي تأتي بها هذه التكاليف. إلا أنه لا يترتب على ذلك تلقائياً أن يكون الخيار الأكثر فعالية للتكاليف، وهو الخيار 2 في هذه الحالة المُبسطة، هو الخيار الذي يمكن تنفيذه على أفضل نحو.

والعامل الأخير الذي يجب أخذه في الاعتبار هو الميزانية الفعلية المتاحة. فما زالت التكاليف الإجمالية لجميع المدارس بحاجة إلى أن تكون ضمن الميزانية المتاحة فعلياً لخفض معدلات التسرب من المدارس. وهذا قرار يجب تناوله في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع كما يرتبط أيضاً بالقسم 3.5.2.3: تقييم خطة التنفيذ، والأداة 8: تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وكذلك الأداة 9: الالتزام بتقييم أثر الميزانية.

<sup>54</sup> قد تقرر لجنة التخطيط والميزانية في البرلمان ميزانيات خاصة للتنفيذ؛ بدون الميزانية عند الاقتضاء لا يمكن للتشريع الجديد أن يصبح سارياً.

الخطوة	الشرح
1. تحديد النتيجة التي يجب تحقيقها	<p>تحليل فعالية التكاليف هو أسلوب لمقارنة الخيارات العديدة التي تتجه إلى تحقيق نتيجة محددة. ويجب أن ينطبق ذلك على كل خيار من الخيارات وإلا لن تقوم المقارنة بالشكل الملائم لها. وغالبًا ما يمكن لهذه النتيجة أن ترتبط بالقضاء على المشكلة ككل أو على أهم دوافعها أو تأثيراتها.</p> <p>ومن الممكن صياغة النتيجة التي يجب تحقيقها بشكل عام، على سبيل المثال خفض مستويات الرصاص في نهر ما بنسبة 50% على الأقل خلال 5 سنوات. من الممكن تحقيق هذا الهدف من خلال وسائل عديدة مثل تشريع بشأن مستويات التلوث المسموح للمصانع والمناجم التسبب فيها أو أوجه الدعم أو الحوافز الضريبية لتركيب المعدات لتي تمنع التلوث، أو نقل المصانع، أو غلق المصانع/المناجم أو خيارات أخرى تختلف بشكل كبير عن الوضع الأخير.</p>
2. تحديد الخيارات	<p>تقييم الخيارات المأخوذة في الاعتبار لتحقيق النتيجة المرجوة. ينبغي أن تتضمن دائمًا خيار عدم التغيير، وإذا ما أشارت الخيارات إلى تحسين الإطار التشريعي القائم، وأيضًا خيار تحسين تنفيذ الإطار القانوني القائم.</p>
3. تحديد الإجراءات المطلوبة للتنفيذ	<p>غالبًا ما سوف تختلف الخيارات في الطريقة التي تحتاجها من أجل تنفيذها. يجب استخدام القسم 3.4.4: خطة التنفيذ لكل خيار من الخيارات من أجل تطوير نظرة عامة تفصيلية للأنشطة الضرورية لتفعيل الخيار على أرض الواقع. وبالنسبة لتقييم فعالية التكاليف من الممكن استخدام موجز لخطة العمل في الجدول المقارن.</p> <p>يجب أن يأخذ تقييم فعالية التكاليف في الاعتبار الأنشطة المقرر تطويرها من خلال جميع الهيئات المتأثرة: الوزارات، والمحليات، والوكالات، والشركات، والمواطنين ... إلخ. من الممكن تطبيق المنطق الخاص بخطة التنفيذ على الهيئات التي لا تعتبر جزءًا من الإدارة. ومن المقرر أن يلتزم كل من الشركات والمواطنين بالسياسات والتشريع، وهذا يعني أن عليهم تغيير الطريقة التي اعتادوا على العمل بها كما هو الحال مع الإدارة.</p>
4. تحديد التكلفة على المجتمع	<p>توفر خطة التنفيذ الأساس لتحديد التكاليف لكل خيار، وتوفر <a href="#">الأداة 8</a>: تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع التوجيهات اللازمة لذلك.</p> <p>كذلك يجب أيضًا تحديد تكلفة التدابير المقرر تنفيذها وتطبيقها من خلال الشركات والمواطنين، والمحليات وغيرها من الهيئات الأخرى. يوفر ذلك صورة كاملة لإجمالي التكلفة على المجتمع والتي ترتبط بتنفيذ الخيار. كذلك يوفر نموذج التكلفة القياسية أسلوبًا عمليًا لتحديد <u>التكلفة التالية</u> بعد تنفيذ التشريعات. وبالإضافة إلى هذه الأداة من المحتمل أن يتطلب الأمر استخدام أساليب أخرى لتحديد التكاليف، إلا أن المنطق من وراء استخدام نموذج التكلفة القياسية يوفر نهجًا مفيدًا في هذا السياق.</p>
5. مقارنة التكاليف واختيار الخيار الأفضل	<p>الخطوة الأخيرة في تقييم فعالية التكاليف هي مقارنة الخيارات والاختيار من بينها:</p> <p>(1) الخيار الأكثر فعالية للتكاليف</p> <p>(2) الخيار الذي يتناسب مع الميزانية المحددة</p> <p>من الممكن لذلك أن يكون إما الحد الأقصى لميزانية الوزارة أو الميزانية الإضافية المخصصة من الحكومة و/أو الجهات المانحة لتحقيق النتيجة المطلوبة.</p>

### 3.5.2.8 الخطوة 8- تحليل التكلفة والعائد

89

يقارن تحليل التكلفة والعائد الخيارات من خلال حساب القيمة النقدية للتكلفة والعائد، فإنه يستند إلى إمكانيات التعبير عن التكاليف والمنافع الهامة في شكل نقدي. يتطلب هذا النهج كميات كبرى من البيانات وبالتالي تعتبر أكثر تطلباً من تقييم فعالية التكاليف. ويعد تحليل التكلفة والعائد مفيداً عندما يقوم أحد الخيارات المعروضة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بتقديم برامج أو متطلبات قانونية جديدة بالكامل. فإن تحليل التكلفة والعائد يوفر معلومات حول القيمة المضافة الفعلية للمبادرات الجديدة. وبالتالي تكون نقطة الأساس للقياس أو الحسابات دائماً هي الوضع الراهن - بمعنى خيار عدم التغيير.

والميزة الأساسية لتحليل التكلفة والعائد هي توفير مقارنة مفيدة بين أنواع مختلفة للغاية من آثار الخيارات. كما أنه يمكن استخدامه أيضاً لمقارنة الخيارات التي قد تساهم في الوصول إلى هدفين أو أكثر.

هناك نوعان من تحليل التكلفة والعائد:

- "تحليل كامل للتكلفة والعائد" حيث تُقدر بشكل نقدي جميع التكاليف والمنافع ذات الصلة
- "تحليل جزئي للتكلفة والعائد" والذي يُطبق فقط حينما يمكن التعبير بشكل نقدي عن التكاليف والمنافع الأكثر أهمية.

يكون تحليل التكلفة والعائد مفيداً للغاية عندما تتناول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إمكانية البدء في عملية تدخل جديدة بالكامل. يعرض تحليل التكلفة والعائد القيمة المضافة للتدخلات الجديدة في شكل "منافع صافية" ولهذا يوفر رؤية لتقييم ما إذا كانت التدخلات ذات جدوى. والعامل الأخير الذي يجب أخذه في الاعتبار هو الميزانية الفعلية المتاحة والمتعلقة بالقسم 3.5.2.3: تقييم خطة العمل، والأداة 8: تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وكذلك الأداة 9: الالتزام بتقييم أثر الميزانية.

الخطوة	الشرح
1. وضع قائمة بالخيارات وجميع المنافع والتكاليف	يضع تحليل التكلفة والعائد قائمة بالخيارات التي تحدت أثناء التحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مع جميع المنافع والتكاليف ذات الصلة. سوف تتضمن الخيارات دائماً خيار عدم التغيير، وإذا ما أشارت الخيارات إلى تحسين الإطار التشريعي القائم، وكذلك خيار التحسين من تنفيذ الوضع الراهن. إن النهج المعني بتحليل التكلفة والعائد نهجاً مباشراً. تُخصم التكاليف المتوقعة من المنافع المتوقعة، وتلك الهامة يجب تحديدها ووضعها في النظرة العامة لتحليل التكلفة والعائد.
2. تحديد قيمة المنافع	المنافع هي المبرر وراء السياسات والتشريعات. يجب على إجراءات الحكومة التحسين من وضع الأشخاص والشركات والمجتمع. يضيف تحليل التكلفة والعائد القيمة عندما يمكن تقييم المنافع ذات الصلة بالشكل الملائم من الناحية النقدية، وهذا يسمح بعرض البيانات في شكل تحليل جزئي للتكلفة والعائد.. ولكن للأسف لا يكون دائماً الوضع مباشراً للتعبير عن المنافع من الناحية النقدية. تكون المنافع الاقتصادية هي الأسهل في تحديدها بما أنه يوجد الكثير من الأبحاث والتجارب التي من الممكن الاعتماد عليها. ومن الممكن تقييم المنافع البيئية عندما يمكن على سبيل المثال تحديد تكاليف التلوث وبالتالي يمكن تحديد المنافع النقدية للحد من التلوث مقابل الاستثمارات المطلوبة للوصول إلى هذا الحد من التلوث. بالنسبة لتحليل التكلفة والعائد يجب تقييم المنافع بشكل منتظم على أساس كل حالة على حدة مع وجود الافتراضات الواضحة الداعمة لها. ومن الممكن لاستخدام المشاورات العامة أن يكون له قيمة بالغة لمعرفة المزيد عن المنافع والافتراضات المنطقية الممكن استخدامها و/أو التحقق من البيانات المجمعة من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. هام: إذا ما اتضح أثناء هذه الخطوة أن المنافع ذات الصلة لا يمكن تحديدها بسهولة من الناحية النقدية فمن المحتمل أن يكون من المفيد أكثر اختيار أداة أخرى لمقارنة الخيارات في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وفي هذه الحالات من المحتمل أن يكون الأكثر ملائمة هو تحليل فعالية التكاليف. وإذا ما لم يكن تحليل فعالية التكاليف ممكناً أيضاً يجب تطوير التحليل متعدد المعايير.

الخطوة	الشرح
3. تقييم الإجراءات المطلوبة للتنفيذ	توفر خطط التنفيذ الأساس لتحديد التكاليف لكل خيار من الخيارات. يوفر التوجيه لهذا الأمر <a href="#">الأداة 8</a> : تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. كذلك يجب تحديد أيضًا تكلفة الإجراءات المقرر اتخاذها من خلال الشركات والمواطنين والمحليات والهيئات الأخرى. فهذا يوفر صورة كاملة لإجمالي التكاليف للمجتمع والتي ترتبط بتنفيذ الخيار. يوفر نموذج <i>التكلفة القياسية في القسم 3.5.2.6</i> أسلوبًا عمليًا لتحديد التكاليف المطلوبة لتنفيذ التشريع. وبالإضافة إلى هذه الأداة قد يتطلب الأمر استخدام أساليب أخرى لتحديد التكاليف. إن المنطق وراء نموذج التكلفة القياسية يوفر نهجًا مفيدًا للقيام بذلك.
4. تحديد التكاليف للمجتمع	سوف تختلف الخيارات من حيث الطريقة التي يجب تنفيذها بها. لكل خيار من الخيارات من الممكن استخدام <a href="#">القسم 3.5.2.4</a> : تقييم خطة العمل من أجل تطوير نظرة عامة تفصيلية للأنشطة الضرورية لتفعيل الخيار على أرض الواقع. وبالنسبة للتحليل متعدد المعايير من الممكن وضع ملخص بخطة العمل من أجل الجدول المقارن. يجب على التحليل متعدد المعايير أن يأخذ في الاعتبار الأنشطة (الجديدة) المقرر تطويرها من خلال جميع الهيئات المتأثرة: الوزارات، والمحافظات، والمحليات، والوكالات، والشركات، والمواطنين ... إلخ من الممكن أيضًا تطبيق منطق خطة العمل على الهيئات التي لا تكون جزءًا من الإدارة مثل الشركات والمواطنين.
5. مقارنة التكاليف وتصنيف الخيار الأفضل	الخطوة الأخيرة في تقييم التكلفة والعائد هي مقارنة الخيارات والاختيار من بينها: (1) الخيار الذي يأتي بأفضل عائد صافي (2) الخيار الذي يتناسب مع الميزانية المحددة من الممكن لذلك أن يكون إما الحد الأقصى لميزانية الوزارة أو الميزانية الإضافية المخصصة من الحكومة و/أو الجهات المانحة لتحقيق النتيجة المطلوبة.

سوف يكون الحل الأفضل هو الذي يوفر الحد الأقصى للمنفعة بينما تظل التكلفة تتناسب مع الميزانية المحددة.

### 3.5.2.9 الخطوة 9- الفحص التشريعي المقارن

لا يسهل دائمًا وضع معايير ومتطلبات قانونية، فعندما تكون مبالغ فيها من حيث الصرامة وشديدة التعقيد فقد تفقد هدفها تمامًا، وعندما تكون تلك المعايير والمتطلبات شديدة المرونة، قد لا تصل (بشكل كامل) إلى الأهداف المقصودة منها.

يساعد الفحص التشريعي المقارن في وضع معايير يمكن مقارنتها مع تلك التي تضعها السلطات التشريعية الأخرى (الوزارات والهيئات الإدارية) في مصر. علاوة على ذلك، يمكن أيضًا أن تكون الدول الأخرى، سواء كانت دولاً في المنطقة أو الدول، المعروف عنها أن حلولها التشريعية في مجالات معينة ناجحة وفعالة بشكل خاص، بمثابة مصادر مناسبة للمعلومات. يُنصح دائمًا بدراسة تجارب تلك الدول في المجال ذي الصلة. حتى إذا كان رئيس المشروع والفريق قد استخدموا بالفعل مثل هذا النهج المقارن في سياق عملية تطوير المفهوم، فقد يكون من المفيد دائمًا لفريق التقييم أن يفحص بنفسه نتائج السلطات المصرية الأخرى أو تلك الخاصة بالدول الأخرى.

يوضح الموجز أدناه الخطوات المختلفة التي يجب تنفيذها لإجراء الفحص التشريعي المقارن، كما يستعرض كيف ينبغي استخدام البيانات التي تم جمعها.

خطوات الفحص التشريعي المقارن	الشرح
الخطوة 1	تحديد المسائل التي تريد تحليل كيف تعاملت معها الجهات المصرية والدول الأخرى.
الخطوة 2	اختيار الجهات المصرية ودول المنطقة من أجل المقارنة، وحسب الاقتضاء من الممكن مد المقارنة لتشمل دول من خارج المنطقة عندما تكون أكثر أهمية للتحليل. وقطعاً ينبغي أن يرتبط هذا الاختيار بالمهارات اللغوية لهؤلاء العاملين على الفحص التشريعي المقارن أو ما يتوفر من إمكانيات للترجمة.
الخطوة 3	البحث على الإنترنت عن الوثائق ذات الصلة: القوانين، واللوائح التنفيذية، والنماذج، والإجراءات ... إلخ
الخطوة 4	تحليل المسائل الرئيسية وتلخيصها في جدول حيث تُقارن الدول الخاضعة للتحليل مع بعضها بعضاً.
الخطوة 5	إذا ما أردت المزيد من المعلومات قم بالاتصال بالوزارات وهيئات الحكومة الأخرى في مصر و/أو في الدول التي تقوم بتحليلها.
الخطوة 6	مناقشة التحليل مع فريق التقييم واتخاذ القرار بشأن المسار الذي تنتهجه.
الخطوة 7	إدراج إشارة أساسية موجزة في تقرير التقييم إلى المناهج التي اتضحت باعتبارها من الأمثلة المفيدة وتوفير مصادرها (عناوين على شبكة الإنترنت).

### 3.5.2.10 الخطوة 10- التحليل متعدد المعايير

حتى الآن استُخدمت العديد من أدوات المقارنة لتلخيص وعرض البيانات المجمعة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع . تحاول كل هذه الأدوات تحديد الخيار الأفضل الذي سوف يخضع للمزيد من التطوير والتنفيذ الفعلي. وتتفاوت الشروط الأساسية الواجب توفرها من أجل تطبيق هذه الأدوات الخاصة بالمقارنة. ويتمثل العامل المحدد الأهم فيما إذا أمكن عرض المنافع والتكاليف ذات الصلة من خلال إحصائيات ورسوم وأرقام محددة (والمشار إليها أيضاً على أنها شروط كمية). وعلى أي حال يحدد إلى حد كبير الموضوع أو الحل المعروض في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وكذلك البيانات المتاحة والشروط الأخرى، مثل الوقت المتاح والتوجيه السياسي ... إلخ، نوع أداة المقارنة الأفضل من حيث الاستخدام. تتكرر أدوات المقارنة- وتطبيقها الأكثر جدوى- في النظرة العامة الموضحة أدناه:

● **إن تحليل فعالية التكاليف** يقارن التكاليف المطلوبة لتحقيق نتيجة محددة، فإنه يُقِيم الخيارات على أساس قيمة الأموال التي توفرها هذه الخيارات.

● **إن التحليل متعدد المعايير** هو أداة اعتيادية والتي ينبغي تطبيقها فقط عندما لا يمكن تطبيق تحليل فعالية التكاليف وتحليل التكلفة والعائد أو عندما لا ينتج عنهما نتائج باعثة للرضا. ويجب التعامل مع هذه الأداة بعناية شديدة، وتُستخدم لمقارنة الخيارات التي لا يمكن تحديدها كمياً أو مقارنتها بسهولة.

غالبًا ما يكون التحليل متعدد المعايير من الأساليب المثيرة للتحدي نوعاً ما لتحليل وتقييم خيارات وحلول التشريع. ينطبق التحليل متعدد المعايير عندما تهدف السياسة إلى تحقيق نتائج متعددة أو نتائج غاية في الاختلاف بينما لا يمكن التعبير عن المنافع والتكاليف في شكل نقدي. كما أنه يمكن أن يكون مفيداً عندما تؤثر تكاليف و/أو منافع الخيارات بشكل غير تناسبي على مجموعات معينة.

إلا أن التحليل متعدد المعايير يعتبر معقداً بما أن القرارات المُعدة بناءً على هذا النهج سيكون من الصعب حصرها بل وقد تكون متحيزة للغاية وبالتالي قد يكون له طابع سياسي أو معقد للغاية.

والعامل الأخير الذي يجب أخذه في الاعتبار هو الميزانية الفعلية المتاحة والمرتبطة أيضًا [بالقسم 3.5.2.3](#): تقييم خطة التنفيذ، و[الأداة 8](#): تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وكذلك [الأداة 9](#): الالتزام بتقييم أثر الميزانية.

الخطوة	الشرح
1. وضع قائمة بالخيارات وجميع المنافع والتكاليف	مراجعة الخيارات الممكنة لتحقيق النتيجة المطلوبة. سوف تتحدد هذه الخيارات أثناء تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وسوف تتضمن الخيارات دائمًا خيار عدم التغيير، وإذا ما أشارت الخيارات إلى تحسين الإطار التشريعي القائم، وكذلك خيار التحسين من تنفيذ الوضع الراهن. بالإضافة إلى الخيارات يجب تحديد التكاليف والمنافع ذات الصلة.
2. تحديد قيمة المنافع التي من الممكن تحويلها إلى نقود	المنافع هي الأهداف الخاصة بالسياسات والتشريع. فيجب على إجراءات الحكومة التحسين من وضع الأشخاص والشركات والمجتمع. يُستخدم التحليل متعدد المعايير لأن المنافع الأكثر أهمية لا يمكن تحديدها كمياً. ولكن عندما يظل من الممكن التعبير عن بعض المنافع بشكل نقدي ينبغي مع ذلك القيام بهذا التحليل. لا توجد أدوات معينة لتحديد قيمة المنافع. وفي الغالب يكون من الأصعب التعبير عن المنافع في شكل نقدي عن تحديد التكاليف. فإن المنافع غالباً ما يجب تقييمها على أساس كل حالة على حدة مع وجود الافتراضات الواضحة الداعمة لها. ومن الممكن لاستخدام المشاورات العامة أن يكون له قيمة بالغة لمعرفة المزيد عن المنافع والافتراضات المنطقية الممكن استخدامها للتحقق من البيانات المجمعة من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
3. توفير بيانات إضافية حول المنافع المتاحة غير القابلة للتحديد الكمي	يجب توفير شرح للمنافع التي لا يمكن التعبير عنها بشكل نقدي. وإذا أمكن تُضاف البيانات المُجدية في جدول المقارنة. من الممكن لها أن تكون بيانات على سبيل المثال حول عدد المواطنين المتأثرين بشكل إيجابي.
4. تحديد الإجراءات المطلوبة للتنفيذ	سوف تختلف الخيارات في الطريقة التي تحتاجها من أجل تنفيذها. من الممكن استخدام <a href="#">القسم 3.5.2.3: تقييم خطة التنفيذ</a> لكل خيار من الخيارات من أجل تطوير نظرة عامة تفصيلية للأنشطة الضرورية لتفعيل الخيار على أرض الواقع. وبالنسبة للتحليل متعدد المعايير من الممكن وضع موجز لخطة التنفيذ من أجل الجدول المُقارن. يجب أن يأخذ التحليل متعدد المعايير في الاعتبار الأنشطة المقرر تطويرها من خلال جميع الهيئات المتأثرة: الوزارات، والمحليات، والشركات، والمواطنين ... إلخ. من الممكن تطبيق المنطق الخاص بخطة التنفيذ على الهيئات التي لا تعتبر جزءاً من الإدارة مثل الشركات والمواطنين.
5. تحديد التكاليف للمجتمع	توفر خطط التنفيذ الأساس لتحديد التكاليف لكل خيار من الخيارات. يوفر التوجيه لهذا الأمر <a href="#">الأداة 8: تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع</a> . كذلك يجب تحديد أيضاً تكلفة الإجراءات المقرر اتخاذها من خلال الشركات والمواطنين والمحليات والهيئات الأخرى. فهذا يوفر صورة كاملة لإجمالي التكاليف للمجتمع والتي ترتبط بتنفيذ الخيار. يوفر نموذج <a href="#">التكلفة القياسية في القسم 3.5.2.6</a> أسلوباً عملياً لتحديد التكاليف التالية لتنفيذ التشريع. وبالإضافة إلى هذه الأداة قد يتطلب الأمر استخدام أساليب أخرى لتحديد التكاليف. إن المنطق وراء نموذج التكلفة القياسية يوفر نهجاً مفيداً للقيام بذلك.



الخطوة	الشرح
6. توفير بيانات إضافية حول التكاليف المتاحة غير القابلة للتحديد الكمي	يجب توفير شرح للتكاليف المجتمعية التي لا يمكن التعبير عنها بشكل نقدي. وإذا أمكن تُضاف البيانات المُجدية في جدول المقارنة.
7. مقارنة الخيارات واختيار الأنسب منها	الخطوة الأخيرة في التحليل متعدد المعايير هي مقارنة الخيارات واختيار الأنسب للمُضي قدماً. هذا الاختيار يتطلب الاعتماد على الحكم والتشاور المهني. فإن التحليل متعدد المعايير على أي حال لا يوفر الشكل السهل للمقارنة مثل تحليل فعالية التكاليف أو تحليل التكلفة والعائد. بالإضافة إلى ذلك يحتاج الخيار الأفضل أن يتناسب مع الموارد المالية الموضوعة والمحددة بالحد الأقصى لميزانية الوزارة. وفي المقابل يتطلب الأمر تخصيص ميزانية إضافية من خلال وزارة المالية و/أو توفيرها من خلال الجهات المانحة.

إن الهدف والغرض من التحليل متعدد المعايير هو إعطاء نظرة عامة على جميع المزايا والعيوب المحددة للمشروع التشريعي وكذلك إجراء توازن نهائي للوضع. وسعيًا لتنظيم هذا النهج الذي ينطوي على مزيج نوعي للبيانات المُجمعة وفقاً للخطوات الموضحة أعلاه، قد يكون الجدول التالي مفيداً من أجل الترتيب لتحليل مقارن.

الخطوة 1 - التحقق من المزايا			
الخيار/ الحل 1			
العائد 1	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 10-1
العائد ...2	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 10-1
الخيار/ الحل ...2			
العائد 1	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 10-1
العائد ...2	القيم الكمية	القيم غير الكمية	قيمة العائد 10-1
الخطوة 2 - التحقق من الآثار والتكاليف			
الخيار/ الحل 1			
الآثار المشروعات الصغيرة والمتوسطة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
آثار عامة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
تكاليف إدارية	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
تكاليف التنفيذ	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
الخيار/ الحل ...2			
الآثار المشروعات الصغيرة والمتوسطة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1
آثار عامة	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 10-1



تكاليف إدارية	مستوى كمي		مستوى الأثر 1-10
تكاليف التنفيذ	مستوى كمي	مستوى غير كمي	مستوى الأثر 1-10
الخطوة 3 - ملخص مقارن			
الخيار 1	إجمالي المزايا# أ	إجمالي المزايا# ب	نتيجة # أ - ب
		4	
الخيار 2	إجمالي المزايا# أ	إجمالي المزايا# ب	نتيجة # أ - ب
		4	

### 3.5.2.11 الخطوة 11 - ضرورة الحل التشريعي

92 في بداية مرحلة التقييم وبالأخص في نهايتها عند تقييم آثار الحل التشريعي يجب طرح السؤال بشأن مدى ضرورة الحل التشريعي: هل من الضروري أن يتواجد قانون وطني أم من الكافي تنظيم الأمر على مستوى أقل من ذلك مثل المستوى الإقليمي أو المحلي (مبدأ التبعية)؟

والأهم من ذلك هل من الضروري القيام بالتشريع أم من الممكن حل المسألة من خلال المجتمع أو الأفراد (المبدأ التحرري، حماية حريات الأفراد)؟

كيف يمكن تحقيق الهدف التشريعي بدون التشريع الفرعي؟

فحص البدائل مثل:

- تدابير لضمان التطبيق الفعال للنصوص القائمة بالفعل،
- أعمال العلاقات العامة،
- ترتيبات العمل،
- الاستثمارات الجديدة،
- الحوافز (أوجه الدعم)،
- التشجيع على الدعم الذاتي من النوع الذي يمكن توقعه بشكل مناسب من المعنيين
- إيضاحات من المحاكم؟

يتضمن فحص البدائل<sup>55</sup> أيضًا تقييمًا لآثارها مثلًا على المناخ، الأعمال، والتأثيرات القانونية، والاقتصادية، والمالية، والفنية العلمية، والبيئية، وغيرها من التأثيرات الأخرى ثم توثيقها أخيرًا في تقرير التقييم (القسم 3.5.3 أدناه).

#### مثال للحدود التشريعية مقابل التدابير غير التشريعية

توقع منتج السيارات اعتبارًا من 1967 تحديد أماكن لتركيب أحزمة الأمان وبالتالي فإن وجود تشريع صارم هو الذي يمكن له فقط إلزام مالكي السيارات المنتجة اعتبارًا من 1967 بالالتزام بالتشريع.

من ناحية أخرى في الدول التي يكون فيها التأمين على السيارات إجباريًا (للضرر الناتج عن الغير والركاب) تستطيع شركات التأمين زيادة تكلفة الوثيقة السنوية للسيارات التي لا يوجد بها أحزمة الأمان بنسبة تجعل تركيب أحزمة الأمان واستخدامها أمرًا اقتصاديًا ومقنعًا. كذلك قد تكون مدفوعات التعويض عن الحوادث للركاب غير المستخدمين لأحزمة الأمان أقل بكثير من الأشخاص المستخدمين لأحزمة الأمان بانتظام.

الحالة الأخيرة هي معيار منظم على مستوى أوروبا حيث لا يتعرض الركاب الذين يستخدمون أحزمة الأمان بانتظام لعدد الغرامة، خاصة في حالة الأطفال أو الحيوانات الأليفة.

<sup>55</sup> الصفحة 17 من ورقة سيجما "مقدمة عن صياغة القانون".

### 3.5.3 تقرير تقييم الأثر التشريعي والأثر على الأعمال

يوضح المحتوى التالي نموذج تقرير التقييم.

93

جدول المحتويات
تقرير تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (تقرير التقييم الأول) أو تقرير تقييم مُسَوِّدة المقترح القانوني (تقرير التقييم الثاني)
1. مقدمة
• الجهة التشريعية
• اسم المشروع
• القانون المُخَوَّل للسلطة
• تكوين فريق التقييم بما في ذلك الموارد الخارجية
2. ملخص التقييم
3. فئات الآثار بما في ذلك التأثير الخاص بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة
4. تقييم خطة التنفيذ
• الهيكل المؤسسي
• فعالية التدابير
• التكاليف (مقابل الميزانية - إن أمكن)
5. اتخاذ قرار بشأن إجراء "تقييم الأثر التشريعي الكامل" أم "تقرير الأثر التشريعي البسيط"
6. مصادر البيانات والحقائق والخبرات والآراء
7. التطبيق ونتائج الأدوات التحليلية المتعلقة بجميع الحلول التشريعية والخيارات المستبعدة
7.1. الحل التشريعي المختار الأول
7.1.1. نموذج التكلفة القياسية (إذا تم تنفيذه)
7.1.2. التطبيق ونتائج تحليل فعالية التكاليف (إذا تم تنفيذه)
7.1.3. التطبيق ونتائج تحليل التكلفة والعائد (إذا تم تنفيذه)
7.1.4. التطبيق ونتائج الفحص التشريعي المُقارن (إذا تم تنفيذه)
7.1.5. التطبيق ونتائج التحليل متعدد المعايير (إذا تم تنفيذه)
7.2. الحل التشريعي المختار الثاني (إن وجد)
7.2.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
7.2.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
7.2.3. إلخ

### 7.3. الحل التشريعي المختار الثالث (إن وجد)

#### 7.3.1. إلخ

### 7.4. الخيار المستبعد الأول (إن وجد)

#### 7.4.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

#### 7.4.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

#### 7.4.3. إلخ

### 7.5. الخيار المستبعد الثاني (إن وجد)

#### 7.5.1. إلخ

### 7.6. الخيار المستبعد الثالث (إن وجد)

## 8. ضرورة الحلول التشريعية

### 8.1. تدابير بديلة

### 8.2. المدة الزمنية المحددة (تشريع وقتي)؟

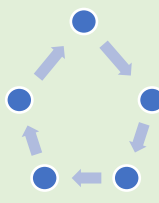
## 9. توقيع رئيس عملية التقييم

### 3.5.4 توصيل تقرير التقييم إلى رئيس المشروع

94 بمجرد استكمال التقييم وتوفر تقرير التقييم بالإضافة إلى الوثائق الداعمة لذلك، قد يقدم رئيس عملية التقييم التقرير إلى رئيس المشروع. ويجب إلحاق تقديم هذا التقرير بطلب لعقد اجتماع توضيحي، وينبغي أن يكون هذا الاجتماع إلزاميًا للتمكين من الفهم الصحيح للمخاوف التي أثّرت في سياق التقييم مع توفير البيانات الداعمة كدليل على صحة أوجه القصور المحددة. وبالتالي يضمن ذلك إمكانية نجاح رئيس المشروع والفريق في تحويل أي عقبات محددة إلى تعديلات على الحلول القائمة أو البديلة قبل:

- إمكانية إعداد التعليمات للصياغة القانونية مع مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية والمعدلة. أو
- إمكانية تحديد التعديلات بمُسوّدة المقترح القانوني.

### 3.6 المرحلة 4 من عملية التشريع- مراجعة مُستوِّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، المرحلة 2

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
1	المبادرة	
2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	
3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	
4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	
5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	
6	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	
7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)	
8	الإصدار	
9	التقييم اللاحق	



95

#### 3.6.1 المراجعة على أساس تقرير التقييم

بمجرد توفر هذا التقرير وتناوله للمشاكل المتواجدة في المفهوم يجب على رئيس المشروع بدعم من فريقه مراجعة الحقائق والبيانات المتوفرة للتأكد من صحتها ومدى ملائمتها. ويجب موازنة المخاطر الموثقة مقابل مزايا الأهداف ومدى تحقيقها، وإذا كان من المستحسن سياسيًا أيضًا استشارة رئيس عملية التشريع (مثل الوزير). ونتيجة لهذه المراجعة الاستراتيجية والتفضيلات السياسية من الممكن للنتائج المستخلصة من ذلك أن تكون:

- إلغاء المشروع بالكامل- في حالة هيمنة جميع الآثار السلبية؛
- عدم التغيير- في حالة إمكانية تجاهل هذه الآثار أو سيادة الأهداف السياسية؛ في هذه الحالة يعتبر المفهوم الأولي في هذه المرحلة هو المفهوم النهائي؛
- تعديل المفهوم وموائمته تجاه التخفيف من جدة المخاطر والآثار وهو ما ينتج عنه نسخة مُحدثة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

قد يتطلب أي تغيير في المفهوم إجراء تغيير في خطة (خطط) التنفيذ وكذلك في التعليمات المتعلقة بالصياغة القانونية. وقبل وصول المفهوم إلى المرحلة النهائية سوف يظل بحاجة إلى المرور على الخطوة التالية المتعلقة بالتقييم القانوني.

#### 3.6.2 المراجعة القانونية

96 يجب أن يتناسب أي تشريع فرعي جديد أو معدل مع الإطار القانوني القائم بالفعل. لهذا فإن المحتوى المستقبلي له وفقًا للمفهوم يجب فحصه للتأكد من توافقه مع القانون الأعلى مستوى واتساقه مع النظام القانوني ككل. وفي الواقع يجب أن تكون شروط الإطار القانوني مأخوذة في الاعتبار دومًا مع تقدم المشروع وتباعًا موائمة المفهوم، لهذا يكون من الضروري المشاركة المستمرة للخبير القانوني بالفريق الدائم لتطوير التشريع، ومع ذلك في هذه المرحلة وقبل استكمال العمل على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يجب إجراء مراجعة قانونية وتقييم قانوني شامل للمفهوم ككل.

وفي الحالات المباشرة قد تجري هذه المراجعة القانونية من خلال الخبير القانوني في فريق رئيس المشروع. إلا أنه في الحالات الأكثر تعقيدًا يكون من الموصى به إشراك إدارة قانونية مختلفة ضمن جهة التشريع والتي تتضمن أيضًا بشكل اختياري خبرات قانونية خارجية من المجال الأكاديمي أو نقابة المحامين.

يخضع الآن المفهوم ككل وكذلك الحلول المنفردة المُطورة في هذا المفهوم للحكم مقابل المبادئ والقواعد القانونية التالية:

- هل تتمتع الجهة التشريعية بالاختصاص التشريعي بشأن هذا الموضوع؟

- هل يُحوّل القانون (التشريع الأولي) السلطة التنفيذية للدولة بإصدار تشريع فرعي بشأن هذا الموضوع؟
  - هل تغطي صياغة القانون المُحوّل للسلطة والنص المُحوّل (النصوص المُحوّلة) في هذا القانون ومعناه وغرضه أهداف المفهوم وحلوله التشريعية؟ إن الغرض من نقطة الفحص هذه هو تجنب الخطأ المرتكب باستمرار وهو تجاوز النطاق الذي يضعه القانون المُحوّل للسلطة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي (مثال: تسمح صياغة القانون بتشريع لاستخدام أحزمة الأمان في السيارات، ويتضمن التشريع القانوني الشاحنات أيضاً).
  - هل الحلول التشريعية تؤثر على حقوق الإنسان والحريات المكفولة دستورياً- أنظر الديباجة والمواد 5، و93 و206 من دستور جمهورية مصر العربية؟
  - إذا فرضت الحلول التشريعية التزامات أو عوائق قانونية أخرى على الأشخاص (الطبيعية أو الاعتبارية) فهل يتوافق ذلك مع مبدأ التناسب:
    - هل تعتبر مناسبة لتحقيق الأهداف الخاصة بالحل؟
    - هل تعتبر ضرورية أم هناك وسائل أقل عيباً لتحقيق الهدف المرغوب فيه؟
    - هل الحل ملائماً، أي هل العوائق التي يواجهها الفرد بسبب الحلول لا تتعدى المزايا التي تعود على المجتمع؟
  - هل يتوافق المفهوم مع مبدأ سيادة القانون خاصة مع مبدأ اليقين القانوني وحظر تطبيق الأثر الرجعي؟
  - هل يتوافق المفهوم مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة والموقعة من جمهورية مصر العربية؟
- يوضع الرأي القانوني المتعلق مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ويقدم التقرير بشأنه والذي يعلق بتبريرات واضحة على كل مسألة من تلك المسائل.

### 3.6.3 مناقشة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع التي خضعت للمراجعة مع الأطراف المعنية

- بالإضافة إلى الحصول على المدخلات تتعلق المشاورات أيضاً بتوصيل مقاصد الحكومة المتعلقة بتغيير السياسات أو تحسينها وكذلك توضيح الحافز وراء هذه المقاصد. وإذا ما حدث ذلك بالشكل الملائم فإنه بذلك يعزز فهم السياسات وبالتالي قبولها، وهذا بدوره يؤدي إلى مستوى أفضل وأكثر فاعلية للتنفيذ.
- الهدف من المشاورات هو جمع الإدارة والأطراف المعنية معاً لمناقشة المشاكل بالتفصيل وكذلك تناول الخيارات المتاحة للتعامل مع هذه المشاكل وتقييم أنواع المنافع مقابل الأعباء والتكاليف الجديدة التي من الممكن لها أن تظهر. وإن تعريف المشكلة، وتوضيح الأهداف والخيارات، وتحديد الآثار وتقييمها، ومقارنة الخيارات العديدة، وتعريف خطة التنفيذ والأقسام الأخرى من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مُسوّدة المقترح القانوني سوف تُحسّن جميعها من مستوى الجودة والقبول ويرجع ذلك إلى المشاورات الداخلية والعامة.
- إن مجموعات العمل، مثل الفريق الدائم لتطوير المشروع، في حالة دعمها بفرقة عمل إضافية، تكون مسؤولة عن إشراك الأطراف المعنية الهامة من داخل الإدارة وخارجها في تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مُسوّدة المقترح القانوني. تعتبر هذه الممارسة بمثابة مشاورات مستهدفة حيث يُطلب من مجموعة معينة من الأطراف المعنية المشاركة بمعرفتها وخبرتها.
- هام: إن مجموعة العمل التي تتضمن مجموعة متنوعة من الهيئات (الإدارية أو العامة) من غير المتوقع لها أن تقوم مقام البديل للمشاورات العامة!
- المشاورات الداخلية:

يشير ذلك إلى المشاورات مع الإدارة<sup>56</sup>. وتشمل هذه العملية فيما تشمل المناقشات باعتبارها جزءاً من إعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، والمشاركة في مجموعات العمل وعملية المشاورات المُسبقة قبل تقديم المقترح وذلك لتضمينه في جلسة الحكومة لمناقشته وإقراره. وهناك أهمية خاصة للمؤسسات والهيئات المسؤولة عن تنفيذ القواعد المتواجدة بالفعل و/أو تنفيذ المتطلبات المستقبلية المستمدة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث يجب دائماً عقد المشاورات مع هذه المؤسسات والهيئات.

<sup>56</sup> هناك قواعد عامة حول المشاورات الداخلية تتواجد في إجراءات الحكومة ("كتاب القواعد").

تعزز المشاورات العامة من تبادل المعلومات والآراء والبيانات والتي من الممكن لها بعد ذلك أن تصب في صُنع القرار الحكومي.<sup>57</sup> وباقتراحها بالتواصل الفعال تسمح هذه المشاورات بالمشاركة النشطة للمواطنين، والشركات، وهيئات المجتمع المدني، وممثلي الأعمال وشركاء التنمية في عملية تطوير السياسة.

إن الغرض من المشاورات العامة الأوسع نطاقاً هو توعية الأطراف العامة بالمشاورات العامة والمشاركة بمقاصد الحكومة مع عموم الجمهور. يعتبر التواصل والمشاورات من الوسائل المفيدة للغاية لجمع البيانات، والتحقق من المعلومات، والحصول على رؤية جديدة، وعرض وشرح السياسات والقرارات لتحقيق القبول العام والنجاح في التنفيذ.

يوجد الكثير من المزايا المحتملة للمشاورات مع الأطراف المعنية، وسعيًا لتحقيق الاستفادة المثلى تحتاج أنشطة المشاورات إلى أن تُعد بعناية وتُخطط بشكل جيد. ويرجع ذلك في الأساس إلى أن المشاورات مع الأطراف المعنية تغطي جميع الأنشطة حيث يُطلب من الأشخاص من خارج الإدارة تقديم تعليقاتهم، وأفكارهم، ومقترحاتهم، وبياناتهم وغيرها من الأمور الأخرى بشأن المسائل المتعلقة بالمشروع التشريعي. ومن الوقائع الهامة في هذا الشأن أن الأطراف المعنية غالباً ما تكون مجموعة غاية في التنوع من الأشخاص والمنظمات، وبالتالي فإن الأنواع المختلفة من الأطراف المعنية تتطلب أيضاً التواصل معها بشكل مختلف وذلك حتى يمكن مشاركتها في عملية المشاورات بأسهل وسيلة ممكنة.

وهذا يعني أن أنشطة المشاورات يجب أن تتكيف مع موارد الأطراف المعنية التي من المقرر عقد المشاورات معها، حيث يجب التواصل معها بالشكل الملائم كما يجب تصميم الرسائل خصيصاً حسب الجمهور المستهدف. وكذلك تحتاج الإدارة إلى احترام الوقت والمجهود الذي تستثمره الأطراف المعنية في المشاورات العامة وذلك من خلال إظهار التقدير لهذه الجهود ومعاملتها تبعاً وفقاً لهذا التقدير.

ومن الموصى به، القيام بأنشطة المشاورات التالية لكل مشروع تشريعي:

- (1) تنظيم اجتماع للأطراف المعنية خلال المرحلة المبكرة من تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
- (2) القيام بمشاورات عامة أونلاين بشأن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية من خلال إعلان على الموقع للمؤسسة المسؤولة. وحتى تكون هذه المشاورات مُجدية يجب توصيلها بفعالية لجميع الأطراف المعنية ذات الصلة. و
- (3) مراجعة مُسوّدة المقترح القانوني مع الأطراف المعنية المشاركة بشكل مباشر أو هيئات (الأعمال التجارية، الاجتماعية ...) الممثلة لها.

6 من أجل التنظيم والتخطيط بشكل فعال لأنشطة المشاورات المتعلقة بالمقترحات الخاصة بالمفهوم والمُسوّدة القانونية، تنطبق الأدوات العملية التالية:

الأداة 10: الالتزام بالحد الأدنى للمعايير الخاصة بالمشاورات

الأداة 11: تحديد الأطراف المعنية

الأداة 12: اختيار أساليب المشاورات

الأداة 13: الاتصال والتواصل أثناء تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع

الأداة 14: التخطيط للاتصال والتواصل

الأداة 15: التخطيط للاتصال والتواصل والمشاورات

الأداة 16: مثال لخطة الاتصال والتواصل والمشاورات

### 3.6.4 النتائج المستخلصة والتوصيات في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية

7 عندما تخلص مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى تطوير تشريع فرعي جديد أو تعديل قواعد قائمة فيجب أن يكون الإطار المستهدف للتشريع المستقبلي واضحاً. هذا يعني أن التدابير القانونية الفعلية التي يجب تطويرها من أجل تنفيذ الخيار المفضل يجب عرضها في شكل نظرة عامة عملية. وسوف تكون هذه النظرة العامة بداية عملية صياغة التشريع وتضمن الربط بين تحليل المشكلة الجاري للمذكرة فلسفة وأهداف التشريع وهدفها وغاياتها وعملية الصياغة القانونية.

<sup>57</sup> يعد موقع الوزارة من الأمور الضرورية لنشر مُسوّدة التشريعات الجديدة وجمع الآراء بشأنها؛ وقد تفاوتت المدة على حسب مدى التعقيد.

### 3.6.4.1 المعلومات الأساسية الخاصة بملخص مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية

- تعريف المشكلة
- الأهداف
- الخيار المفضل
- نوع التحليل المقارن المنطبق
- الآثار الإيجابية المتوقعة
- الآثار السلبية المتوقعة
- التكاليف والآثار المتعلقة بالميزانية المتوقعة
- ملخص عملية المشاورات
- الخطوات الأساسية للتنفيذ/ خطة التنفيذ

عندما تخلص مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى صياغة قانون جديد أو تعديل قانون ما قد يعني ذلك أنه حتمًا سوف تأتي قوانين أخرى بالتوازي مع متطلبات القانون الجديد. ويجب أن تحتوي مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية على هذه القوانين التي سوف تأتي بالتوازي مع متطلبات القانون المطور حديثًا، وعند القيام بذلك يوفر هذا المفهوم الأساس لجميع التغييرات القانونية اللازمة التي سوف تلي تنفيذ القرارات التي تعرضها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية.

### 3.6.4.2 توصيات للصياغة القانونية

تتضمن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية تعليمات واضحة (لمجموعة) القائمين بالصياغة (القائم بالصياغة).

عندما تكون الخطوة التالية لإقرار مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية هي صياغة التشريع الفرعي يكون التحليل الذي تم هو بمثابة الأساس للصياغة القانونية. وسعيًا لتبسيط عمل الفريق الذي سيقوم بتطوير مُسوّدة المقترح القانوني يجب أن يوضح ملخص التحليل أيضًا الإطار العام للنص القانوني، ويعتمد شكل هذا الإطار على الموضوع الذي خضع للتحليل في المفهوم.

#### أوجه القصور التشريعية

من الممكن للنظرة العامة أن تكون في شكل قائمة محددة للغاية بالمواد المتواجدة في التشريع الفرعي التي تحتاج إلى التغيير. ومن المحتمل أن تكون هذه هي الحالة عندما تتناول مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أوجه قصور تشريعية قائمة ومحددة بالفعل وتكون النتيجة المستخلصة هي تحسين الإطار القانوني القائم. كما أنه قد تكون هذه هي الحالة عندما يتمثل الهدف في تخفيف الأعباء الإدارية، وغالبًا ما تكون التغييرات القانونية المحددة كافية لتحقيق انخفاض ملحوظ في الأعباء.

#### التشريعات الجديدة

عندما يكون التشريع الفرعي الجديد بصدد التطوير من الممكن للإطار أن يتخذ طابعًا عامًا أكثر. ومن الممكن للتحليل ونتائج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية أن تضع المبادئ للنص القانوني من حيث الأمور التي ينبغي تغطيتها. كما أنه من الممكن أيضًا أن تشير إلى المبادئ التي يجب أن تنعكس في التشريع الفرعي

غالبًا ما يوفر التحليل الجاري والمقدم استنادًا إلى نموذج التكلفة القياسية، واختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة والفحص التشريعي المقارن معلومات مباشرة عن كيفية صياغة النص التشريعي.

والجدير بالذكر أنه ينبغي أن يكون أساس مقترحات المُسوّدة القانونية كاملاً قدر الإمكان. ولكن ينبغي عدم الافتراض بأن التحليل والتوصيات الخاصة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية سوف توفر دومًا صورة كاملة حول كيفية تطور التشريع الفرعي، وعلى أي حال قد تظهر مسائل جديدة أثناء المشاورات العامة بشأن مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وما يهم هو أن هذه المسائل الجديدة ينبغي وضعها مقابل التحليل الأصلي، وعندما ينتج عن ذلك حياد عن نتائج مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية يجب تقديم نسخة مُحدثة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالإضافة إلى مُسوّدة المقترح القانوني وذلك عند تقديم المذكرة بشكل نهائي للحكومة من أجل إقرارها.

يجب تحديث مذكرة فلسفة وأهداف التشريع وتقديمها للحصول على موافقة الحكومة عليها عندما تكون التغييرات المتعلقة بالآثار المتوقعة تغييرات جوهرية. وتكون هذه هي الحالة بشكل خاص إذا ما تغير الأثر المتعلق بالميزانية أو عندما تكون هناك أطراف معنية مختلفة سوف تتأثر بالقرارات عما هو متوقع في البداية.

جدول محتويات مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية

1. المقدمة
- تكوين فريق المشروع والذي يتضمن الموارد الخارجية
2. التفويض لإجراء عملية التشريع
3. تحليل المشكلة
  - 3.1. المشكلة، الأسباب، التأثيرات
  - 3.2. التسبيب
4. الأهداف
  - 4.1. الأهداف الاستراتيجية، الأهداف العامة والمحددة
  - 4.2. التسبيب
5. الحلول لتحقيق الأهداف
  - 5.1. الخيارات والحلول المختارة
  - 5.2. التسبيب
6. خطة التنفيذ وجدوله (ينقسم إلى)
  - 6.1. أنشطة من المقرر تطويرها خلال العام الأول من الإقرار
  - 6.2. أنشطة من المقرر تطويرها خلال عامين إلى خمسة أعوام من الإقرار
7. نتيجة التقييم المُسبق لآثار التدابير الخاصة بالحل  
إذا ما لم ينطبق ذلك، تجري الإشارة إلى ما يلي "لا توجد آثار ذات صلة متوقعة لهذه الفئة"
  - 7.1. الآثار الاقتصادية
  - 7.2. الآثار الاجتماعية
  - 7.3. الآثار البيئية
  - 7.4. الآثار الشاملة
  - 7.5. الآثار المتعلقة بالميزانية
  - 7.6. الأعباء الإدارية للشركات
  - 7.7. نتائج من اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة
  - 7.8. نتائج من مشاورات؟
8. التوافق مع الدستور، والإطار القانوني والمعاهدات الدولية
9. تعليمات للقائمين بصياغة النص القانوني
10. الملاحظات الختامية



#### 3.6.4.4 تقديم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى رئيس الصياغة القانونية

تمثل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية الأساس للعمل المقرر القيام به في المرحلة 5 "صياغة النص القانوني، المرحلة 1". في الحالات المباشرة قد تتم صياغة النص القانوني من خلال الخبير القانوني للفريق الدائم لتطوير التشريع باعتباره من شهد تطور المشروع التشريعي حتى هذه المرحلة المتقدمة.

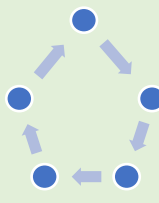
وفي الحالات المعتادة، لا سيما تلك التي يكون المشروع فيها أكثر تعقيداً، تُقدم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى رئيس الصياغة القانونية وفريق معين مكون من القائمين بالصياغة.

وحتى يقوم فريق الصياغة القانونية بالعمل المنوط به يكون من الموصى به عقد اجتماع أولي ينظمه رئيس المشروع بدعم من الخبير القانوني التابع له.

ينبغي أن يكون من المتوقع أن يتناول جدول أعمال الاجتماع الأنشطة التالية:

- خيار إشراك متخصصين قانونيين خارجيين من أجل عملية الصياغة.
- مقدمة عامة عن المشروع- المشكلات، والأهداف والحل المختار (الطول المختارة).
- الترابط مع القوانين أو اللوائح الأخرى.
- شرح المخاوف في الفصل المخصص للمراجعة القانونية بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع فيما يتعلق بالتوافق القانوني للمفهوم مع المبادئ الدستورية أو الإطار القانوني المشتق من الدستور.
- التفضيلات التشريعية المتعلقة بموضوعات مثل:
  - تجنب المحظورات؛
  - في حالة الالتزامات، السماح بالخيارات من أجل اتخاذ الإجراء؛
  - في حالة العقوبات، استثناء الحكم بالسجن؛
  - الاستثناء من الأعباء الإدارية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
- إعداد المُسَوِّدة في شكل "تشريع وقّتي" (أي أن التشريع الفرعي ينتهي بعد مدة محددة على سبيل المثال خمس سنوات)؛
- موعد نهائي محدد بشكل مشترك لتقديم مُسَوِّدة المقترح القانوني.

#### 3.7 المرحلة 5 من عملية التشريع- صياغة نص التشريع الفرعي المخطط له

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسَوِّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	<b>صياغة النص القانوني، المرحلة 1</b>	<b>5</b>
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



وفي المرحلة 5 يُترجم محتوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية إلى نص تشريعي من أجل التشريع الفرعي. يتطلب هذا العمل متخصصين رئيسيين لديهم خلفية قانونية قوية وخبرة عملية في الصياغة القانونية. إن جميع المراحل الأربعة السابقة لعملية التشريع- الدافع إلى صياغة تشريع فرعي؛ وتحليل المشكلة وإيجاد الحلول الممكنة؛ وتقييم الآثار المتوقعة الناتجة عن الحلول؛ وتوضيح مذكرة فلسفة وأهداف التشريع النهائية؛ كل هذه المراحل ساعدت في وضع الأساس من أجل المهمة التالية المثيرة للتحدي للقائمين بالصياغة القانونية.

كما رأينا أعلاه (على سبيل المثال في الأقسام 3.4.1.1، و3.4.1.2، و3.4.1.5.1، و3.4.3.4، و3.5.2.11، و3.7.2)، تم بالفعل التعامل مع الجوانب القانونية للجزء المفاهيمي من العملية التشريعية، ولكن تلك الجوانب لم تكن في مقدمة العملية أثناء إعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ولعل أحد الأسباب لهذا الأسلوب المنهجي هو منع "الشواغل القانونية المحتملة" من سرعة تضيق أفق التفكير في الحلول العملية خلال المرحلة المفاهيمية. القصد من ذلك هو أن يركز منظور تطوير المفهوم على الطرق والتدابير العملية اللازمة والمحتمل أن تكون مناسبة لتحقيق حلول المشكلة. خلال هذه الفترة فقط، ينبغي عدم التفكير في هذه الخيارات التي تتطلبها الأسباب القانونية بشكل واضح من الوهلة الأولى.

ولكن الآن بالنسبة للصياغة القانونية، هناك حاجة إلى دراسة متعمقة للمسائل القانونية الحقيقية، والتي ينبغي أن توجه إليها دوافع واضعي الصياغة القانونية لتمكين تنفيذ المفهوم بدلاً من إثارة العقبات القانونية في وقت مبكر للغاية. ومع ذلك، يجب ألا يعني "التمكين" أبداً التحايل على التشريعات القانونية أو حتى تجاهلها، بل يجب أن يكرس القائمون بصياغة القانون بشكل أساسي كفاءتهم القانونية وخبرتهم وإبداعهم لوضع حلول قانونية تتوافق تمامًا مع النظام القانوني الكامل للدولة المصرية، مما يعني أولاً وقبل كل شيء الالتزام الصارم بمبدأ سيادة القانون (المادتين 1 و94 من دستور جمهورية مصر العربية).

هناك العديد من التعريفات والتوصيفات لمفاهيم "سيادة القانون". ومن المناسب بالنسبة لهذا الدليل اتباع تعريف مستخدم داخل الأمم المتحدة ينص على ما يلي:

تُشير "سيادة القانون" إلى مبدأ للحكومة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية". (DOC UN S/2004/616، رقم 6)

جميع الشروط اللازمة المهمة لأي "تشريع جيد" مستمدة من هذا التعريف، بعبارة أخرى، هي عناصر فرعية لمبدأ سيادة القانون.

فيما يلي ستنم هيكله شرح الشروط اللازمة لتأصيل سيادة القانون على أساس ثلاثة موضوعات:

- مجال اختصاص إصدار التشريع الفرعي؛
- المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي؛
- تعليمات لأسلوب صياغة النص القانوني "للتشريع الفرعي الجيد".

ينبغي أن تكون المسائل المتعلقة بالصلاحيات التشريعية وكذلك الشرعية القانونية للتدبير قد تم تناولها بالفعل في المراحل المبكرة للعملية التشريعية عندما كان يخضع المفهوم للتطوير (أنظر أعلاه القسم 3.4) ويخضع أثره للتقييم (القسم 3.5). إلا أنه ينبغي أن يكون الفحص الشامل والنهائي مسألة يُختص بها القائمون بالصياغة القانونية. ويعتبر ذلك من الأمور الضرورية لأنه يجب الآن طرح الأسئلة القانونية على مستوى مختلف من التحديد، أي على مستوى النص المستقبلي للتشريع، وهو ما يعني أن موضوع الفحص القانوني قد يختلف الآن. وكذلك في المرحلة 5 الآن يشترك المتخصصون القانونيون والذي من المتوقع منهم القيام بفحص قانوني أكثر شمولاً وتفصيلاً.

كما هو موضح في الجزء التمهيدي من هذا الدليل (القسم 1.4، هامش رقم 7)، طُوّر علم التشريع الدولي (ويُطلق عليه أيضاً "فقه التشريع") "مجموعة أدوات" منهجية ليستعين بها القائمون على صياغة القوانين، للوفاء بالمتطلبات القائمة على مبدأ سيادة القانون لصياغة "تشريع جيد". الهدف والغرض من هذا الدليل هو تكييف ومواءمة مجموعة الأدوات مع السياق المصري.

ويتناول علم الفقه التشريعي كل من المحتوى التشريعي للنص وكذلك طابعه الرسمي المتعلق بالأسلوب، والهيكل، واللغة، واستخدام المراجع، وغيرها من الجوانب الأخرى المتعلقة "بمراقبة الحقائق العامة والمنكررة والتي تسمح بعد ذلك برسم المبادئ

وصياغة النصوص القانونية ". ولكن من الضروري الإشارة إلى أن الطابع الرسمي ليس "إضافة" ولا هدف في حد ذاته، حيث تشير الشكليات إلى محتوى الصياغة بل وتُشكلها وتتأثر بها. وعليه يكون شكل ومحتوى التشريع في علاقة جدلية حيث يؤثر مباشرة على بعضهما البعض.

تُشرح المبادئ والمتطلبات العامة المتعلقة بمحتوى التشريع الجيد في الخطوتين التاليتين، قبل تحديد الأدوات المنهجية والفنية "المجموعة أدوات" الفقه التشريعي في الخطوة الثالثة.

### 3.7.1 نطاق اختصاص إصدار التشريع الفرعي

فيما يتعلق بنطاق اختصاص التشريع الفرعي، هناك ثلاثة أسئلة قيد البحث:

- السؤال 1: هل هناك قانون (التشريع الأساسي الذي اعتمده البرلمان) يُحوّل السلطة التنفيذية للدولة إصدار تشريع فرعي حول موضوع معين؟

يتطلب أي تشريع فرعي حتى تسري صلاحيته تفويضًا ينص عليه التشريع الأساسي، أي القانون. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية هو اختصاص مُحوّل ممنوح من السلطة التشريعية (البرلمان) ويأتي ذلك استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية.

- السؤال 2: هل لدى الهيئة التشريعية الاختصاص التشريعي على الموضوع؟

غالبًا ما يُستمد الاختصاص التشريعي الموضوعي للجهة التشريعية مباشرةً من القانون المُوَلّ للسلطة نفسه من خلال التفويض أو السماح لوزارة أو سلطة معينة بإصدار تشريع فرعي. إذا لم يُنص على الاختصاص التشريعي على وجه التحديد الممنوح بشكل عام إلى "الدولة" أو "السلطة التنفيذية" أو "الحكومة"، يُحدد اختصاص سلطة معينة وفقًا للقواعد العامة للنظام الدستوري، وإذا لزم الأمر، يُحدد من خلال توزيع مسؤوليات ووظائف الحكومة.

في كلتا الحالتين من عدم اختصاص الجهة التشريعية المعنية، يكون التشريع الفرعي بأكمله غير قانوني. ويكون التشريع الفرعي ككل غير قانوني وباطل.

- السؤال 3: هل الصياغة والمعنى والغرض من كل من القانون المُوَلّ للسلطة بشكل عام ونص (نصوص) التفويض ذي الصلة في هذا القانون تغطي النطاق المقصود للتشريع الفرعي وكذلك المحتوى التشريعي لكل نص؟

الغرض من نقطة الفحص الماثلة هو تجنب ارتكاب الخطأ المتكرر، وهو أن يتجاوز المحتوى التشريعي للتشريع الفرعي النطاق الذي حدده القانون المُوَلّ للسلطة (مثال: تُراعى صياغة القانون التشريع الخاص بقيادة سيارات الركاب، كما يُنظم التشريع أيضًا قيادة الشاحنات). يؤدي تجاوز نطاق التفويض إلى جعل التشريع الفرعي - على الأقل جزئيًا - غير قانوني، وبالتالي قرار الحالة الفردية أيضًا لجهاز إداري بناءً على هذا الجزء غير القانوني من التشريع.

### 3.7.2 المتطلبات القانونية العامة المتعلقة بالمحتوى التشريعي للتشريع الفرعي

المتطلبات الواردة أدناه للمحتوى التشريعي لتشريع فرعي هي أكثر من "توصيات" حسنة النية لإعداد تشريع ذي جودة؛ بل هي معايير دستورية ملزمة قانونًا نشأت عن سيادة القانون ويمكن أن يؤدي انتهاكها إلى قرار معيب قانونًا وبالتالي قابل للاستئناف في قضية فردية.

تتضمن قائمة هذه المتطلبات أولاً وقبل كل شيء مبدأ التناسب - والمرتبط به- ثلاثة أساسيات: التأثير والفعالية والكفاءة. علاوة على ذلك، هناك معايير أخرى ذات صلة مثل الوضوح، والدقة، وتجنب التناقضات، والإيجاز، وسهولة القراءة، والاتساق، والبساطة، واليقين، وإمكانية التنبؤ، وإمكانية فهم النص القانوني.

#### 3.7.2.1 مبدأ التناسب

إذا كانت الحلول التشريعية تفرض التزامات أو أعباء قانونية أخرى على الأفراد (مواطنين أو أشخاص اعتبارية)، فيجب فحص ما إذا كانت متوافقة مع مبدأ التناسب.

مبدأ التناسب هو مطلب معترف به عالميًا مشتق مباشرةً من سيادة القانون (المادتين 1 و94 من دستور جمهورية مصر العربية) المُلزم لأي نشاط لدولة دستورية (أنظر الموضح بالتفصيل في دليل الإجراءات الإدارية الجيدة لمصر، الصادر عن المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) وبرنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيجما) المشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2018).

يكون هذا المبدأ ملزماً لأي جهاز من أجهزة الدولة المصرية وينطبق على أي إجراء تقوم به الدولة - سواء كمشرع أو كهيئة من هيئات السلطة التنفيذية - ولذلك يمنحها القانون حرية التصرف والتي قد تقيد حق الفرد أو المصلحة المشروعة لمواطن أو شركة. للمبدأ أهمية قصوى بالنسبة للقرارات التقديرية لأنه يُحدّد - كقاعدة عامة - من المساحة المتاحة لأي قرار تقديري لسلطة الدولة.

يشتمل مبدأ التناسب في الإدارة على ثلاثة عناصر يجب تمييزها. لا يمكن أن يعتبر الإجراء متماشياً مع المبدأ إلا إذا تم استيفاء المتطلبات الثلاث، كما يجب فحص متطلبات هذه العناصر بترتيب معين: الملاءمة والضرورة والكفاية.

#### ● الملاءمة

يعتبر الإجراء أو القرار ملائماً إذا كان يمكن أن يؤدي إلى الغرض المرجو من الإجراء المُتخذ. ليس من الضروري أن يتم اتخاذ الإجراء الأنسب. يكفي أن يكون الإجراء خطوة ممكنة على طريق تحقيق الهدف أو الغرض الموجه إليه الإجراء للوفاء بمتطلبات مبدأ التناسب، ومع ذلك، فمن غير القانوني اختيار إجراء غير مناسب على الإطلاق.

إذا طبقنا هذا المعيار على حالة المثال المفترض "للسلامة على الطرق" المشار إليه أعلاه في القسم 3.5 (أنظر 3.5، هامش رقم 3) يمكننا أن نستنتج أن ارتداء أحزمة الأمان أثناء قيادة السيارة يؤدي إلى تقليل الحوادث التي تؤدي إلى إصابات مميتة أو ذات آثار خطيرة.

#### ● الضرورة

كان من المفترض مناقشة معيار الضرورة مرتين في العملية التشريعية، ولكن يُناقش إما من باب المنفعة السياسية (أنظر أعلاه [القسم 3.4.3.4](#))، أو في سياق تحليل الأثر التشريعي بالنظر إلى نسبة التكلفة مقابل العائد (أنظر أعلاه [القسم 3.5.2.11](#)). ومع ذلك، يجب أن تثار النقطة مرة أخرى هنا، ولكن هذه المرة عن طريق موازنة المصالح القانونية. يكون القرار الآن ما إذا كان تقييد الحق الفردي ضرورياً بسبب منفعة قانونية أعلى قيمة (مثل حماية صحة مستخدمي الطريق).

يتم استيفاء المبدأ الفرعي الخاص بضرورة إجراء ما إذا لم يكن هناك إجراء آخر مناسب بنفس الطريقة من ناحية ولكنه أقل عبئاً على الطرف المتأثر من ناحية أخرى. إذا كان لدى الهيئة العامة خياران أو أكثر لتحقيق غرض محدد بنفس القدر، فيجب عليها اختيار الخيار ذي التأثير الأقل على الحقوق أو المصالح القانونية لصاحب الحقوق المتأثر.

بالنظر إلى حالة السلامة على الطرق، يمكن القول إن التجربة أظهرت أن الدعوة العامة لارتداء أحزمة الأمان طوعاً عند القيادة كان لها تأثير ضئيل. لذلك، ومن أجل حماية المواطنين بشكل مستدام من حوادث السيارات الخطيرة، يتعين وجود التزام عام بارتداء أحزمة الأمان.

#### ● الكفاية

على المستوى الثالث، يتطلب مبدأ التناسب عمل مقارنة وتحقيق توازن بين أهداف أو غايات الإجراء من جهة والأعباء الشاقة من جانب الأفراد المعنيين من جهة أخرى. يجب النظر في أهمية الحقوق أو المصالح المتأثرة أو المتضمنة من جانب الحقوق أو المصالح العامة التي سيتم تحقيقها على الجانب الآخر بشكل صحيح في حالة ترك القانون المُخَوَّل للسلطة مساحة لاختيار خيارين أو أكثر.

في حالتنا المفترضة "للسلامة على الطرق"، فإن حماية أرواح وصحة العديد من الأشخاص تبرر العبء الخفيف نسبياً للالتزام بارتداء أحزمة الأمان أثناء قيادة السيارة، لذا فالعيوب الناجمة عن الالتزام بالنسبة للأفراد لا تفوق المزايا التي تعود على المجتمع.

#### 3.7.2.2 المبادئ الأساسية: التأثير والفعالية والكفاءة

هناك ثلاثة معايير مهمة لتحقيق الجودة الموضوعية للتشريع الفرعي ألا وهي *التأثير والفعالية والكفاءة*<sup>58</sup>. في هذا القسم، سيتم توضيح كيفية فهم هذه المبادئ، التي قد تبدو للوهلة الأولى نظرية ومجردة تماماً. لهذا سيتم تطبيق المعايير الثلاث على مثالنا المفترض "للسلامة على الطرق" المقدم أعلاه في القسم 3.5 (أنظر 3.5، هامش 3).

<sup>58</sup> Ulrich Karpen, Folgenabschätzung für Gesetze und Richterrecht, in: Volker Rieble (ed.), Folgenabschätzung im Arbeitsrecht. ميونخ 2007، صفحات 13-36 (22).

## ● التأثير

10

يشير التأثير إلى هل وإلى أي مدى يمكن أن يحقق التشريع الفرعي الأهداف التي أُعتمد من أجلها بمعنى أن يتمتع التشريع بمستوى عالٍ من التأثير إذا كان - عند تنفيذه - أقرب إلى مقصد/ غرض المُشرع<sup>59</sup>. وفقاً لمعنى هذا المعيار، من الأساسي أن تكون الأهداف المحددة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مفهومة بوضوح. في حالة مثال "السلامة على الطرق" افترضنا أن الهدف الاستراتيجي هو "تحسين السلامة في حركة المرور على الطرق" وكان الهدفان الرئيسيان المحددان هما "تقليل عدد حوادث المرور على الطرق" و"تقليل حوادث المرور التي ينجم عنها إصابات خطيرة ووفيات". وقد أثبتت التجارب في العديد من الدول أن الواجب المنصوص عليه قانوناً لارتداء أحزمة الأمان أثناء القيادة في السيارة أدى إلى تقليل الحوادث ذات العواقب المميتة أو الجسيمة.

## ● الفعالية

11

تنوّه الفعالية إلى درجة توافق تصرفات ومواقف الجهات المستهدفة والموجه لها التشريع مع السلوك الذي تصوره التشريع الفرعي، بمعنى هل أكبر عدد ممكن من المُستهدفين بالتشريع يتصرفون على النحو المستهدف، إذا تم تنفيذ التشريع الفرعي وتطبيقه والامتثال له. في هذا السياق، فإن سهولة قراءة النص التشريعي وفهمه لهما أهمية جوهرية، لذا يجب أن يضع القائمون بصياغة القانون في اعتبارهم دائماً أن الأشخاص المخاطبين بالتشريع الفرعي ليسوا بالضرورة عاملين في مجال الإدارة العامة أو ممن هم معتادون وقادرون على فهم النصوص القانونية المُعقدة قانوناً. عادةً ما يتم توجيه التشريع الفرعي إلى المواطنين العاديين، الذين يُستهدفون بأحد القواعد إما كأفراد أو في حياتهم المهنية والاقتصادية.

لا يكفي أن يفهم المواطنون صياغة نص القاعدة القانونية، فعندما يُقصد من المستهدفين بالتشريع الفرعي التصرف بطريقة معينة، يجب أيضاً صياغة نص قانوني جيد بطريقة تُمكنه من إقناع مَنْ يخاطبهم. ففي الحقيقة يكره معظمنا القواعد، لأنها تُقيّد تطورنا الحر، لذا فإن صياغة نص مُحير وغير واضح ومُعقد من شأنه أن يُزعج القارئ له ولا يمكنه أبداً إقناعه بأن مثل هذه القاعدة معقولة منطقياً.

لذلك، يجب أن تُركز جهود القائمين بصياغة القانون على الوصول إلى موافقة الجميع، الذين يُستهدف امتثالهم للتشريع، على المحتوى التشريعي للتشريع، وعلى الأقل يمكنهم قبول ضرورته ومعقوليته، حتى ولو لم ينال إعجابهم. لا يمكن أن تحقق القاعدة التي لا يمكن فهم مغزاها ثقة المُستهدف بها في أنه من الجيد في النهاية احترام القاعدة. كلما كان النص القانوني أكثر تعقيداً وإرباكاً، زادت احتمالية عدم الالتزام به. هل نحترم قاعدة لا معنى أو منطق لها بالنسبة لنا؟

في المثال أعلاه، هناك قاعدة مبسطة وواضحة تفرض إلزاماً قانونياً لربط أحزمة الأمان، وهي قاعدة معقولة وهناك أسباب وجيهة للافتراض أن معظم السائقين سيلتزمون بها، على الرغم من أنه من المعروف جيداً أن الدول والمجتمعات تتفاعل بطرق مختلفة، أي قبول استخدام أحزمة الأمان بدرجةٍ أو بأخرى. ولكن بشكل عام يبدو أنها فعالة.

## ● الكفاءة<sup>60</sup>

12

يُقصد بالكفاءة ما إذا كانت "المزايا" التي تعود من التشريع تبرر "التكاليف" المُتحملة، ويجب فهم "التكاليف" بمعناها الأوسع الذي لا يشمل فقط الجوانب المالية مثل القدرات المؤسسية وعائد الموارد.

لذا يتطلب تطبيق معيار الجودة المائل تقييم البدائل، حيث تحظى البدائل الأكثر كفاءة على الأفضلية قبل البدائل الأكثر تكلفة. وفي مثال "السلامة على الطرق" المعروف سالفاً، يكون التشريع فعالاً إذا تحققت النتيجة "تقليل عدد الإصابات الجسيمة لحركة المرور" بتكلفة أقل مقارنةً بالتدابير الأخرى (على سبيل المثال، تحسين بناء الطرق أو زيادة نقل السيارات بالسكك الحديدية)، وهذا هو الحال في مثال "السلامة على الطرق"، ولكن لا يستبعد هذا الإجراءات البديلة (القانونية)، بحيث يؤدي المزيد من المدخلات - مثل بناء الطرق أو تحديد حدود السرعة والنقل بالسكك الحديدية أو كلاهما - إلى تقليل الحوادث الجسيمة بشكل أكثر فاعلية ودلالة.

<sup>59</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الحد من البيروقراطية، Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated – Looking Beyond 2010 (لماذا يعتبر التبسيط الإداري مُعقد للغاية - ما بعد عام 2010)، باريس 2010، ص.98.

<sup>60</sup> IPE 10 Ewald Wiedering (رقم 1) § 7, 97 Rn. يشير إلى التقاضي الدستوري

وفيما يتعلق بالكفاءة، يجب على القائم بصياغة القانون أن يتوقع بشكل أساسي نفس المعايير بالنسبة لاعتبارات المتعلّقة بمحتوى التشريع؛ حيث إنها ستطبق في الخطوة التالية على تقييم آثار صياغته التفصيلية للتشريع الفرعي. (أنظر على وجه الخصوص العلاقة بنموذج التكلفة القياسية كأحد أدوات تقييم الأثر التشريعي، [القسم 3.5.2.6](#)).

### 3.7.2.3 متطلبات قانونية أخرى

- 13 • الاتساق
- يجب أن يكون كل تشريع مترابط ومتسق مع القوانين الأخرى في النظام القانوني العام لمصر، كما يجب أن يكون متوافقاً مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمتها ووقعتها جمهورية مصر العربية.
- 14 • اليقين القانوني وإمكانية التنبؤ
- يجب أن يكون المحتوى التشريعي واضحاً وخالياً من التناقضات حتى يتمكن كل من مُقدم الطلب (الممارس الإداري) والمُوجه إليه التشريع (المواطن أو المشغل التجاري) من التنبؤ بالنتائج القانونية التي يمكن توقعها من كل تشريع، ويشتمل مطلب سيادة القانون الخاص بإمكانية التوقع والتنبؤ أيضاً على حظر التطبيق بأثر رجعي. كقاعدة عامة، لا يجوز للتشريع أن يفرض سوى التزامات أو أعباء على المواطنين في المستقبل؛ تقييد مبدأ الأثر الرجعي يحمي المُستهدف بالتشريع من الآثار الرجعية التي لا يمكن للمرء توقعها.
- 15 • الاستقرار
- يجب صياغة القانون بطريقة لا تجعله عُرضة للتغييرات والتعديلات على الفور.

### 3.7.3 مفهوم التشريع

- 16 يلاحظ القائمون بالصياغة أو الفريق المعني بالصياغة نتائج وضع السياسة الخاصة بالمُسوّدة، وإذا لزم الأمر، ينبغي إجراء بحث إضافي. وينبغي أن يأخذ المفهوم في الاعتبار الجوانب التالية:
- ما هي القواعد المتضمنة للتشريع الفرعي الجديد: منح حقوق؟ إلغاء حقوق؟ فرض التزامات؟ التحكم في التصرفات (السلوكيات)؟ احتواء حوافز؟ إسناد اختصاص؟
  - مَنْ هم المستهدفين بالتشريع: الجميع؟ المواطنون؟ أفراد أو أشخاص اعتبارية معينة؟ سلطات؟ محاكم؟ أعمال تجارية؟ شركات؟ هيئات؟
  - ما هو الهدف من التشريع الجديد: الدعم؟ إجراء؟ توزيع المهام؟ حماية الحقوق القانونية أو المصالح الاقتصادية؟
  - هل التشريع الجديد أو النص المنفرد تلقائي النفاذ أم أنه إطار قانوني يتطلب التنفيذ من خلال هيئات أخرى؟
- ترتبط هذه المعايير ارتباطاً وثيقاً بمسألة ما إذا كان التشريع الجديد يجب أن يكون مفصلاً أم عاماً، فإذا كان التشريع الفرعي يتعامل مع التعديلات على الحقوق المدنية، فيجب أن يكون المُشرع نفسه تفصيلياً للغاية؛ وفي حالة أخرى، يجوز له ترك التفاصيل للسلطة التقديرية للجهة التنفيذية.

### 3.7.4 إرشادات عامة حول بنية النص وشكله وأسلوبه

- 17 • فقط عندما تعرف ما تريد كتابته، ستتمكن من كتابته بوضوح ودقة.
- للمحتوى الواضح والاستخدام الجيد للغة علاقة وثيقة لا يفترقان.

#### 3.7.4.1 اللغة القانونية

- 18 يُقَيِّم التخصص الأكاديمي لعلم اللغة قابلية فهم النص بالاعتداد بأبعاد البساطة، والإيجاز، والدقة، والهيكل، والتنظيم، ويمكن تطبيق هذه الأبعاد أيضاً على لغة التشريع. في الواقع، هناك ثلاثة جوانب مهمة بالنسبة لمشكلة صياغة المعايير القانونية: اختيار الكلمة المناسبة، والبناء المناسب للجملة، وهيكل للنص يعكس ترتيباً منطقيّاً للأفكار.
- 19 يجب أن تكون اللغة المستخدمة في النصوص التشريعية صحيحة ومفهومة للجميع قدر الإمكان. وبالتالي، يحتاج أولئك المكلفون بمهمة صياغة التشريعات إلى إيجاد التوازن الصحيح بين استخدام لغة يسهل فهمها ودقيقة وفنية قدر الإمكان، بالنظر إلى

الموضوع الذي يتعين تنظيمه، والغرض من التشريع. يجب أن يكون الأشخاص المتأثرون بتشريع معين في وضع يسمح لهم بفهم موقفهم القانوني دون الحاجة إلى طلب المشورة القانونية ومن ثم التصرف وفقاً لذلك. كما يجب أن تكون المحاكم قادرة على إصدار قرار بناءً على التشريع، حيث ينبغي أن يكون من الممكن تحديد حدود الإجراءات الإدارية بناءً على محتوى التشريع وغرضه ومداه. وبالتالي، هناك ارتباط وثيق بالمبدأ الدستوري الخاص باليقين القانوني (المتعلق بالمحتوى) (أنظر أيضاً أدناه [القسم 3.7.2.3](#))، يمكن للنصوص القانونية المكتوبة بلغة قانونية واضحة فقط أن ينتج عنها الوضوح القانوني، لذا، فالتشريع الذي لا يمكن فهمه إلا "بناءً على معرفة دقيقة بالموضوع، ومهارات منهجية استثنائية وشغف معين لحل المشكلات الفكرية"<sup>61</sup> لا يفي بهذه المتطلبات.

20 يعتمد المقصود بكلمة "الجميع" على مجموعة الأشخاص التي يمنحها التشريع التزامات أو حقوقاً، لذا فالتشريع الموجه إلى مجموعة مستهدفة واسعة النطاق، وبالتالي، "الجميع"، مثل اللائحة التنفيذية التي تنظم الالتزام العام للسانقين بارتداء أحزمة الأمان، يجب أن يكون مفهوماً لأي شخص بمستوى ذكاء متوسط. أما في حالة التشريع الموجه إلى مجموعة مستهدفة محدودة، فعلى النقيض من ذلك، تُشير كلمة "الجميع" في المقام الأول إلى أولئك الذين يعملون في مجال قانوني معين (مثل التجار أو أخصائيي الري أو الأطباء النفسيين). في مثل هذه الحالات، يمكن للهيئة التشريعية أن تفترض أن الجهات المعنية بهذا التشريع لديها المعرفة المتخصصة اللازمة، ويجب أن يكون الأشخاص العاديون على الأقل قادرين على فهم المعنى العام لغرض القانون المعني.

لغة التشريع هي مجموعة فرعية من المفردات القانونية، أو المصطلحات القانونية، ويعتبر أسلوب التعبير الرسمي والموحد من سمات أي نوع من مصطلحات أهل المهنة، وهو ما يستخدمه المهنيون للتحدث في مجال خبرتهم - لغة المتخصصين للمتخصصين؛ لكن عندما يقرأها غير المتخصصين، تفقد المصطلحات القانونية ارتباطها المباشر بالتفكير القانوني المتخصص وعلاقتها بالمنهجيات المهنية؛ حيث لا يستطيع الأشخاص العاديون فهم المصطلحات أو الرسالة المقصودة بسهولة.

21 تتمثل إحدى السمات المحددة للمصطلحات القانونية في أنها تستخدم مصطلحات، من الناحية الرسمية، مماثلة لتلك المستخدمة في اللغة اليومية، ولكن لها معنى مختلف في السياق القانوني.

عند تنظيم الأمور في مجال متخصص معين، يجب أحياناً أيضاً توخي الحذر عند استخدام المصطلحات المتخصصة المتاحة في هذا المجال؛ حيث يجب استخدام المصطلحات المتخصصة فقط في حالة عدم توفر تعبيرات عامة أو حيث تؤدي تلك التعبيرات إلى زيادة طول الحكم الفردي بشكل غير متناسب. على سبيل المثال، يمكن أن تستخدم التشريعات المتعلقة بمكونات الأغذية أو إجراءات التصنيع لغة مصنعي المواد الغذائية الذين يحتاجون إلى الالتزام بهذه التشريعات.

لتجنب خروج نص تشريعي مُضلل أو حتى غير مفهوم للأشخاص العاديين، يجب مراعاة خصوصيات اللغة الفنية عند صياغة التشريع الفرعي، ويمكن تضمين التعريفات عندما يكون للكلمات معنى مختلف عما إذا كانت تستخدم في اللغة اليومية أو عندما تصوغها الجهة التشريعية. على النقيض من ذلك، لا يلزم إدراج أي تعريف عند استخدام مصطلح تمت صياغته بالفعل (واستخدامه في تشريعات أخرى)، وذلك لتجنب التكرار غير الضروري والمربك، كذلك، لا ينبغي إعطاء مصطلح مستخدم بالفعل في السياقات القانونية معنى مختلفاً إذا لم يكن هناك سبب للقيام بذلك. ومن ثم فإن صياغة مصطلح جديد سيكون الخيار الأفضل في هذه الحالة.

22 الدقة والوضوح مهمان بشكل خاص في النصوص القانونية، حيث إن التعبير عن الأمور القانونية بدقة ووضوح حتى يفهما عامة الناس يتطلب قدراً كبيراً من العمل النصي الذي بدوره يستغرق وقتاً وجهداً. تحتاج إلى العثور على الكلمات الصحيحة، والجمل الصحيحة، والتوازن الصحيح بين الدقة والاستيعاب.

ستساعد القواعد العامة المُطبقة، التالي ذكرها، في كتابة النصوص التي يجدها القراء سهلة الفهم:

• ما الذي ترغب في قوله؟

اكتب الكلمات الرئيسية أو ارسم مخططاً لتوضيح العلاقات المتداخلة التي يجب توضيحها والظروف الواقعية التي ستؤدي إلى التبعات القانونية. ثم اكتب مُسودتك الأولى ثم اقرأها مرة أخرى بعينٍ ناقدة.

• هل هناك طريقة أفضل للتعبير؟

<sup>61</sup> المحكمة الدستورية النمساوية بأمر مؤرخ 6 سبتمبر 2006، رقم الملف: XI R 26/04



عند صياغة نص قانوني، يجب على المرء أن يضع في اعتباره أن النص هو وسيلة اتصال؛ لذا يجب أن يكون مقروءًا، وحاول ألا تكون فنيًا للغاية، وتحقق من اختيارك للكلمات وبنية الجملة.

- كن موجزًا!

استخدم جمل قصيرة. يجب التعبير عن كل فكرة بجملة واحدة؛ لذا تجنب الكلمات غير الضرورية واحذف الكلمات الحشو. إذا كانت هناك حاجة إلى تكرار فقرات من نفس التشريع أو عبارات أطول، فيمكن استخدام الإحالة المرجعية؛ لكن إذا أدى ذلك إلى صعوبات في فهم النص، فقد يكون التكرار هو الأفضل.

- كن متسقًا!

يجب أن تكون المصطلحات المستخدمة ثابتة وموحدة، سواء في المُسوّدة أو فيما يتعلق بالتشريعات الأخرى. يجب دائمًا استخدام المصطلح نفسه باستمرار للإشارة إلى نفس المسألة في جزء واحد محدد من التشريع أو المجال القانوني. قد يُثري استخدام المرادفات نصًا أدبيًا أو خطابًا احتفاليًا ولكنه غير مناسب في النصوص القانونية.

- كن واضحًا ودقيقًا ومتربطًا وبسيطًا قدر الإمكان!

يجب أن يضمن الأسلوب أقصى قدر من الفهم والدقة والإيجاز لاستبعاد أي غموض، فاللغة التي يستخدمها القائم بالصياغة القانونية هي ببساطة الأداة التي تعبر عن إرادة الهيئة التشريعية.

تضيف التعريفات إلى وضوح التشريعات، ويمكن جمعها في الجزء التمهيدي من النص القانوني. يتم استخدام قسم التعريفات عندما تحتاج المصطلحات إلى تعريف أو عندما يكون من المرغوب استبدال كلمة واحدة أو عبارة طويلة يجب استخدامها عدة مرات. يمكن استخدام الألفاظ الجديدة والإقليمية إذا تم تطبيقها على نطاق واسع، يجب تجنب الكلمات أو التعبيرات أو المصطلحات الغامضة، وكذلك استبعاد العبارات القانونية الزائدة، أو العامية، أو الاختصارات، أو التسميات المختصرة.

- كن منطقيًا!

يجب أن يسبق العام الخاص، والمبادئ الأساسية تأتي قبل التفاصيل الإدارية، ويجب صياغة الجزء الدائم قبل المؤقت، والأهم يجب كتابته قبل الأقل أهمية.

- كن ناقدًا لنفسك!

يُعتبر تأليف وتكوين المُسوّدة عملية تعلم دائمة وديناميكية، وعادةً ما يمثل الانتهاء من النسخة الأولى من المُسوّدة بداية الجولة التالية.

### 3.7.4.2 هيكل المُسوّدة

- 23 يجب تقديم محتوى مُسوّدة التشريع الفرعي بطريقة منظمة ومهيكلية بشكل جيد. لهذا، يجب على القائم بالصياغة أن يضع في اعتباره أن الصياغة القانونية تتبع طريقة خاصة وهي مسألة فنية، ويجب أن يعرف كيف يتم تنظيم المُسوّدة بشكل عام ثم تطبيق ذلك على مُسوّدته.

كقاعدة عامة، يجب أن تحتوي المُسوّدة على الأجزاء التالية:

- العنوان
- الديباجة
- النصوص التمهيديّة
- مواد تغطي النصوص العامة والتفصيلية للموضوع
- الجزاءات (نادرًا ما يتم تضمينها في التشريعات الفرعية)
- نصوص انتقالية ونهائية
- الملاحق



ولا يعتبر هذا الهيكل إلزاميًا فقد تفقد المُسَوَّدة جزء أو أكثر ولكن هذا في الأغلب باستثناء العنوان ونص المقدمة.

24 يجب أن يكون عنوان المُسَوَّدة قصيرًا ويجب أن يصف بوضوح موضوع التشريع. العنوان هو العنصر المحدد للمُسَوَّدة، لذا يجب أن يكون وصفيًا، ويلخص الأمر في كلمة أو كلمتين.

25 قد تحتوي ديباجة القانون، إن وجدت، على الأساس المنطقي للتشريع ودوافعه الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو غير ذلك من الدوافع، ووضعها في سياسة الحكومة أو الوزارة. كما تعتبر الديباجة مفيدة أيضًا في تفسير المحتوى التشريعي للنصوص ومعنى المصطلحات القانونية المستخدمة في النص التالي.

26 تُحدد النصوص التمهيدية الأسس القانونية، أي التفويض بإصدار التشريع الفرعي مع بيان فنته.

27 تُحدد النصوص العامة موضوع التشريع ونطاقه ومجاله، فهي توجه التشريع برمته وتشرح وتُعرف بعض الأفكار والمفاهيم، وغالبًا - كما هو الحال في الدساتير - يتم صياغتها باستخدام مصطلحات قانونية عامة (مثل سيادة القانون، والإجراءات القانونية الواجبة، والحالة الاجتماعية... إلخ). في التشريعات الفرعية الشاملة، يكون للنصوص العامة معنى هيكلي وتقدم نظرة عامة على أجزاء وأقسام النص القانوني.

28 تُمثل النصوص الموضوعية الإطار التنظيمي للتشريع: القواعد والحقوق والالتزامات وعواقب مخالفة القواعد. بشكل عام، القانون المادي يسبق القانون الإجرائي، وتُصاغ النصوص الخاصة بالعقوبات في نهاية القانون. يجب صياغة النصوص بترتيب منطقي، بناءً على التحليل القانوني، وطبيعة المؤسسات، وعلاقاتها، وأخيرًا ينبغي صياغتها وفقًا للتدرج الهرمي للتشريع.

29 يتضمن باب "العقوبات"، إن وُجد، الجزاءات والعقوبات الأخرى في حالة مخالفة القانون.

30 قد تغطي النصوص الانتقالية والختمية للمُسَوَّدة ما يلي: طرق وبيانات إصدار وإنفاذ التشريع، توافُق التشريعات الجديدة مع الأنظمة السابقة، والاحتفاظ الانتقالي أو المؤقت بالنصوص القديمة، والطابع الملزم للسلطات المسؤولة عن تنفيذ التشريع. في كثير من الأحيان قد يكون هناك نص ختامي يشير إلى "الإعلان عن هذا التشريع ليكون ساري المفعول بأثر فوري" أو بيانات أخرى.

31 يجب أن تحتوي ملاحق التشريع على مخططات، وخطط، ومعلومات رقمية وإحصائية، وهياكل تنظيمية، ورسومات، وجداول، وتفاصيل أخرى، ويعتبر الملحق جزء من النص القانوني وبالتالي فهو قانون ملزم.

### 3.7.4.3 مخطط تفصيلي مرقم للنص

32 يجب أن تتبع كل مُسَوَّدة تشريع هيكلًا معيّنًا وترتيبًا محددًا للنصوص. يفضل استخدام الأقسام والتقسيمات لتقسيم التشريع الفرعي المطول إلى وحدات مفهومة. هناك العديد من الخيارات لترتيب نص قانوني وترقيمه، وتضع كل دولة معاييرها الخاصة في هذا الشأن. يمكن ترتيب الأجزاء، والفصول، والأقسام، والأقسام الفرعية، والتقسيمات الفرعية، والبنود، على النحو التالي:

- الجزء أ (عنوان)
- الفصل الأول (عنوان)
- المادة 18 (عنوان)
- (1) فقرة
- الجملة 1، 2، 3 ...
- أو
- الجزء الأول (عنوان)
- الفصل الأول (عنوان)
- القسم 1
- 1.1 القسم الفرعي
- 1.2 القسم الفرعي
- (أ) التقسيم
- (ب) ...
- (i) البنود
- (ii) ...

المادة هي العنصر الهيكلي الأساسي للتشريع، ولها طبيعة متكاملة وتتضمن نصًا أو أكثر من النصوص ذات الصلة المباشرة التي تخضع لنفس الفكرة. وبشكل عام، تحتوي المادة على عنوان. ويجب أن تكون المواد قصيرة لتوفر توجيهًا جيدًا للقارئ، لذا لا

ينبغي ألا يزيد طول المادة عن 3 أو 4 فقرات، وألا تحتوي الفقرة على أكثر من 3 جمل، على أن تعبر الجملة عن فكرة قانونية واحدة.

### 3.8 المرحلة 6 من عملية التشريع- تقييم الأثر- المرحلة 2- المعنية بمُسوّدة النص القانوني

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
1	المبادرة	
2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	
3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	
4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	
5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	
6	<b>تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)</b>	
7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)	
8	الإصدار	
9	التقييم اللاحق	



#### 3.8.1 تقييم الأثر والمراجعة القانونية للمُسوّدة

1 في المرحلة 3 من عملية التشريع، أُجري بالفعل تقييم الأثر المتعلق بالمفهوم على النحو المنصوص عليه في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ومع ذلك، فإن المفهوم يكون بالضرورة عامًا وعادةً ما يترك مجالًا للصياغة القانونية للقيام بالخيارات التشريعية المختلفة. والآن عندما تتوفر مُسوّدة محددة للنص التشريعي، يجب فحصها مرة أخرى لمعرفة ما إذا كانت ترجمة المفهوم إلى عبارات وكلمات في النص التشريعي من الممكن أن يكون لها تأثير سلبي عند تطبيقها في الممارسة العملية. من الممكن في كثير من الأحيان، واستنادًا إلى فحص النص المُحدد، على سبيل المثال، تحديد التكاليف المحتملة التي قد تتحملها الشركة نتيجة الالتزام برفع التقارير الذي يفرضه التشريع الفرعي.

إن أساليب ومعايير تقييم الأثر التشريعي هي نفسها المستخدمة في المرحلة 3، ولكنها تطبق الآن على كل التفاصيل التشريعية المحددة للنص التشريعي.

بالإضافة إلى فحص "الأثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والشاملة وتلك المتعلقة بالميزانية" (أنظر أعلاه [القسم 3.6.1](#)) للمحتوى التشريعي لمُسوّدة النص، يجب أن تتضمن المرحلة 6 من عملية التشريع أيضًا فحصًا قانونيًا للمُسوّدة شريطة وجود خبرة قانونية في فريق التقييم، وينبغي إجراء المراجعة القانونية على أساس المبادئ والمعايير الموضحة أعلاه (أنظر أعلاه [القسم 3.8](#)) ويجب إدراج نتيجة المراجعة في تقرير التقييم الثاني.

## 3.8.2 تقرير التقييم الثاني للأعمال والأثر التشريعي (تقرير التقييم الثاني)

هيكّل تقرير التقييم مقترح في جدول المحتويات التالي:

2

### جدول المحتويات تقرير تقييم مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (تقرير التقييم الأول) أو تقرير تقييم مُسَوِّدة المقترح القانوني (تقرير التقييم الثاني)

1. مُقدمة
  - الجهة التشريعية
  - اسم المشروع
  - القانون المُخَوَّل للسلطة
  - تكوين فريق التقييم بما في ذلك الموارد الخارجية
2. مُلخص التقييم
3. فئات الآثار بما في ذلك التأثير الخاص بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة
4. تقييم خطة التنفيذ
  - الهيكل المؤسسي
  - فعالية التدابير
  - التكاليف (مقابل الميزانية - إن أمكن)
5. اتخاذ قرار بشأن إجراء "تقييم الأثر التشريعي الكامل" أم "تقرير الأثر التشريعي البسيط"
6. مصادر البيانات والحقائق والخبرات والآراء
7. التطبيق ونتائج الأدوات التحليلية المتعلقة بجميع الحلول التشريعية والخيارات المستبعدة
  - 7.1. الحل التشريعي المختار الأول
    - 7.1.1. نموذج التكلفة القياسية (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.2. تطبيق تحليل فعالية التكاليف ونتائجه (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.3. تطبيق تحليل التكلفة والعائد ونتائجه (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.4. تطبيق الفحص التشريعي المُقارن ونتائجه (إذا تم تنفيذه)
    - 7.1.5. تطبيق التحليل متعدد المعايير ونتائجه (إذا تم تنفيذه)
  - 7.2. الحل التشريعي المختار الثاني (إن وجد)
    - 7.2.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
    - 7.2.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)
    - 7.2.3. إلخ
  - 7.3. الحل التشريعي المختار الثالث (إن وجد)

### 7.3.1. إلخ

7.4. الخيار المستبعد الأول (إن وجد)

7.4.1. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.4.2. أداة تحليلية (إذا تم تنفيذها)

7.4.3. إلخ

7.5. الخيار المستبعد الثاني (إن وجد)

7.5.1. إلخ

7.6. الخيار المستبعد الثالث (إن وجد)

8. ضرورة الحلول التشريعية

8.1. تدابير بديلة

8.2. المدة الزمنية المحددة (تشريع - و\_وقي؟)

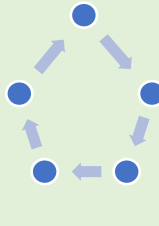
توقيع رئيس عملية التقييم

### 3.8.3 تسليم تقرير التقييم الثاني إلى رئيس الصياغة القانونية

3 بمجرد استكمال التقييم وتوفر تقرير التقييم الثاني بالإضافة إلى الوثائق الداعمة لذلك، قد يقدم رئيس عملية التقييم التقرير إلى رئيس الصياغة القانونية. ويجب إلحاق تقديم هذا التقرير بطلب لعقد اجتماع توضيحي، وينبغي أن يكون هذا الاجتماع إلزاميًا للتمكن من الفهم الصحيح للمخاوف التي أثّرت في سياق التقييم مع توفير البيانات الداعمة كدليل على صحة أوجه القصور المحددة.

بهذه الطريقة يتم التأكد من أن رئيس عملية الصياغة القانونية والفريق يمكنهم بنجاح تحويل أي عقبات تم تحديدها إلى تعديلات على المُسوّدة، قبل تقديم النسخة النهائية إلى "رئيس عملية التشريع" للقيام بأنشطة الإصدار.

### 3.9 المرحلة 7 من عملية التشريع- المرحلة 2- مراجعة نسخة مُسوّدة النص القانوني

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
1	المبادرة	
2	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	
3	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	
4	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	
5	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	
6	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	
7	صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)	
8	الإصدار	
9	التقييم اللاحق	



#### 3.9.1 مراجعة مُسوّدة النص القانوني استناداً إلى تقرير التقييم الثاني

- 97 يتعين على رئيس الصياغة القانونية بدعم من فريقه مراجعة مُسوّدة النص القانوني وفقاً للحقائق والبيانات الواردة في تقرير التقييم الثاني، وإذا كان لدى القائمين بالصياغة القانونية شكوكاً معقولة حول صحة نتائج التقييم ومعقوليتها، أو إذا استنتجوا، على الرغم من البيانات الصحيحة ذات الصلة، أنه يجب الاحتفاظ بمُسوّدة النص لأسباب قانونية أو قانونية فنية، فمن المستحسن في الحالات السياسية ذات الحساسية الخاصة استشارة رئيس المشروع وطلب قرار نهائي منه.

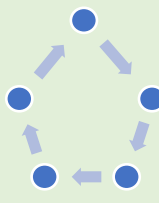
#### 3.9.2 الالتقاء بالأطراف المعنية

- 2 في حالة عدم إجراء مناقشة داخلية وخارجية مذكورة فلسفة وأهداف التشريع مع الأطراف المعنية المتأثرة (أنظر [القسم 3.6.3](#))، يحتاج رئيس المشروع الآن إلى تنظيم مشاورات مع الأطراف المعنية بشأن مُسوّدة النص القانوني، الأمر الذي قد يتطلب إجراء تعديل استجابةً لتقرير التقييم الثاني. يمكن ويجب أن تؤدي اعتراضات الأطراف المعنية ذات الصلة مرة أخرى إلى تغيير نهائي في النسخة النصية المعروضة.

#### 3.9.3 تقديم مُسوّدة النص القانوني النهائي إلى رئيس المشروع لتسليمه إلى رئيس عملية التشريع

- 3 بمجرد أن ينظر فريق الصياغة القانونية بحيادية في الحقائق والنتائج المعروضة في تقرير التقييم الثاني، الأمر الذي قد يتطلب مشاركة رئيس المشروع لحل أوجه التباين في تقرير التقييم الثاني (أنظر أعلاه [القسم 3.9.1](#))، وبعد أن يقوم الفريق كذلك بإظهار نتيجة الالتقاء بالأطراف المعنية ([القسم 3.9.2](#))، يختتم رئيس الصياغة القانونية الآن المرحلة 7 بإكمال نسخة النص النهائي، وتعديلها مرة أخرى إذا لزم الأمر، وتقديمها إلى رئيس المشروع. بعد الموافقة النهائية، يسلم رئيس المشروع المُسوّدة جاهزة للإصدار إلى رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة، إلخ).

### 3.10 المرحلة 8 من عملية التشريع- الإصدار

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسوّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



98 بعد مرور العملية التشريعية التي بدأها رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة ... إلخ) عبر جميع المراحل الإجرائية وصولاً إلى النص التفصيلي للتشريع الفرعي، مع إمكانية اقتران ذلك بالحل غير التشريعي أو حتى بدونه، يعود استكمال العملية مرة أخرى إلى نطاق المسؤولية المباشر للمسؤول عن المبادرة في عملية التشريع.

وتتكون المرحلة 8 من الخطوات التالية والتي من المقرر لمكتب رئيس عملية التشريع (الوزير، رئيس الهيئة) إعدادها والبدء فيها وتنفيذها:

- المراقبة النهائية للنص القانوني الخاص بالمحتوى التشريعي
- حتى في حالة كون رئيس عملية التشريع على علم مستمر بمسار الإجراء ومحتوى القرارات الرئيسي مازال ينبغي إجراء فحص أخير في هذه المرحلة فيما يتعلق بتوافق محتوى التشريع مع المبادئ التوجيهية السياسية والاتساق القانوني لهذا المحتوى. وتحقيقاً لذلك، قد يكون القيام بعقد المشاورات مع جهة أو أكثر من جهات الحكومة الأخرى (الوزارات، رئاسة الوزراء) مطلوباً قانوناً أو على الأقل ممكن من الناحية السياسية، اعتماداً على محتوى المشروع،
- القرار بشأن إشراك مجلس الدولة من أجل المراجعة القانونية بموجب المادة 190 من دستور جمهورية مصر العربية والمادة 63 من القانون رقم 1972/47 بشأن مجلس الدولة من أجل المراجعة الدستورية لمُسوّدة النص القانوني.
- موافقة مجلس الوزراء على مُسوّدة النص القانوني في المسائل الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء.
- إعداد المذكرة الأصلية للتشريع على النحو الواجب وتقديمها لتوقيعها من رئيس عملية التشريع (وجهاً للحكومة الأخرى، إذا ما اقتضى الأمر ذلك من الناحية القانونية).
- التوقيع
- بالتوقيع على نص السند الذي يحتوي على نص التشريع الفرعي ينفذ رئيس عملية التشريع إجراء الإصدار.
- الإعلان عن التشريع الفرعي المُوقَّع ضمن الإدارة العامة وهذا يعني الإعلان عنه لدى جميع جهات الحكومة الأخرى وكذلك جميع الهيئات الإدارية في الدولة والتي يعتبر معرفتها بمحتويات التشريع الفرعي من الأمور ذات الصلة بالعمل المنوط بها.

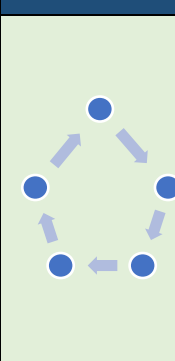
● المبادرة في إجراءات النشر الرسمية وضوابطها

تتمثل المهام النهائية لرئيس عملية التشريع في تقديم التشريع الفرعي للجهة المسؤولة المتعلقة بأمر النشر الرسمي للنص القانوني والتحقق من عملية النشر الرسمي لنص التشريع الفرعي واليوم الذي نُشر فيه.

● تدخل اللائحة التنفيذية حيز التنفيذ في اليوم التالي للنشر ما لم ينص التشريع أو القانون المُخَوِّل للسلطة على خلاف ذلك.

● النشر الخارجي لمحتوى السياسة الرئيسي المتعلق بالأمر القانوني على مجموعات مستهدفة محددة أو عامة من الناس من خلال استخدام الوسائل الملائمة (موقع انترنت، وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة ... إلخ).

### 3.11 المرحلة 9 من عملية التشريع- التقييم اللاحق للتشريع الفرعي

المرحلة الفعلية في عملية التشريع		
المبادرة		1
	تطوير المفهوم، المرحلة 1 (المُسَوِّدة)	2
	تقييم الأثر، المرحلة 1 (المفهوم)	3
	تطوير المفهوم، المرحلة 2 (النهائي)	4
	صياغة النص القانوني، المرحلة 1	5
	تقييم الأثر، المرحلة 2 (النص القانوني)	6
صياغة النص القانوني، المرحلة 2 (المراجعة)		7
الإصدار		8
التقييم اللاحق		9



99 بعد ادخال التشريع الفرعي حيز التنفيذ يكون من الضروري للغاية أن تقوم جهة التشريع (الوزارة) بمراقبة تطبيق المنتج الخاص بها. وتوفر العديد من الهيئات الآراء والانطباعات بشأن تنفيذ التشريع الفرعي وتأثيره وفعاليته وكفاءته.

● تتخذ المحاكم القرارات بشأن القضايا وقد تجد أن القانون ليس واضحاً ولا يغفل فقط جوانب هامة تتعلق بالموضوع ذا الصلة.

● يتشاور المحامون مع العملاء ويقومون بالإعداد للقضايا.

● قد يجد المسؤولون الإداريون صعوبة في تطبيق التشريع.

● قد يجد الملاحظون عدم التزام الأشخاص بالتشريع.

● قد تجد الأعمال التجارية التشريع مرتفع التكلفة.

● قد يجد أساتذة الجامعة أوجه قصور عند شرح القانون.

● قد تعلن وسائل الإعلام عن فضائح لم يستطع القانون منعها.

ومن المهم أن تقوم الوزارات بجمع كل هذه المعلومات بعناية وإعادة التفكير في إمكانيات أخرى للتحسين من التشريع.

وبالإضافة إلى ذلك قد أصبح التقييم اللاحق الأكثر انتظاماً والذي يتخذ طابعاً مؤسسياً من العناصر الهامة في الممارسة التشريعية لدى الكثير من الدول خلال الأربعة عقود الأخيرة. فقد اتخذ نوعاً ما طابعاً مؤسسياً، وبالنسبة لهذا الشكل المؤسسي نستطيع التمييز

بين التدابير الإجرائية من جانب والتدابير التشريعية من جانب آخر. ومثال على التدابير الإجرائية البنود المتعلقة بالتقييم في التشريع والتي تنص على وجوب إجراء التقييمات بأثر رجعي وإعداد تقارير دورية. أما بالنسبة للتدابير التشريعية فإنها تتعلق بإنشاء الهيئات، والأجهزة، والوحدات المستقلة أو إدارات أو أجهزة فرعية ضمن الهيئات.

ومن الممكن تعريف التقييمات اللاحقة المنتظمة بوصفها تحقيقات مستهدفة ومحددة الوقت تتجه إلى تحديد تنفيذ إجراء حكومي، وتأثيراته وقياس ذلك إذا أمكن، وتقييم مدى مساهمته في تحقيق الأهداف الموضوعية والصالح العام.

تخدم التقييمات اللاحقة الأغراض التالية:

- تقديم بيان بإجراء الحكومة
  - تحديد نقاط البدء في إجراء التحسين والتحفيز على عمليات التعلم
  - اكتساب المعرفة لتصميم وهيئة تدابير الحكومة وتخطيطها
  - الاتساع عمومًا بنطاق المعرفة بشأن تدابير واشتراطات الحكومة من أجل نجاح الإجراء الحكومي
- لهذا، من المستحسن إجراء تقييم بأثر رجعي على أساس منتظم، لا سيما عند إجراء مراجعات عامة للتشريعات القائمة. يمكن تحديد الوقت الذي يُجرى فيه التقييم اللاحق عند إعداد التشريع الجديد، كما يمكن، في ظل الظروف المناسبة، إدراجه في النص القانوني.

يكون التقييم اللاحق، على سبيل المثال، مناسبًا حين يُظهر تقييم الأثر التشريعي المُسبق قدرًا كبيرًا من عدم اليقين بشأن المخاطر التي يتناولها التشريع. وفي ظروف أخرى، قد يُحدد الوقت المناسب لإجراء التقييم اللاحق فيما بعد. من الضروري، على أي حال، أن يتم اختيار وقت إجراء التقييم بحيث يمكن قياس آثار التشريع، أو إدراج معلومات جديدة حول الظروف المحيطة بالتشريع أثناء عملية المراجعة. عندما يكون التشريع ساري المفعول لفترة من الوقت، ينبغي أن يكون من الممكن أيضًا قياس أي تغييرات في سلوك أولئك المتأثرين بها.

ولقد وردت أسئلة للتقييم المُسبق سابقاً (أنظر [القسم 3.6.1](#)). ويتمثل الاختلاف الأساسي في أن تقييم الأثر التشريعي المُسبق يجب أن يُجرى وفقًا للحقائق "المتوقعة" والآثار الجانبية "المفترضة" والأرقام "التقديرية"، في حين أن التقييم اللاحق يتعامل بشكل أساسي مع البيانات التجريبية والحقائق المُثبتة. وفيما يلي الأسئلة النموذجية للتقييم اللاحق:

- هل تحققت الأهداف في ظل النصوص الحالية؟
- ما هي الآثار الجانبية التي ظهرت وهل هي آثار كبرى؟
- إلى أي مدى تطورت الأعباء والإعفاءات؟
- هل ثبت أن النص ممكن عمليًا وهل تم قبوله ومراعاته والالتزام به؟
- هل هناك حاجة للإلغاء أو التعديل؟
- درجة تحقيق الهدف؟
- قابلية التطبيق والآثار الفرعية؟

يمكن أيضًا استخدام خطة التنفيذ (أنظر [القسم 3.5.4](#)) كقائمة مرجعية أساسية للتقييم اللاحق للتنفيذ، ويُمكن أيضًا إعادة استخدام الأدوات الرئيسية لجمع البيانات وإجراء المشاورات وتقييم الأثر التشريعي كما جرى في التقييم المُسبق. وقد تكون نتيجة التقييم بأثر رجعي إما:

- إلغاء القانون،
- أو تعديل النسخة الأولى من القانون،
- أو إعادة نشر القانون، لأنه غير واضح بعد إجراء العديد من التعديلات عليه.

التعديل هو إضافة أو حذف أو تعديل القانون الأصلي. نظرًا لأن حاليًا الظروف المعيشية والسياسات تتغير بسرعة، فإن القوانين المُعدلة في الدول الحديثة تفوق بكثير القوانين الأصلية. وفي بعض الأحيان، تتبع التعديلات بعضها بعضًا بطريقة متسارعة، بحيث يواجه المواطنون والإداريون والقضاة صعوبات في العثور على التشريع ساري المفعول.

هناك أداة مهمة وسهلة التطبيق لضمان إجراء التقييم بأثر رجعي على أساس منتظم وهي التشريع الوتقي. ينص التشريع الفرعي نفسه على أنه سينتهي العمل به في تاريخ معين، على النحو الذي سيصدر به، ما لم تُمدد الهيئة التشريعية (الوزارة) مدة سريانه.



وينشأ تأثير مماثل من أحد نصوص التشريع والذي يشير إلى أنه يتعين على الوزارة مُصدرة التشريع أو مؤسسة التقييم المركزية الإبلاغ عن تنفيذ القانون في غضون سنتين أو ثلاث أو أكثر (أو كل عامين). بعد ذلك، يمكن لجهة التشريع المسؤولة أن تقرر ما إذا كانت ستتساهل مع أوجه القصور كما تم الإبلاغ عنها أو ستقوم بتعديل القانون.

6 ومن الموصى به أن يكون الشروع في إجراء التقييم اللاحق ضمن نطاق مسؤوليات رئيس المشروع، فيكون مسئولاً، استناداً إلى التقييم اللاحق، عن اقتراح أو إلغاء التشريع الحالي أو تعديله أو استبداله بتشريع جديد تمامًا. ويُقدم الاقتراح الذي قد يتضمن أيضاً تدابير غير تشريعية، إما بالاقتران بالحلول المستندة إلى القواعد أو بدلاً منها، إلى رئيس عملية التشريع، الذي سيقدر ما إذا كان سيتم البدء في إجراء تشريعي جديد، بدءاً من المرحلة 1 "المبادرة في عملية التشريع" وانتهاءً بالمرحلة 9 "التقييم اللاحق".

## 4 الجزء الرابع- الأدوات

### 4.1 الأداة 1- تحديد الآثار الاقتصادية

ينجم عن الخيار آثار اقتصادية مهمة عندما يؤثر بشكل مباشر على الطريقة التي يجب أن تعمل بها الأعمال التجارية؛ حيث تتحقق التنمية الاقتصادية نتيجة لتأسيس الأعمال، وخلق فرص العمل. لذلك، فإن الأسئلة الرئيسية هي ما إذا كان الخيار يؤثر بشكل مباشر على إمكانيات ممارسة الأعمال، أو يؤثر على أنشطة الأعمال و/أو له آثار على موظفيها.

إذا كانت الإجابة "لا"، فمن غير المتوقع أن يكون للخيار آثار اقتصادية مهمة.

إذا كانت الإجابة "نعم"، ستكون هناك آثار اقتصادية بالتأكيد. تسرد القائمة المرجعية أدناه فئات الآثار الاقتصادية الرئيسية التي تساعد في تحديد التأثيرات المتوقعة. من المحتمل أن يكون هناك العديد من الأسئلة التي تكون الإجابة عليها "نعم"، كل هذه الأسئلة تحتاج إلى التحليل، ومن الممكن تحديد مدى تفاصيل التحليل بناءً على أهمية الآثار. ويُحدد القسم 3.5.2.4 أهمية الآثار ويوضح أيضاً كيفية تحديد الأهمية.

فئة الأثر الاقتصادي	الأثر الرئيسي	هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟
الوظائف	هل سيزداد عدد الوظائف المتاحة؟	لا نعم
	هل سينخفض عدد الوظائف المتاحة؟	
	هل سيكون للخيار تأثير على مستويات الأجور؟	
	هل سيكون للخيار تأثير على سهولة العثور على وظيفة؟	
سير العمل	هل سيكون للخيار تأثير على فرص الحصول على التمويل للأعمال التجارية؟	
	هل سيتم إزالة بعض المنتجات من السوق؟	
	هل سيتم السماح بمنتجات معينة في السوق؟	
	هل سيتم إغلاق الأعمال التجارية؟	
	هل سيتم تأسيس أعمال تجارية جديدة؟	
الأعباء الإدارية	هل سيتعين على الشركات الامتثال للالتزامات الجديدة الخاصة بجمع المعلومات؟	إذا كانت الإجابة بنعم، يتم تطبيق ...
	هل الالتزامات الخاصة بجمع المعلومات للأعمال التجارية مبسطة؟	نموذج التكلفة القياسية
التجارة	هل من المتوقع أن تتغير تدفقات الواردات الحالية؟	
	هل من المتوقع أن تتغير تدفقات الصادرات الحالية؟	
النقل	هل سيكون للخيار تأثير على كيفية نقل الركاب و/أو البضائع؟	

		هل سيكون للخيار تغيير في الوقت المطلوب لنقل الركاب و/أو البضائع؟	
		هل من المتوقع أن تستثمر الشركات في أنشطة جديدة؟	الاستثمار
		هل من المتوقع للشركات إلغاء أو تأجيل استثماراتها؟	
		هل ستزداد استثمارات المغتربين؟	
		هل ستتخفض استثمارات المغتربين؟	
		هل سيزداد الاستثمار الأجنبي المباشر؟	
		هل سينخفض الاستثمار الأجنبي المباشر؟	
		هل سيرتفع سعر مداخلات الأعمال التجارية مثل الكهرباء؟	التنافسية
		هل سينخفض سعر مداخلات الأعمال التجارية مثل الكهرباء؟	
		هل من المحتمل تشجيع الابتكار أو البحث؟	
		هل من المحتمل إعاقة الابتكار والبحث؟	
	إذا كانت الإجابة بنعم، يتم إجراء اختبار المشروعات الصغيرة والمتوسطة	هل الشركات التي تتأثر بشكل رئيسي بالخيار هي المشروعات الصغيرة والمتوسطة؟	الآثار على المشروعات الصغيرة والمتوسطة
		هل سيزداد عدد السلع والخدمات المتاحة للأعمال التجارية أو المستهلكين؟	الأسعار والمنافسة
		هل سينخفض عدد السلع والخدمات المتاحة للأعمال التجارية أو المستهلكين؟	
		هل سترتفع أسعار السلع والخدمات الموجودة؟	
		هل ستتخفض أسعار السلع والخدمات الموجودة؟	
		هل سيتأثر قطاع أعمال معين؟	
		هل يتركز هذا القطاع في منطقة معينة؟	الآثار الاقتصادية الإقليمية
		هل سيتأثر النمو الاقتصادي في المستقبل؟	التنمية الاقتصادية الشاملة
		هل يمكن أن يكون هناك تأثير على معدل التضخم؟	

## 4.2 الأداة 2- تحديد الآثار الاجتماعية

إن فئة الآثار الاجتماعية شديدة التنوع، فيفضل أن يكون للخيار آثار اجتماعية. توفر النظرة العامة أدناه الأسئلة الرئيسية لتحديد الآثار الاجتماعية المهمة.

تسرد القائمة أدناه فئات الآثار الاجتماعي الرئيسية التي تساعد في تحديد الآثار المتوقعة. من المحتمل أن يكون هناك العديد من الأسئلة التي تكون الإجابة عليها "نعم"، كل هذه الأسئلة تحتاج إلى التحليل، ومن الممكن تحديد مدى تفاصيل التحليل بناءً على أهمية الآثار. ويُحدد [القسم 3.5.2.4](#) أهمية الآثار ويوضح أيضاً كيفية تحديد الأهمية.

هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟		الآثار الرئيسي	الإدماج الاجتماعي
لا	نعم		
		هل سيزداد عدد الوظائف المتاحة؟	الوظائف
		هل سينخفض عدد الوظائف المتاحة؟	
		هل ستتأثر الوظائف في قطاع أعمال معين؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على مستوى الأجور؟	
		هل الآثار الاجتماعية مركزة في منطقة معينة أو مدن معينة؟	الآثار الاجتماعية الإقليمية
		هل ستتأثر حقوق العمال؟	ظروف العمل
		هل أدرجت معايير العمل في ظل ظروف خطرة أو ألغيت؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على كيفية إجراء الحوار الاجتماعي بين الموظفين وأصحاب العمل؟	
		هل سيكون للخيار أثر على معدلات الفقر؟	الإدماج الاجتماعي
		هل تأثرت إمكانية الوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعية؟	
		هل ستتغير أسعار السلع والخدمات الأساسية؟	
		هل سيكون للخيار أثر على تمويل أو تنظيم نظم الحماية الاجتماعية؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على التعليم الابتدائي؟	التعليم
		هل سيكون للخيار تأثير على التعليم الثانوي؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على التعليم الجامعي؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على التدريب المهني؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على تعليم العمال والتعلم مدى الحياة؟	
		هل سيكون للخيار تأثير على تنظيم أو هيكل النظام التعليمي؟	

الإدماج الاجتماعي	الأثر الرئيسي	هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟
الثقافة	هل سيكون للخيار تأثير على الحرية الأكاديمية والحوكمة الذاتية؟	
	هل الخيار يؤثر على التنوع الثقافي؟	
	هل الخيار يؤثر على تمويل المؤسسات الثقافية؟	
	هل يؤثر الخيار على فرص الأشخاص للاستمتاع بالأنشطة الثقافية أو المشاركة فيها؟	
	هل يؤثر الخيار في الحفاظ على التراث الثقافي؟	
الحوكمة	هل يؤثر الخيار على قدرة المواطنين على المشاركة في العملية الديمقراطية؟	
	هل يتم معاملة الجميع على قدم المساواة؟	
	هل سيكون الجمهور أكثر اطلاعًا على بعض القضايا؟	
	هل يؤثر الخيار على طريقة عمل الأحزاب السياسية؟	
	هل سيكون للخيار أثر على المجتمع المدني؟	
الصحة العامة والسلامة	هل سيكون للخيار تأثير على حياة الأشخاص، مثل متوسط العمر المتوقع أو معدلات الوفيات؟	
	هل سيكون للخيار تأثير على جودة الطعام؟	
	هل ستزداد المخاطر الصحية أم تنخفض بسبب المواد الضارة؟	
	هل سيكون للخيار آثار صحية بسبب التغيرات في مستويات الضوضاء أو نوعية الهواء و/أو الماء و/أو التربة؟	
	هل سيكون للخيار آثار صحية بسبب التغيرات في استخدام الطاقة؟	
	هل سيكون للخيار آثار صحية بسبب التغيرات في عمليات التخلص من النفايات؟	
	هل سيكون للخيار تأثير على نمط حياة الأشخاص، مثل مستويات الإقبال على ممارسة الرياضة، أو تغيير النظام الغذائي، أو تغييرات في استخدام التبغ أو الكحول؟	
	هل هناك مجموعات محددة تواجه مخاطر أعلى بكثير من غيرها (تحدد عوامل مثل العمر أو النوع أو الإعاقة أو الفئة الاجتماعية أو المنطقة)؟	
الجريمة والأمن	هل ستتأثر نسب إلقاء القبض على المجرمين؟	

الإدماج الاجتماعي	الأثر الرئيسي	هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟
	هل ستتأثر المكاسب المحتملة من الجريمة؟	
	هل للخيار تأثير على مستويات الفساد؟	
	هل ستتأثر القدرة على إنفاذ القانون؟	
	هل هناك تأثير على حقوق ضحايا الجريمة وأمنهم؟	

#### 4.3 الأداة 3- تحديد الآثار البيئية

غالبًا ما ترتبط الآثار البيئية بالآثار الاقتصادية والاجتماعية. تُقدم النظرة العامة أدناه الأسئلة الرئيسية لتحديد الآثار البيئية المهمة.

فئة الأثر البيئي	الأثر الرئيسي	هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟
		لا نعم
المناخ والبيئة المستدامة	هل سيكون للخيار تأثير على انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري (ثاني أكسيد الكربون والميثان ... إلخ)؟	
	هل ستتأثر معدلات استهلاك الوقود؟	
	هل سيتغير مزيج المصادر المستخدمة لإنتاج الطاقة؟	
	هل سينتج تغيير في أسعار المنتجات الصديقة للبيئة؟	
جودة الهواء	هل للخيار تأثير على انبعاث ملوثات الهواء؟	
جودة المياه	هل يؤثر الخيار على جودة المياه العذبة؟	
	هل يؤثر الخيار على جودة المياه الجوفية؟	
	هل يؤثر الخيار على مصادر مياه الشرب؟	
جودة التربة واستخدامات الأراضي	هل للخيار تأثير على جودة التربة (يتعلق بالتحمض أو التلوث أو استخدام المبيدات الحشرية أو مبيدات الأعشاب)؟	
	هل للخيار تأثير على تآكل التربة؟	
	هل سينتج فقد في التربة (بسبب البناء ... إلخ)؟	
	هل سينتج استعادة للتربة (من خلال إزالة التلوث ... إلخ)؟	
	هل سينتج تغيير في استخدام الأراضي (على سبيل المثال من استخدام الغابات إلى الاستخدام الزراعي أو الحضري)؟	

فئة الأثر البيئي	الأثر الرئيسي	هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟
المخلفات وإعادة التدوير	هل ستتغير كمية المخلفات المتولدة؟	
	هل ستتغير طرق معالجة المخلفات؟	
	هل سيكون للخيار تأثير على احتمالات إعادة تدوير المخلفات؟	
استخدام الموارد	هل يؤثر الخيار على استخدام الموارد المتجددة (الثروة السمكية والطاقة المائية والطاقة الشمسية ... إلخ)؟	
	هل يؤثر الخيار على استخدام الموارد غير المتجددة (المياه الجوفية، المعادن، الفحم، إلخ)؟	
مقياس المخاطر البيئية	هل للخيار تأثير على فرص حدوث المخاطر مثل الحرائق والانفجارات والحوادث؟	
	هل للخيار تأثير على مدى الجاهزية عند وقوع الكوارث الطبيعية؟	
	هل ستتأثر حماية المجتمع من الكوارث الطبيعية؟	
التنوع البيولوجي والنباتات والحيوانات	هل للخيار تأثير على الأنواع المحمية أو المهددة بالانقراض أو المناطق التي تعيش فيها؟	
	هل سيتأثر حجم المناطق الطبيعية أو الاتصال فيما بينها؟	
	هل للخيار تأثير على عدد الأنواع النباتية والحيوانية في منطقة معينة؟	
رعاية الحيوانات	هل للخيار تأثير على معاملة الحيوانات؟	
	هل للخيار تأثير على صحة الحيوانات؟	
	هل للخيار تأثير على جودة وسلامة الأعلاف الحيوانية؟	

#### 4.4 الأداة 4- الآثار على الحقوق الأساسية

تضمن الحقوق الأساسية الحماية القانونية الرئيسية للحقوق السياسية والاجتماعية والإجرائية التي يتمتع بها الأفراد والكيانات القانونية، فهي بشكل عام حقوق مطلقة لا يمكن تغييرها، ويجب ضمان حقوق الشعوب إلى أقصى حد ممكن، كما ينبغي تعزيز الحقوق الأساسية ودعمها قدر الإمكان، لذا يجب التعامل مع القيود المفروضة على الحقوق الأساسية بعناية ويجب أن يتم تبريرها على النحو الواجب قبل سن تلك القيود.

هل هذا الأثر متوقع حدوثه؟		الأثر الرئيسي	فئة الآثار على الحقوق الأساسية
لا	نعم		
		هل يؤثر الخيار على كرامة البشر أو حقهم في الحياة أو كرامة الإنسان؟	الكرامة
		هل يؤثر الخيار على حرية الأفراد؟	الحرية
		هل يؤثر الخيار على حق الشخص في التمتع بالخصوصية؟	
		هل يؤثر الخيار على الحق في الزواج أو تكوين أسرة؟	
		هل يؤثر الخيار على الحماية القانونية أو الاقتصادية أو الاجتماعية المكفولة للأفراد أو الأسرة؟	
		هل يؤثر الخيار على حرية الفكر أو الوجدان أو الدين؟	
		هل يؤثر الخيار على حرية التعبير؟	
		هل يؤثر الخيار على حرية التجمع أو تكوين الجمعيات؟	
		هل يتضمن الخيار معالجة البيانات الشخصية؟	البيانات الشخصية
		هل يكفل حق الفرد في الوصول إلى البيانات الشخصية وتصحيحها والاعتراض عليها؟	
		هل الطريقة التي يتم بها معالجة البيانات الشخصية واضحة ومحمية بشكل جيد؟	
		هل يؤثر الخيار على حق اللجوء؟	حق اللجوء
		هل ستتأثر حقوق الملكية؟	حقوق الملكية
		هل يؤثر الخيار على حرية ممارسة الأعمال؟	
		هل يصون الخيار مبدأ المساواة أمام القانون؟	المساواة في المعاملة
		هل هناك احتمالية أن تتعرض مجموعات معينة للتمييز بشكل مباشر أو غير مباشر (على سبيل المثال، أي تمييز قائم على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو الإثنية أو الأقلية القومية أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو العمر أو التوجه الجنسي)؟	
		هل الخيار يؤثر على حقوق ذوي الإعاقة؟	
		هل يؤثر الخيار على حقوق الطفل؟	حقوق الطفل
		هل ستلقي الإجراءات الإدارية بالمزيد من الأعباء؟	حُسن الإدارة
		هل تأثرت طريقة اتخاذ الإدارة للقرارات (الشفافية، الوقت الإجرائي، الحق في الوصول إلى ملف... إلخ)؟	
		فيما يتعلق بالقانون الجنائي والعقوبات المتصورة: هل تتأثر حقوق المتهم؟	
		هل تأثرت فرص اللجوء إلى القضاء؟	



#### 4.5 الأداة 5- تقييم الأثر النوعي

تقييم الأثر النوعي هو عملية مقارنة وتقييم الوضع الحالي والاتجاه السائد مع التطور المتوقع الناتج عن إدخال سياسة مقترحة، وذلك بما يتماشى مع المعايير ذات الصلة بالنوع الاجتماعي، ويعتبر هذا التقييم تقديرًا للتأثيرات المختلفة (الإيجابية أو السلبية أو الحيادية) لأي سياسة أو نشاط يتم تنفيذه على موضوعات محددة فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين.

يجب على الكيانات العامة والخاصة تطبيق مبادئ المساواة بين الجنسين وتعميمها في جميع مراحل التحليل، والتخطيط، وإعداد الميزانية، وتنفيذ السياسات والتشريعات، وينبغي لجميع المؤسسات العامة، التشريعية والتنفيذية والقضائية وغيرها، ضمان إدراج العناصر الأساسية للمساواة بين الجنسين في تصميم وتنفيذ سياساتها وأطرها القانونية. وهذا يشمل المفاهيم والعمليات والأنظمة والأدوات. وبطبيعة الحال، فإن هذا يعني أيضًا أن تقييم الأثر النوعي، بوصفه أداة لإجراء تحليل النوع الاجتماعي، يجب أن تكون جزءًا لا يتجزأ من إعداد السياسات وعملية تطوير مذكرات فلسفة وأهداف التشريع.

ينظر الدستور المصري الذي تم التصديق عليه في يناير 2014 إلى المساواة بين الجنسين على أنها "قيمة أساسية للتطور الديمقراطي للمجتمع، ومن أجل تحقيقها، يجب توفير فرص متكافئة لمشاركة كل من الإناث والذكور في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المجالات المجتمعية"، كما منح الدستور مرتبة دستورية لنصوص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)<sup>62</sup> التي وقعت مصر عليها، على الرغم من استثناء أجزاء الاتفاقية التي تتعارض مع الشريعة الإسلامية.

باعتباره القانون الأساسي للدولة، يعد الدستور شرطًا أساسيًا لتنفيذ مبدأ المساواة بين الجنسين.

#### التعميم الفعال للمنظور الجنسي

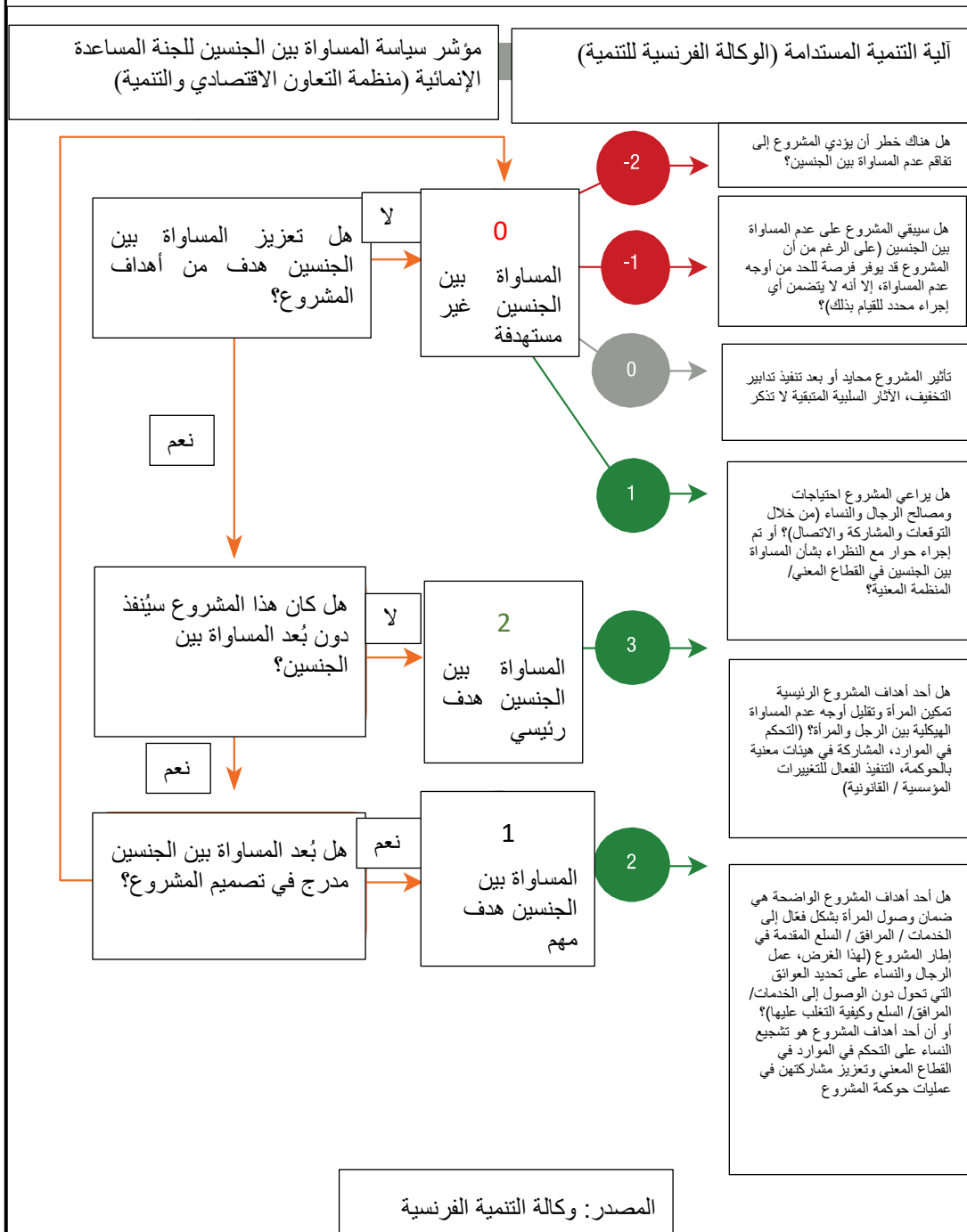
يُسند للمشروع صفة التعميم الفعال للمنظور الجنسي إذا لم تكن نتيجة المشروع هي المساواة بين الجنسين أو تمكين المرأة، ولكن تصمم مخرجات المشروع لتحسين وصول المرأة إلى الخدمات الاجتماعية أو الموارد والفرص الاقتصادية والمالية، أو البنية التحتية الريفية والحضرية الأساسية، أو تعزيز الأصوات والحقوق التي تساهم في المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

يمكن تطبيق فئة التعميم الفعال للمنظور الجنسي على جميع قطاعات العمليات تقريبًا التي تعتمد على استيفاء المتطلبات التالية:

1. أن يشمل التحليل الاجتماعي الذي أُجري أثناء إعداد المشروع على دراسة متأنية لقضايا الجنسين مع تسليط الضوء على كل من القيود والفرص.
2. أن تُدرج سمات تصميم خاصة بالنوع في غالبية مخرجات المشروع أو مكوناته لتسهيل وضمان مشاركة المرأة وحصولها على منافع المشروع، بحيث تحتوي معظم المخرجات والمكونات على ثلاث سمات تصميمية وأهداف على الأقل مراعية للنوع الاجتماعي.
3. أن يحتوي المشروع على أهداف خاصة بالنوع الاجتماعي ومؤشرات الأداء والرصد.
4. أن يناقش النص كيف سيساهم المشروع في تحسين فرص وصول المرأة إلى المشروع أو الاستفادة منه، كحد أدنى في القسم الفرعي الخاص بمعدلات الفقر والاجتماعي تحت قسم العناية الواجبة.
5. أن يوجد اتفاق أو شرط في مصفوفة السياسات لدعم تنفيذ التعميم الفعال لمنظور النوع الاجتماعي.

<sup>62</sup> اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

**المواءمة بين مؤشر سياسة المساواة بين الجنسين للجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية  
وبُعد المساواة بين الجنسين لآلية التنمية المستدامة للوكالة الفرنسية للتنمية**



الشرح	مراحل تقييم الأثر النوعي
<p>تقييم ووصف الوضع الحالي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• جمع أي إحصائيات وحقائق ومعلومات مصنفة حسب النوع الاجتماعي يتم تناولها في الأهداف المقترحة أو التشريع المقترح.</li> <li>• تحليل وضع وأدوار الرجال والنساء باستخدام القياس النوعي والكمي، على سبيل المثال، المجموعات المنخفضة الدخل، وتحديد إذا وُجد بُعد النوع الاجتماعي.</li> <li>• تحليل الأعراف والقيم التي قد تؤثر على الفصل بين الجنسين وتقسيم العمل على أساس النوع الاجتماعي.</li> <li>• الاتساع بنطاق التحليل القانوني الذي تم إجراؤه لتعريف المشكلة وتقييم ما إذا كانت التدابير القانونية المقترحة تمييزية أم لا، أو (لاحقة) وما إذا كان الإطار القانوني الحالي يدعم المساواة بين الجنسين بشكل غير كافٍ أو لم يُنفذ بشكل كافٍ.</li> <li>• عقد مشاورات مع النساء والرجال الذين يُحتمل أن يتأثروا بتنفيذ أهداف السياسة.</li> <li>• عقد مشاورات مع الموظفين المسؤولين في الوزارات المختصة والمحليات والمؤسسات العامة وفريق المشروع.</li> <li>• إذا لزم الأمر، طلب خدمات خبراء من خارج المؤسسات العامة والاستعانة بها.</li> </ul>	المرحلة 1
<p>تقييم ووصف الآثار المحتملة للسياسة المقترحة:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تحليل الاتجاهات المستقبلية والتطورات المحتملة دون تدخلات مخططة.</li> <li>• تقييم الاتجاهات في مواقف الرجال والنساء بشكل مستقل عن آثار أي سياسة مقترحة.</li> <li>• ما هي التأثيرات المحتملة على العلاقات بين المرأة والرجل والنوع الاجتماعي؟</li> <li>• من الذي سيتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر، أي رجال/نساء في مجموعات معينة؟</li> <li>• المشاركة والموارد والحقوق.</li> <li>• ما هو الفرق بين الآثار المتعلقة بالنوع الاجتماعي المستقبلية المتوقعة والواقعة بالفعل؟</li> <li>• تحديد التدابير الأكثر ملائمة لتحقيق النتيجة المرجوة بناءً على هذا التقييم.</li> </ul>	المرحلة 2
<p>تعديل الهدف (الأهداف):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اتخاذ قرار - بناءً على النتائج المستخلصة من المرحلتين 1 و 2 - ما إذا ينبغي إجراء التغييرات التالية:</li> <li>1. إعادة تحديد تعريف المشكلة</li> <li>2. تعديل أهداف السياسات المقترحة</li> <li>3. إعادة النظر وتحديد التدابير التي يمكن أن تعزز المساواة بين الجنسين ولها تأثير إيجابي على كل من الرجال والنساء</li> <li>• إدراك أن بعض السياسات قد لا يكون لها التزام محدد بالمساواة بين الجنسين ولكن قد يكون لها تأثير (جانبي) إيجابي أو سلبي</li> <li>• مناقشة التغييرات الخاصة مذكورة فلسفة وأهداف التشريع بناءً على التقييم الذي تم إجراؤه مع مجموعة المشروع.</li> <li>• مناقشة التغييرات من خلال مشاورات محددة بدقة مع الأطراف المعنية.</li> </ul>	المرحلة 3
<p>تحديد التدابير التي سيتم تطبيقها لتبني السياسات التي تعزز المساواة بين الجنسين وتحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى نهج أو إجراءات سياسية محددة لضمان استفادة مجموعات معينة من الرجال والنساء من تدخل السياسة المقترح.</p>	المرحلة 4

الشرح	مراحل تقييم الأثر النوعي
المرحلة 5	تحديد الإجراءات التي يجب على جميع المؤسسات العامة المعنية اتخاذها لضمان تحقيق التقدم، نظرًا لوجود نقص في المعرفة بقضايا النوع الاجتماعي على جميع مستويات وضع السياسات، ودمج تلك الإجراءات في خطة التنفيذ للخيارات. (أنظر القسم 3.5.2.3)
المرحلة 6	إذا أظهر تحليلك في المرحلتين 1 و 2 أن السياسة محايدة من حيث النوع الاجتماعي، فاذكر ذلك بوضوح في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
المرحلة 7	إذا كانت سياستك المقترحة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مرتبطة بقضايا النوع الاجتماعي، سلط الضوء على ذلك وتأكد من أنه خلال المشاورات العامة، يشارك الممثلون في الوزارات التنفيذية (من جميع القطاعات المتأثرة بالسياسة المقترحة) والكيانات الأخرى ذات الصلة خارج المؤسسات العامة عن كُتُب في عملية المشاورات العام بحيث يتم النظر في مساهماتهم على النحو الواجب.

#### 4.6 الأداة 6- تحليل مستوى العدالة الاجتماعية

العدالة الاجتماعية تعني إمكانية الوصول غير المتحيز، والعدالة الإجرائية، والجودة المتساوية في توفير السلع والخدمات العامة لجميع المواطنين.

أداة تحليل مستوى العدالة الاجتماعية هي أداة إلزامية ينبغي أن يطبقها أعضاء مجموعة المشروع على مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث يجب دائمًا إجراء الفحص السريع لمستوى العدالة الاجتماعية (أنظر أدناه) من أجل تقرير ما إذا كان سيُجرى تحليل أكثر تفصيلاً له.

يُقصد بالعدالة الاجتماعية منح عدالة وإنصاف للسياسات التي لها بُعد اجتماعي؛ فإنها تعكس تنفيذ السياسات العامة وفقاً لمنظور المواطنين. الهدف هو التأكد من أن جميع الأشخاص في المجتمع يتمتعون بنفس الوضع فيما يتعلق بالحقوق المدنية وأن يكونوا قادرين على التمتع بفرص الحصول على السلع والخدمات العامة على قدم المساواة، وهذا يشمل بشكل خاص مجموعات يمكن اعتبارها محرومة مقارنة بالآخرين. في الوقت نفسه، ستجد مجموعات معينة أنه من الأسهل تحمل بعض الالتزامات أكثر من غيرها. وهكذا، قد تُنفذ السياسات بشكل أكثر فعالية وكفاءة بالنسبة لبعض المجموعات، بينما قد لا تصل تلك السياسات إلى الفئات الأخرى مما يؤدي إلى عدم المساواة وعدم الإنصاف والظلم، وهو ما يعني أن نتيجة السياسة المنشودة في الأصل في هذه الحالة لم تتحقق.

من الضروري ملاحظة أن أوجه القصور في السياسة يمكن في الغالب أن يكون بسبب عملية تحليل وتشاور غير مناسبة أثناء تطوير المفهوم، وهو ما قد يؤدي إلى نشر خطاب سلبي وعدم الاستقرار بين مجموعات المجتمع المختلفة.

**فرص الوصول دون تمييز:** يجب أن يتمتع كل شخص بفرص متساوية في الحصول على السلع والخدمات التي يتم توفيرها للجمهور، لا ينبغي تقييد وصول أي أفراد أو مجموعات من الأشخاص إلى هذه السلع والخدمات العامة نتيجة للإجراءات الحكومية أو بسبب الظروف غير المواتية التي يعيشون فيها. وبناءً على احتياجاتهم، ينبغي تزويدهم بفرص إضافية للوصول إلى هذه السلع والخدمات.

**عدالة الإجراءات:** ضمان إجراءات عادلة ومنصفة حتى يتوصل صانعو القرار والسلطات العامة إلى القرار الصحيح بعد تحديد احتياجات الأطراف المتضررة المتأثرة.

**النتائج المتساوية لتوفير السلع والخدمات العامة:** يتم دعم الإجراءات، واحترام المواعيد النهائية دائماً وتطبيق القرارات بشكل لا لبس فيه.

## الفحص السريع لمستوى العدالة الاجتماعية

يحتاج تحليل مستوى العدالة الاجتماعية إلى أن يناقشه مجموعة المشروع المعنية بتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع التفصيلية، وتعتمد الحاجة إلى إجراء تحليل تفصيلي على القضايا التي تتناولها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع والاستنتاجات التي تستخلصها مجموعة المشروع من المناقشات الداخلية والمشاورات مع الأطراف المعنية الخارجية. وكقاعدة عامة، من المحتمل أن يكون تحليل مستوى العدالة الاجتماعية ذا صلة عندما يرتبط موضوع مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بالظروف المعيشية للأشخاص أو يؤثر على وضعهم الاجتماعي أو يحدد عوامل التنقل الاجتماعي. تظهر أهمية تحليل مستوى العدالة الاجتماعية بشكل خاص عندما يتعلق بالأبعاد التالية: الظروف المعيشية المادية؛ والأنشطة الإنتاجية؛ والصحة؛ والتعليم؛ ووسائل الترفيه؛ والتفاعلات الاجتماعية؛ والاستقرار الاقتصادي؛ والسلامة الجسدية؛ ووسائل الحوكمة؛ والحقوق الأساسية؛ والبيئة المعيشية.

- الظروف المعيشية المادية (القدرة على تحمل تكاليف المعيشة بالنظر إلى مستويات الدخل والاستهلاك والسكن والضروريات الأساسية، والمياه والكهرباء، والتدفئة، وتوافر خدمات الإنترنت، وإمكانية الوصول إليها)
- الأنشطة الإنتاجية (توافر الوظائف وجودتها - ساعات العمل، والأجور، والسلامة في العمل)
- الصحة (الحصول على الرعاية الصحية وجودتها، ونسبة الوفيات)
- التعليم (الوصول إلى مستويات رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والثانوية وجودتها، والتعليم والتدريب المهني، والتعليم العالي، والتعلم مدى الحياة)
- وسائل الترفيه والتفاعلات الاجتماعية (المشاركة في الأنشطة المتعلقة بالفنون والثقافة والرياضة)
- الاستقرار الاقتصادي (القدرة على الصمود والمرونة في مواجهة الأزمات الاقتصادية)
- السلامة الجسدية (احتمالية الوقوع ضحية للجريمة، والمخاطر المتعلقة بالسلامة)
- الحوكمة والحقوق الأساسية (عدم التمييز، المشاركة في الحياة العامة والسياسية - الأحزاب السياسية والنقابات)
- البيئة المعيشية (الحماية من تلوث الهواء والماء والضوضاء، عدم التعرض لمخاطر الكوارث)

يجب إجراء تحليلًا دقيقًا لمستوى العدالة الاجتماعية عندما يبدو أن تعريف المشكلة وأهداف وخيارات مذكرة فلسفة وأهداف التشريع لها تأثير مباشر أو غير مباشر على هذه الأبعاد، وبشكل خاص، ينبغي استشارة الخبراء من داخل الإدارة ومن الأطراف المعنية الخارجية. وبطبيعة الحال، لن يكون تحليل مستوى العدالة الاجتماعية مناسباً لكل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، خاصة إذا كانت مذكرات فلسفة وأهداف التشريع تتعامل مع إعادة الهيكلة التنظيمي الداخلي للهيئات العامة. ومع ذلك، عند تغيير العمليات الداخلية المتعلقة بتقديم الخدمة، فإن تقييم مستوى العدالة الاجتماعية يظل قابلاً للتطبيق.

يشير المصطلح تقديم الخدمة إلى العمليات المستخدمة لتقديم الخدمات العامة للمواطنين والشركات. أمثلة على هذه الخدمات هي:

- توفير الاستحقاقات الاجتماعية.
- توفير التعليم.
- إصدار التراخيص والتصاريح.
- توزيع المياه.
- التدفئة والكهرباء.
- توفير السكن ... إلخ.

يعتمد تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية على المبادئ والمعايير والسياسات والقيود التي تُستخدم لتوجيه تصميم الخدمات التي تقدمها الحكومة كمقدم خدمة وتطويرها ونشرها وتشغيلها. يجب أن يكون الهدف العام هو تقديم خدمات متواصلة وعالية الجودة، وضمان تجربة خدمة متسقة لجميع المستخدمين، وتعديل الخدمات لمجموعات محددة عندما يكون ذلك ضرورياً لتقديم الخدمة بشكل فعال.

## إجراء تحليل مستوى العدالة الاجتماعية

يجب تحديد الجوانب التالية عند تطبيق تحليل مستوى العدالة الاجتماعية:

- (1) المزايا والالتزامات المستقبلية التي يجري دراستها بموجب خيارات السياسة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
- (2) المجموعات التي تتأثر بالإجراءات المقترحة وخصائصها المحددة واحتياجاتها الخاصة وكذلك الفوارق والتباين فيما بينها.

يُعد تحديد هذه الجوانب ضروريًا لتقييم علاقاتها البينية ولتحديد التأثيرات الخاصة بالمجموعة المحددة.

تشمل مزايا السياسات جميع السلع والخدمات التي توفرها المؤسسات العامة للأشخاص، ومن المتوقع أن تُحسن تلك المزايا حياة المواطنين. من ناحية أخرى، تشمل الالتزامات مسؤوليات الأفراد تجاه المؤسسات العامة، وترتبط هذه الالتزامات بطبيعتها بالمزايا التي توفرها السياسات حيث يجب على الأفراد أداء أنشطة معينة من أجل التمتع بالمزايا التي تقدمها المؤسسات العامة، ومن ثم، يجب تحليل المزايا والالتزامات وآثارها لجميع خيارات السياسة المقترحة.

من المهم أن نضع في الاعتبار أنه - في حين أن القوانين والسياسات لا تستثني صراحةً مجموعات معينة - فإن التنفيذ الفعلي للقوانين والسياسات قد يقوم بذلك؛ حيث تمتلك المجموعات قدرات مختلفة للوفاء بالالتزامات المطلوبة، وقد تكون الاختلافات واضحة، مثل الفروق بين عائلة أرملة تعمل بدوام جزئي تدعم خمسة أطفال وأسرّة من زوجين يعملان في وظائف ولديهما طفلين. في مثال المدرسة المستخدم في هذه الأداة، سيكون أصعب على الأسرة ذات الدخل المنخفض التعامل مع نفس الالتزامات مقارنةً بالعائلة ذات الدخل المرتفع، لذلك يهدف تحليل مستوى العدالة الاجتماعية إلى الكشف عن هذه الاختلافات لتتم معالجتها بشكل فعال.

### تحديد الاحتياجات والفوارق

في عملية تحديد المجموعات المتأثرة، يجب تحديد احتياجاتهم أيضًا، وتُشير الحاجة إلى مسألة تتعلق على وجه التحديد بمجموعة معينة، وقد تختلف من مجموعة إلى أخرى. يمكن تحديد الاحتياجات بناءً على الخبرة التي اكتسبتها المجموعات المتأثرة مع السياسة الحالية أو من التوقعات التي لديها من الخيارات المقترحة. وتجدر الإشارة إلى أن الاحتياجات المحددة من البحث المكتبي وتلك من عملية المشاورات (الاحتياجات المحددة ذاتيًا للمجموعات) قد تختلف وتتعارض مع بعضها البعض. لذلك فإن التقييم الدقيق يعتبر ضروريًا لتحديد الاحتياجات الحقيقية للمجموعات بأكبر قدر ممكن من الدقة.

### أسئلة إرشادية لتحديد الاحتياجات والفوارق

- هل هناك مؤشرات على أن بعض المجموعات أقل حظًا مقارنةً بغيرها؟
- هل الإطار القانوني الحالي غير تمييزي؟
- هل واجهت مجموعة أية مشكلات تتعلق بالعدالة الإجرائية؟
- هل واجهت فئة صعوبة في الحصول على المزايا؟
- هل كانت مجموعة مُثقلة بمطالب الانضمام لسياسة مُطبقة وبالتالي لم تتمتع بالمزايا المعروضة؟
- هل واجهت مجموعة مستوى مختلفًا من الطلبات بالنسبة للالتزامات أو في جودة المزايا؟
- هل هناك أشخاص من مجموعة ما أقل حظًا بسبب انتمائهم لتلك المجموعة؟
- هل يوجد مجموعة أقل حظًا بسبب نقص الموارد المادية وغير المادية؟
- هل أثرت السياسة على العلاقات بين هذه الفئات وغيرها لأنها تفضل مجموعة على الأخرى؟
- هل يشعر أعضاء مجموعة بشكل خاص بأنهم مختلفون عن مجموعة أخرى؟
- هل ترى مجموعة ما أن السياسة المقترحة تمثل تحسینًا للوضع الحالي؟ إذا لم يكن كذلك، فلماذا؟

بالإضافة إلى ذلك، يجب تحديد الفوارق الأساسية بين المجموعات المتأثرة - مثل الاختلافات الأيديولوجية والعرقية أو الثقافية ونقص الضروريات الأساسية. يمكن أن تؤدي تلك الفوارق إلى تجربة أو معاملة مختلفة للمجموعات المتنوعة. وهذا بدوره قد يؤدي إلى (الشعور) بالإقصاء والتوترات الأخرى التي تمثل العوامل الدافعة وراء عدم الاستقرار الاجتماعي.

مثال على المجموعات المتأثرة واحتياجاتهم في مرحلة التعليم الابتدائي		
المزايا المقدمة	المجموعات	الاحتياجات
توفير التعليم النظامي الإلزامي مجاناً للأطفال وفقاً للمناهج الحكومية	الأطفال (الصفوف 1-9)	حضور حصص التعليم المنتظم والأنشطة التعليمية اللاصفية والوجبات والكتب المدرسية وغيرها من المواد
تعليم غير إلزامي غير منهجي مُسعر	أولياء أمور الأطفال (الصفوف 1-5) من ذوي الدخل المنخفض ولديهم أكثر من طفلين	المال لتغطية الوجبات والمواصلات والأنشطة الخارجية عن المنهج لأطفالهم
يتم توفير الكتب المدرسية والمواد الأخرى مجاناً للأطفال حتى الصف الخامس	أولياء أمور الأطفال (الصفوف 1-5) من ذوي الدخل المرتفع ولديهم طفل أو طفلين	لا توجد احتياجات محددة
	أولياء أمور الأطفال (الصفوف 6-9) من ذوي الدخل المنخفض ولديهم أكثر من طفلين	المال لتغطية الوجبات، والمواصلات، والكتب المدرسية وغيرها من المواد، فضلاً عن الأنشطة الخارجية عن المناهج الدراسية
	أولياء أمور الأطفال (الصفوف 6-9) من ذوي الدخل المرتفع ولديهم طفل أو طفلين	لا توجد احتياجات محددة

كما يتضح من المثال أعلاه، يوفر تحليل مستوى العدالة الاجتماعية المعلومات عما إذا كان من المبرر تزويد مجموعات معينة بإمكانيات إضافية للتمتع الفعلي بالمزايا التي تهدف سياسات الحكومة إلى توفيرها، وعندما تكون المجموعات غير قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تفرضها سياسات الحكومة عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، فإن السياسات لن تصل إلى النتيجة المرجوة من تحقيق المساواة. في المثال المُستخدم، فإن فكرة تعليم غالبية أطفال الأسر الأكثر ثراءً والحد من الفرص التعليمية للأطفال من العائلات الأكثر فقراً تنشئ فرقاً دائماً بينهم، في الوقت نفسه، فإن تقديم خدمة مثل الحافلة المدرسية يعود بالفائدة على العائلات ذات الموارد المالية الأقل، ولكنها تجعل حياة كل الأسر أسهل، هذه الخدمة المقدمة للجميع من المرجح أن تؤدي إلى زيادة الاستعداد لدعم هذا الإجراء.

#### تقييم أثر الخيارات المقترحة على المجموعات المتأثرة

عند تحديد المزايا والالتزامات لكل خيار مقترح والمجموعات المتأثرة، تكون الخطوة التالية هي تقييم الآثار الفعلية المتوقعة. استناداً إلى الأسئلة الإرشادية المُدرجة في القائمة المرجعية أدناه، يمكن اتخاذ إجراءات تخفيفية لتقليل الآثار السلبية، والتي يُمكن أن تعالج هذه الاحتياجات المحددة للمجموعات واستخدامها لتحديث وتحسين الخيارات المحددة.

## قائمة مرجعية- آثار المزايا والالتزامات

- هل المزايا والالتزامات المقترحة لكل خيار تلبي احتياجات المجموعات المتأثرة؟
- هل المزايا والالتزامات المقترحة تضخم أو تقلل الفوارق بين المجموعات المتأثرة؟
- هل المزايا والالتزامات المقترحة تقلل من أوجه عدم المساواة الحالية؟
- هل المزايا والالتزامات المقترحة تجعل الظروف المعيشية للمجموعات المتأثرة أفضل أم أسوأ؟
- هل المزايا والالتزامات المقترحة تؤثر إيجاباً أو سلباً على المجموعات التي ليس لديها احتياجات معينة محددة؟

يمكن لتحليل مستوى العدالة الاجتماعية، على سبيل المثال، توفير الرؤى اللازمة لتعديل قانون من أجل:

- تقديم معاملة مختلفة لمجموعة معينة بهدف تعزيز العدالة.
- تنظيم تدريب المسؤولين لتعديل ممارسات التنفيذ التي أدت إلى شكل عدم المساواة القائم في الواقع.
- تعزيز دمج مجموعة معينة من خلال تزويدهم بدعم خاص.
- توقع الأنشطة لدعم المجموعات للمزيد من التواصل فيما بينها (اللغة، والدين، والثقافة، والتجارة، والمدرسة، والبنية التحتية المشتركة)

واتخاذ التدابير الأخرى للتخفيف من المواقف الحالية أو المستقبلية المحتملة التي تؤدي إلى حالات تصبح فيها المجموعات غير قادرة على التمتع بمزايا السياسات الحكومية.

إجراءات التخفيف الخاصة بسياسة التعليم الابتدائي	
المجموعات المحرومة	إجراءات التخفيف
أولياء الأمور/ الأوصياء على الأطفال (الصفوف 1-5) من ذوي الدخل المنخفض ولديهم أكثر من طفلين	إعانات لأولياء الأمور/ وجبات مجانية، حافلة مدرسية مجانية، تحويل الأنشطة الخارجية عن المناهج الدراسية إلى تعليم مجاني منتظم.
أولياء الأمور/ الأوصياء على الأطفال (الصفوف 6-9) من ذوي الدخل المنخفض ولديهم أكثر من طفلين	إعانات لأولياء الأمور، وجبات مجانية، وسيلة مواصلات مدرسية مجانية، كتب مجانية ومواد أخرى، تحويل الأنشطة الخارجية عن المناهج الدراسية إلى تعليم مجاني منتظم

يجب تحديد أولويات الإجراءات المخففة بناءً على:

- تكلفة التنفيذ.
- حجم الأثر (الآثار) على المجموعات (المجموعات الفرعية).
- خطر تفاقم التوترات القائمة أو خلق توترات جديدة.
- العلاقة بالأهداف والسياسات الاستراتيجية للحكومة.



تقييم موجز للخيارات والآثار (خاص بالاحتياجات والفوارق)						
	المزايا	الالتزامات	المجموعات المتأثرة	الآثار الإيجابية	الآثار السلبية	إجراءات التخفيف
الخيار 1						(لا ينطبق - أي الوضع الراهن)
الخيار 2						
الخيار 3						

يجب تقديم النتائج من الجدول أعلاه في شكل تقرير مفصل في الفصل 4 من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، وينبغي أن يوضح التقرير الآثار الإيجابية والسلبية للمزايا والالتزامات من كل خيار مقترح على المجموعات المتأثرة، كما يجب دمج إجراءات التخفيف، إذا كانت ذات صلة، في الفصل 3 من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع كتعديلات على الخيارات المقترحة.

نموذج - القائمة المرجعية لتحليل مستوى العدالة الاجتماعية	
<input type="checkbox"/>	تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مرة أخرى، ولا سيما الأقسام الخاصة بتعريف المشكلة والأهداف والخيارات والآثار المتوقعة.
<input type="checkbox"/>	تحديد المجموعات التي من المتوقع أن تتمتع بالمزايا. التركيز على السلع والخدمات التي يتم تقديمها، على سبيل المثال الإعانات والمعاشات التقاعدية والمساعدة الاجتماعية وخدمات التعليم وخدمات الرعاية الصحية وحل النزاعات.
<input type="checkbox"/>	تحديد الالتزامات التي يتعين على المجموعات المختلفة الامتثال لها. ويكون التركيز هنا على المسؤوليات، على سبيل المثال الوقت اللازم (وفي أي وقت من اليوم)، ودفع الاشتراكات أو الضرائب، والحاجة إلى المرافق ومتطلبات النقل.
<input type="checkbox"/>	وضع قائمة بالمزايا والالتزامات المحددة لكل خيار مقترح.
<input type="checkbox"/>	البحث عن المجموعات المحددة المذكورة في تعريف المشكلة والأهداف المحددة والخيارات المقترحة، وتحديد إذا كانت مجموعة أو مجموعة فرعية قد تأثرت بشكل مختلف مقارنة بالمجموعات الأخرى بناءً على الأسئلة الإرشادية لتحليل مستوى العدالة الاجتماعية، تقييم ما إذا كان هذا هو الحال وإذا كانت الإجابة بنعم، تحديد الاحتياجات والفوارق.
<input type="checkbox"/>	المشاركة في مشاورات الداخلية مع الهيئات/ المسؤولين المنفذين على المستويين المركزي والمحلي.
<input type="checkbox"/>	عقد مشاورات مع الأطراف المعنية، لا سيما مع المجموعات المتأثرة ومنظمات المجتمع المدني العاملة في القطاع المتعلق بالموضوع الذي تغطيه مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
<input type="checkbox"/>	وضع قائمة بالمجموعات المتأثرة واحتياجاتهم والفوارق بينهم على أساس الجدول الخاص بتقديم تحليل مستوى العدالة الاجتماعية في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
<input type="checkbox"/>	مناقشة نتائج تحليل مستوى العدالة الاجتماعية في اجتماع مجموعة المشروع الخاص بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ودعوة الأطراف المعنية والهيئات العامة الأخرى لمناقشة هذه النتائج في ذلك الاجتماع إذا كان ذلك ذا صلة.

#### 4.7 الأداة 7- تقييم الأثر على الشباب

الشباب هم عادةً أكبر فئة عمرية من السكان، يلعبون دورًا رئيسيًا في مستقبل المجتمع والوطن، لذا، من الضروري تهيئة الظروف التي تُمكن شباب اليوم من بناء حياة ناجحة، ويجب تعزيز فرصهم الاجتماعية والاقتصادية من أجل إطلاق العنان لإمكانات الشباب والاستفادة منها.

يُمكن للسياسات غير المكتملة وغير الفعالة أن تخلق صعوبات إضافية غير مقصودة، وأي فرصة ضائعة للشباب يترتب عليها آثارًا سلبية فورية، ومع ذلك، فإن العواقب النهائية على الأفراد والمجتمع قد تظهر فقط في وقت لاحق. على سبيل المثال، تكون فرص العمل محدودة بسبب فقر التعليم أو تدني جودة التعليم الحالي، لذلك فإن المستوى التعليمي الذي يمكن أن يصل إليه الشباب في السنوات الخمسة المقبلة له تأثير شديد على الفرص في وقت لاحق في الحياة، وعدم كفاية التعليم قد يؤدي إلى البطالة، والبطالة بدورها تجلب الفقر. كون الشخص فقيرًا، وبدون تأمين صحي، يجعل من الصعب عليه معالجة المشاكل الصحية. كما أن الفرص الضائعة للشباب اليوم تعني أن المزيد منهم، عندما يصبحون بالغين، قد يعملون في الاقتصاد غير النظامي أو الأسود. وفي أسوأ الأحوال، قد تلجأ نسبة معينة من الأفراد إلى الجريمة أو يتعرضون للاستغلال أو الهجرة بشكل غير قانوني، ومن ثم فإن السياسات غير الملائمة تخاطر بإلحاق الضرر بالنشء من جيل الشباب الحالي. ويظهر التأثير في المستقبل من خلال الفرص الضائعة أو انخفاض آفاق التنمية الاقتصادية والمدنية والسياسية، وهذه بدورها قد يكون لها تكاليف باهظة مباشرة وغير مباشرة على المجتمع. إن الإجراءات الحكومية التي تهدف إلى دعم الشباب تُنتج في الغالب الآثار المرجوة منها فقط بعد 5 إلى 10 سنوات، بالنظر إلى ذلك، يجب أن تهدف مقترحات السياسة إلى تحديد الآثار الفورية والنهائية على الشباب والمجتمع، والغرض من ذلك هو تطوير سياسات جيدة تحدد الآثار السلبية وتخففها قدر الإمكان، على أن تعمل تلك السياسات على تحسين فرص الشباب في عيش حياة مستقلة والازدهار في المستقبل.

#### ● فحص سريع لتقييم الأثر على الشباب

تعتمد أهمية تقييم الأثر على الشباب بالنسبة لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع على المسألة التي يتناولها التقييم، فهو ذو صلة فقط بالسياسات التي تؤثر على أبعاد نجاح الشباب في المستقبل، ويرتبط هذا النجاح بشكل خاص بالتعليم والمهارات، والتوظيف، والصحة، والمشاركة المدنية، والأمن.

يجب فحص التدابير التي تم بحثها في إطار الخيارات المقترحة بالتفصيل لمعرفة إذا كانت تتعلق بأي من الأبعاد التي تحدد النجاح المستقبلي للشباب.

#### جوانب من أبعاد النجاح في المستقبل:

التعليم والمهارات	التوظيف	الصحة
<ul style="list-style-type: none"> <li>الحصول على التعليم</li> <li>جودة التعليم</li> <li>التعليم خارج المناهج الدراسية</li> <li>مفاهيم التعليم والتدريب المهني</li> <li>التعلم مدى الحياة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الوصول إلى فرص التوظيف</li> <li>جودة الوظائف</li> <li>فرص ريادة الأعمال</li> <li>التدريب المهني</li> <li>التدريب/ التدريب الصناعي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الوقاية من الأمراض</li> <li>مرافق صحية صديقة للشباب</li> <li>الصحة الجنسية والإنجابية</li> <li>التعاطي (المخدرات والكحول والسجائر ... إلخ)</li> </ul>

المشاركة المدنية	الأمن
<ul style="list-style-type: none"> <li>الجمعيات/ التجمعات</li> <li>المشاركة السياسية</li> <li>التطوع</li> <li>التعاون بين الشباب من مختلف الخلفيات</li> <li>مشاركة الشباب في صنع القرار الحكومي</li> <li>الأنشطة الثقافية والرياضية والترفيهية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>منع الجريمة</li> <li>السلامة المرورية</li> <li>حماية البيئة</li> </ul>

ينبغي أن تناقش مجموعة مشروع مذكرة فلسفة وأهداف المشروع علاقة الخيارات المقترحة بالجوانب المُدرجة في الجدول أعلاه، ولدعم التحليل، ينبغي مشاوره ممثلين عن الشباب وخبراء الشباب وخبراء السياسات من الأبعاد المعنية، على أن يتضمن الخبراء مهنيين من الإدارة والأطراف المعنية الخارجية.

عندما تصل مجموعة المشروع إلى أن الأبعاد المُتعلقة بالشباب ستتأثر، يجب إجراء تقييم الأثر على الشباب، كما يجب أن يركز التحليل على أبعاد النجاح المستقبلية التي تعتبرها مجموعة العمل من الجوانب المتأثرة.

- مثال على التدابير التي تؤثر على جوانب أبعاد نجاح الشباب في المستقبل

يتوقع مقترح سياسة بشأن إعادة تنظيم النظام الصحي إجراء تدابير لتجديد المرافق الصحية القائمة وبناء مرافق صحية جديدة، ويؤثر هذا المقترح بلا شك على بُعد الخاص بالشباب في قطاع الصحة وجميع جوانبه. لتقييم الأثر، يجب تحديد ما إذا كانت السياسة تتوقع إنشاء، على سبيل المثال، مرافق صحية صديقة للشباب، لا سيما في المدارس.

المرافق الصحية الصديقة للشباب هي تلك المصممة خصيصاً للشباب لتلبية احتياجاتهم الخاصة، ويجب أن تكون منصفة وميسرة ومقبولة ومناسبة وفعالة، على سبيل المثال، ينبغي أن تكون خدمات الصحة الإنجابية الصديقة للشباب متاحة جغرافياً ومالياً، وتشمل مقدمي الخدمة المُدرّبين، وحماية سرية وخصوصية الشباب.

- تقييم أثر السياسات المقترحة على الشباب:

عندما يُظهر الفحص السريع أن تقييم الأثر على الشباب ضروري، يجب تحليل سياق الأبعاد المتأثرة، على أن يغطي التحليل ثلاث جوانب: الظروف الحالية، والآراء والاحتياجات، والآثار المستقبلية.

أسئلة إرشادية لتقييم الأثر على الشباب:

الظروف الحالية للشباب في شأن الأبعاد المتأثر	آراء الشباب واحتياجاتهم بشأن التدابير المقترحة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع	الآثار الفورية والنهائية المستقبلية للتدابير المقترحة
1. ما رأي الشباب في الوضع الراهن؟ 2. هل هناك صعوبات يواجهها الشباب؟ 3. إذا كانت الإجابة نعم، فما هي هذه الصعوبات؟ 4. هل توجد أمثلة جيدة وأفضل الممارسات التي يمكن استخدامها؟ 5. هل مجموعة شبابية معينة أقل حظاً من المجموعات الأخرى؟ 6. إذا كانت الإجابة بنعم، فما السبب؟	7. ما هي آراء الشباب حول المقترح؟ 8. ما هي احتياجات الشباب الخاصة (الانتقال إلى المدرسة، المزيد من المرافق الرياضية... إلخ)؟ 9. هل الاقتراح سيغير الوضع الحالي؟ 10. هل التغييرات المتوقعة إيجابية أم سلبية؟ 11. كيف يمكن تحسين المقترح، من وجهة نظرهم أو وفقاً للخبراء؟	12. ما هي الآثار الإيجابية أو السلبية الفورية والنهائية على الشباب؟ 13. ما هي الآثار الإيجابية أو السلبية الفورية والنهائية على المجتمع؟

يجب جمع المعلومات ذات الصلة والموثوق بها لتحليل السياق الخاص بالشباب وتقديم إجابات للأسئلة المتعلقة به مثل المقدمة في الشكل أعلاه.

غالبًا ما يوفر البحث المكتبي قدرًا كبيرًا من المعلومات المهمة، والتي يُمكن استخدامها لاستكمال تعريف المشكلة والأهداف والخيارات. يمكن أن تأتي المعلومات المهمة بتقييم الأثر على الشباب من مصادر مختلفة: تقارير حكومية وتقارير أخرى، ومقالات إخبارية، وبيانات صحفية، ومناقشات عبر الإنترنت ... إلخ. يجب استكمال البحث المكتبي بالمشاورات الداخلية والمشاورات المستهدفة التي تشمل الشباب و/أو الخبراء ذوي الصلة. وهذا يعني انتقاء شباب بشكل محدد للاضطلاع بأنشطة التواصل الخاصة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع وعملية المشاورات. ويجب اختيار الرسائل وقنوات الاتصال بعناية لضمان مشاورات فعالة.

● ضمان عمليات تواصل ومشاورات سليمة لتقييم الأثر على الشباب:

1. المشاورات الداخلية<sup>63</sup> مع المؤسسات ذات الصلة (مديريات التعليم والثقافة والشباب والرياضة والصحة داخل المحليات، والوزارات المسؤولة عن الثقافة والشباب والرياضة، لا سيما إدارة الشباب، ووزارة التعليم والعلوم والتكنولوجيا، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة الصحة، ووزارة الداخلية، ووزارة العدل، ووزارة البيئة والتخطيط العمراني، ومكتب رئيس الوزراء.
2. إعلام الشباب بالسياسة المقترحة وإجراءاتها وأهدافها. مراعاة إجراءات تواصل خاصة بالشباب، واستخدام جميع القنوات لنقل الرسائل المهمة، لا سيما وسائل التواصل الاجتماعي. إعلام الجمهور المستهدف بطريقة مناسبة تسهل على الشباب فهم المعلومات وأهمية مشاركتهم.
3. التشاور مع الشباب وجمعياتهم. تقييم أفضل عملية إعداد ومكان للمشاورات وذلك بما أن الاجتماعات الرسمية قد لا تسفر عن النتائج المرجوة. مناقشة عملية المشاورات والأنشطة المحددة مسبقاً مع الأشخاص الرئيسيين.
4. ضمان الاتصال والتواصل<sup>64</sup> مع مجموعات الشباب التي لا يمكن الوصول إليها بسهولة، على سبيل المثال الشباب ذوي الإعاقة، والشباب الذين يعيشون في المناطق الريفية أو ينتمون إلى الأقليات.
5. التشاور مع المنظمات غير الحكومية وشركاء التنمية العاملين في القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والتعليم والتوظيف والصحة والبيئة والأمن والعدالة والقضايا السياسية. استهداف الحصول على رأيهم حول الوضع القائم، ووجهات نظر الشباب واحتياجاتهم، وكذلك حول الآثار الفورية والنهائية على الشباب والمجتمع. قد تكون من ضمن المنظمات ذات الصلة منظمة دولية تنفذ مشروعاً في مجال التعليم؛ أو مؤسسة فكرية معنية بتحليل العوامل ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية في كوسوفو؛ أو منظمات شعبية تبحث في العوامل الدافعة لارتفاع معدل البطالة بين الشباب.

من المهم للغاية مراعاة أن الشباب ليسوا مجموعة متجانسة، فنظراً للخصائص المختلفة، قد تتعرض مجموعات شبابية معينة لأثر مختلف عن المجموعات الأخرى، كما يمكن أن تختلف مجموعات الشباب في الجنس والعرق ومحل السكن في الحضر أو الريف والإعاقة وغيرها من الخصائص. في هذه الحالة، ينبغي النظر في استخدام [الأداة 6](#) – تحليل مستوى العدالة الاجتماعية لضمان نتائج متكافئة لكافة مجموعات الشباب.

بعد البحث المكتبي والمشاورات، تتمثل الخطوة الأخيرة في تقييم آثار التدابير المقترحة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ويجب أن تقوم مجموعة العمل على وجه التحديد بتقييم:

- أثر التدابير المقترحة على الظروف الحالية للشباب؛
- ما إذا كانت هذه التدابير تتوافق مع آراء الشباب واحتياجاتهم؛
- تأثيرات التدابير على الشباب والمجتمع.

مثال لتقييم أثر الخدمات الصحية الصديقة للشباب

التدبير	الأثر
إنشاء مرافق صحية صديقة للشباب خاصة بالصحة الإنجابية	الأوضاع الحالية - لا توجد مثل هذه المرافق. يتلقى الشباب حالياً خدمات من مقدمي الخدمة العامة الذين لم يتم إعدادهم لتلبية احتياجات الشباب الخاصة. ← لذلك فإن أثر التدبير إيجابي.

<sup>63</sup> لا توجد قواعد عامة بشأن المشاورات الداخلية في ("كتاب قواعد") الإجراءات الحكومية.

<sup>64</sup> عادةً ما يكون الموقع الخاص بالوزارة المعنية مفيداً لنشر مُسوَّدة اللوائح الجديدة وجمع الآراء، قد تختلف المدة بناءً على مدى تعقيد الموضوع.

التدبير	الأثر
	الآراء والاحتياجات - يرى الشباب المتأثرون بالمقترح أن الخدمات الصحية الصديقة للشباب ضرورية وإيجابية للحفاظ على صحتهم الإنجابية، ويشاركونهم في تلك الآراء خبراء الرعاية الصحية والشباب. ⇐ لذلك يتم تلبية آرائهم واحتياجاتهم.
	<p><i>التأثيرات على الشباب – بشكل فوري:</i> حماية الصحة الإنجابية. الوقاية من الأمراض المنقولة. منع الحمل المبكر.</p> <p><i>التأثيرات النهائية:</i> زيادة فرصهم في عيش حياة مستقلة والحصول على عمل. الإدماج الاجتماعي.</p> <p><i>التأثيرات على المجتمع – بشكل فوري:</i> زيادة تكاليف الرعاية الطبية الفورية. قلة الأمراض المنقولة.</p> <p><i>التأثيرات النهائية:</i> انخفاض في تكاليف الرعاية الصحية العامة والمساعدات الاجتماعية، وقلة الأطفال المتخلي عنهم والأسر المتعثرة، وعوائد ضريبية أعلى.</p>

ينبغي إدراج التدابير المقترحة ونتائج التقييم في الجدول أدناه. إذا كان الأثر سلبيًا، ينبغي على مجموعة العمل إيجاد إجراءات للتخفيف من الأثر، في شكل توصيات لتعديل الخيارات المقترحة. قد تشمل هذه الإجراءات، حسب الموضوع، على سبيل المثال إنشاء مراكز للتعليم خارج المناهج الدراسية، وإطلاق حملات ضد تعاطي المخدرات، وتركيب الكاميرات الأمنية في المدارس ... إلخ. يجب توضيح الجدول في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع: التأثيرات المتوقعة في [القسم 3.4.1](#) وإجراءات التخفيف في [القسم 3.4.3.1.1](#) بشأن الخيارات.

تقييم الأثر على الشباب: نظرة عامة

التدابير	الأثر على الأوضاع الحالية	هل يتم تناول آراء الشباب واحتياجاتهم؟	التأثيرات على الشباب والمجتمع	إجراءات التخفيف
الخيار 1 (الوضع الراهن)				لا توجد تغييرات متوقعة في السياسة
الخيار 2				
الخيار 3				

إجراء تقييم الأثر على الشباب:

<input type="checkbox"/>	تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع مرة أخرى، ولا سيما الأقسام الخاصة بتعريف المشكلة والأهداف والخيارات والآثار المتوقعة.
<input type="checkbox"/>	تحديد التدابير التي توقعها الخيارات المعروضة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
<input type="checkbox"/>	تقييم ما إذا كانت هذه التدابير تؤثر على أبعاد النجاح المستقبلي للشباب، وتحديد كيف تتأثر هذه الأبعاد.

<input type="checkbox"/>	تحليل سياق أبعاد النجاح المستقبلي المتأثرة. والأوضاع الحالية للشباب ووجهات نظرهم واحتياجاتهم والآثار المستقبلية الفورية والنهائية عليهم وعلى المجتمع.
<input type="checkbox"/>	الحصول على معلومات من البحث المكتبي والمشاورات.
<input type="checkbox"/>	وضع هيكل لتأثير التدابير المقترحة على الشباب باستخدام الأسئلة الإرشادية والنظرة العامة على تقييم الأثر على الشباب. إذا كان التأثير سلبياً، توضع إجراءات التخفيف في شكل توصيات لتعديل السياسة.
<input type="checkbox"/>	وضع قائمة بالنتائج التي توصلت إليها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

#### 4.8 الأداة 8- تكلفة الخيارات والتدابير المختلفة لمذكرات فلسفة وأهداف التشريع

تعتبر خطة التنفيذ المشار إليها في [القسم 3.4.4](#) هي العنصر الرئيسي لتحديد تكاليف تنفيذ القرارات الواردة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؛ حيث تُقدّم الخطة نظرة عامة على المخرجات والأنشطة اللازمة لتحقيقها، ويمكن تقييم تكاليف الأنشطة الفردية من خلال تقدير الموارد البشرية والميزانية اللازمة لتنفيذها، وعند إضافة تكاليف جميع الأنشطة لمُخرج واحد، نعرف تكلفة هذا المخرج بأكمله، ونظراً لأن خطة التنفيذ تُفَصِّل بالفعل الأنشطة وتوضح مَنْ هو المسؤول عن تنفيذها، فإن تقدير التكلفة يعني تقدير الجهد المطلوب للتأكد من إمكانية تنفيذ الأنشطة.

من المؤكد أن تكاليف الميزانية جديرة بالاهتمام عندما تكون هناك حاجة إليها لمعالجة مشكلة كبيرة، فعندما تكون التكاليف المتوقعة منخفضة والمزايا المتوقعة عالية، من المفيد تنفيذ خيار من الخيارات. تُمثّل المخرجات والأنشطة الأساس لتحديد التكاليف التي سيتم تحملها عند تنفيذ أحد الخيارات. هذه هي التكاليف التي تتحملها الميزانية المصرية فقط، أما التكاليف الأخرى، مثل تلك الخاصة بالشركات والمواطنين، يتم حسابها من خلال أدوات مختلفة.

1. الموارد البشرية (الرواتب والأجور)
2. شراء الخدمات (السلع والخدمات)
3. شراء البضائع (السلع والخدمات)
4. الدعم المباشر للمستفيدين (الإعانات والتحويلات)
5. الاستثمارات في المعدات (النفقات الرأسمالية)
6. الاستثمارات في البنية التحتية (النفقات الرأسمالية)

يعتبر تقييم التكاليف المستقبلية لتنفيذ خيارات السياسة عاملاً مهماً في تحديد الخيار الذي يجب اختياره، كما أنه يساعد في إعادة تقييم الجدوى العملية للخيارات والمواعيد النهائية المحددة للتنفيذ والعقبات المحتملة. يعمل تقدير التكلفة التفصيلية للخيارات على تحسين جودة تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، كما أنها تعطي نظرة أساسية حول احتياجات التمويل للمنظمات المشاركة في تنفيذ التدابير. توضح النظرة العامة أدناه الخطوات اللازمة لإجراء تقدير مناسب لتكاليف خيارات السياسة:

تقدير تكلفة خيارات السياسة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع (النهائية)	
الخطوة	الوصف
الخطوة 1: تحديد المخرجات والإطار الزمني للتنفيذ	توفر خطة التنفيذ بالفعل هذه المعلومات. إذا لم يتم وضع هذه الخطة، فيجب تحديد المخرجات بوضوح، بالإضافة إلى الإطار الزمني الذي يتعين تنفيذها خلاله.
الخطوة 2: تحديد الأنشطة	الأنشطة مطلوبة للتأكد من تنفيذ المخرجات، وينبغي إدراج هذه الأنشطة بوضوح. وإذا تم وضع خطة تنفيذ من قبل، تكون هذه المعلومات جزء منها.

<p>لكل نشاط بعض الموارد المطلوبة والتي يجب تحديدها بوضوح، وفي هذه المرحلة، يجب التمييز بين استخدام الموارد الحالية والموارد الجديدة.</p> <p>على سبيل المثال، من أجل إعداد قانون ماء، غالبًا ما تكون الموارد البشرية الموجودة داخل الوزارة التنفيذية كافية. ومع ذلك، قد تكون هناك حاجة إلى موارد إضافية من أجل تنفيذ هذا القانون، والتي قد تتمثل في موظفين إضافيين، المركبات ومواد أخرى. إذا لم تتوفر هذه الموارد، سيؤدي هذا إلى خلق تكاليف جديدة سيتعين تغطيتها من الميزانية للتأكد من عدم إعاقة التنفيذ.</p>	<p>الخطوة 3: تحديد الموارد المطلوبة</p>
<p>كل إدارة للميزانية لديها متخصصون معتادون على سياسات تقدير التكلفة، وهم على دراية بمنهجية تقدير التكاليف التفصيلية، ويمكنهم أيضًا البناء على الخبرة السابقة في تحديد تكلفة السياسة.</p> <p>ملحوظة هامة: حتى في حالة وجود ممثل عن إدارة الميزانية كجزء من مجموعة المشروع المعني بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع، يتم التخطيط لاجتماع منفصل حول تقدير تكلفة الخيارات.</p>	<p>الخطوة 4: الاتصال بإدارة الميزانية لالانتها من تقدير التكلفة</p>
<p>تعتمد تكلفة السياسة على العملية التي وضعتها وزارة المالية؛ حيث يتم تمييز أنواع مختلفة من التكاليف، على سبيل المثال تلك المرتبطة بالموارد البشرية أو المعدات، بأكواد مختلفة، مما ييسر عملية تحليل أرقام تقدير التكلفة. وعندما يتم اعتماد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، تسمح الأكواد بدمج أسهل لأرقام تقدير التكلفة في عملية إعداد الميزانية.</p>	<p>الخطوة 5: والالانتها من إعداد التكاليف لكل نشاط</p>
<p>عند استخدام نموذج حساب التكاليف لمذكرات فلسفة وأهداف التشريع، سيتم احتساب إجمالي التكاليف تلقائيًا. إذا كنت لا تستخدم النموذج، فتأكد من إضافة جميع التكاليف لجميع الأنشطة والمخرجات بشكل صحيح. هذا ضروري للخطوة التالية.</p>	<p>الخطوة 6: إضافة التكاليف</p>
<p>بجانب الأنشطة الإضافية التي يتم البدء فيها والتكاليف الجديدة الناشئة، قد يكون هناك احتمالات لوقف أنشطة معينة أو تبسيطها، وهو ما سيؤدي إلى خفض تكاليف تنفيذ السياسات. يجب مراعاة هذه التخفيضات في التكلفة عند تقييم احتياجات الميزانية المستقبلية؛ حيث ستحدد تلك الوفورات ما إذا كانت الميزانية الإضافية ضرورية أو ما إذا كان تغيير الميزانية أو تحول الأنشطة سيكون كافيًا لتنفيذ الخيارات التي تم تحليلها في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.</p>	<p>الخطوة 7: تحديد وإضافة وفورات الميزانية</p>
<p>مذكرات فلسفة وأهداف التشريع هي الأساس لإجراءات السياسة الجديدة للحكومة، وتنفيذ الخيار في النهاية، يحتاج إلى التخطيط الجيد بحيث تتحقق المزايا المتوقعة. يعني هذا عمليًا أنه في حالة عدم وجود ميزانية (كافية) مخصصة لتنفيذ السياسة، فلن تتحقق التحسينات المقصودة. إذا حدث هذا، فالكثير من العمل المُنجَز قد أُهدر، وستتخطى التوقعات بتحسين الوضع.</p> <p>بناءً على أرقام تقدير التكلفة المدخرات الناتجة عن العملية الحسابية، من الممكن تحديد إذا كانت التكاليف الإجمالية تقع ضمن الميزانية المتاحة للوزارة. كل وزارة لديها ما يسمى بسقف الميزانية (الحد الأقصى للميزانية). إذا بقيت التكاليف اللازمة للتنفيذ أقل من الحد الأقصى لميزانية الوزارة، فالخطوة التالية هي تخصيص الميزانية اللازمة بحيث يكون واضحًا أن التمويل متوفر عند بدء التنفيذ.</p> <p>قد يكون الأمر عدم وجود ميزانية كافية متاحة لتنفيذ القرارات التي تنبثق عن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، في هذه الحالة، يجب إخطار وزارة المالية وإجراء مفاوضات بشأن إعادة تخصيص الميزانية. عمليًا، هذا يؤدي إلى العمل</p>	<p>الخطوة 8: تحديد ما إذا كانت هناك حاجة لإجراء تقييم الأثر على الميزانية</p>

مع إدارة الميزانية لتطبيق المتفق عليه.	
إذا لم يكن تقييم الأثر على الميزانية مطلوباً، فيجب إضافة أرقام تقدير التكلفة والمعلومات الخاصة بأبواب الميزانية التي تم فيها دمج التكاليف إلى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، يمكن إضافة التكلفة لكل مُخرج ونشاط في خطة التنفيذ، وبدلاً من ذلك، يمكن إضافة إجمالي التكاليف في القسم الخاص بتقدير التكلفة ويمكن إرفاق ملف إكسيل الخاص بتقدير تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إلى المذكرة كمستند مرفق.	الخطوة 9: إضافة أرقام تقدير التكلفة في خطة التنفيذ

#### 4.9 الأداة 9- الالتزام بتقييم أثر الميزانية

يكون تقييم الأثر المتعلق بالميزانية ضرورياً عندما يتطلب الأمر بذل جهوداً كبرى لضمان إمكانية تحقيق الالتزامات المنبثقة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وفي حالة تخطي الحد الأقصى للميزانية يجب تحديد مصادر جديدة للتمويل. ومن الممكن تحقيق ذلك بالبحث عن خيارات الادخار، مثل خفض الميزانية لنشاط آخر؛ أو تقسيم ميزانية مستقبلية إضافية من وزارة إلى أخرى؛ أو ضمان دعم الميزانية المباشر من شركاء التنمية؛ أو اقتراض أموال إضافية. وتحتاج كل هذه الخيارات إلى الحصول على موافقة الحكومة. كما أنها توفر إمكانية تصميم سياسات الحكومة مع ما يترتب على ذلك من تخطي الوزارة للحد الأقصى المحدد لميزانياتها. ولكن بما أن هذا التطور يؤثر على الخطط المستقبلية للحكومة فإن هذا القرار يحتاج إلى الإعداد الملائم له.

يتوفر لدى إدارة الميزانية بالوزارة الفرصة للوصول إلى المعلومات المطلوبة من أجل تقييم الأثر المتعلق بالميزانية. وبوجود لديها خبرة في المعايير المطلوب تطبيقها في عملية وضع الميزانية. كما تقود الإدارة أيضاً جميع المفاوضات مع وزارة المالية<sup>65</sup> وبالطبع يجب القيام بذلك بتعاون وثيق مع الإدارة التي بادرت في تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع والمسئولة عن تنفيذ جميع الالتزامات المنبثقة عنها.

يعتمد تقييم الأثر المتعلق بالميزانية على نفس المخرجات والأنشطة التي تقوم عليها التكلفة المطورة بموجب [الأداة 8](#): تكلفة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. ولكن بما أن الحد الأقصى لتكلفة الوزارة قد تم تجاوزه فما زال الأمر يحتاج إلى تحديد مصادر التمويل، ويتطلب ذلك أن يقوم على أساس الميزانية المتاحة، والنفقات الفعلية لكل وزارة والتوقعات الخاصة بالميزانية متوسطة المدى.

#### 4.10 الأداة 10- الالتزام بالحد الأدنى للمعايير الخاصة بالمشاروات

الغرض من المشاروات هو جمع المدخلات من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، ولكن يتعلق الأمر أيضاً بتوصيل مقاصد الحكومة المتعلقة بتغيير السياسات أو تحسينها وكذلك توضيح الحافز وراء هذه المقاصد. وإذا حدث ذلك بالشكل الملائم فإنه يعزز فهم السياسات وبالتالي قبولها، وهذا بدوره يؤدي إلى مستوى أفضل وأكثر فعالية لعملية التنفيذ.

هناك نوعان مميزان من المشاروات يجب إجراؤهما عند تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع: المشاروات الداخلية والمشاروات العامة.

تشير *المشاروات الداخلية* إلى المشاروات مع الإدارة. وتشمل هذه العملية فيما تشمل المناقشات باعتبارها جزءاً من إعداد مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، والمشاركة في مجموعات العمل وعملية المشاروات المُسيقة قبل تقديم المقترح وذلك لتضمينه في جلسة الحكومة لمناقشته وإقراره. وهناك أهمية خاصة للمؤسسات والهيئات المسؤولة عن تنفيذ القواعد المتواجدة بالفعل و/أو تنفيذ المتطلبات المستقبلية المستمدة من مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، حيث يجب دائماً عقد المشاروات مع هذه المؤسسات والهيئات.

هناك أربعة مبادئ توجه العملية عند عقد المشاروات مع الأطراف المعنية، وتوضح هذه المبادئ في الجدول أدناه. ولها أهمية لأن أن المشاروات مع الأطراف المعنية تتعلق بتحفيز الأشخاص والهيئات على العمل مع الإدارة وتقديم آرائهم. وبالطبع يستغرق ذلك وقتاً ويتطلب موارد من الحكومة. كما يحتاج ذلك إلى الوقت والمجهود من جانب الأطراف المعنية.

ويكون من الضروري عند عقد المشاروات مع الأطراف المعنية إدراك أن هؤلاء الأشخاص سوف يتطلب منهم أن يأخذوا من وقت عملهم اليومي من أجل المشاركة في المشاروات. لن يمثل ذلك صعوبة لبعض الهيئات مثل المنظمات غير الحكومية المهنية

<sup>65</sup> يكون قرار وزير المالية مطلوباً للسماح بمخصصات إضافية (تكميلية) للميزانية بناءً على طلب رسمي من جهة التشريع إذا ما لم يمكن تغطية التكاليف الإضافية الناتجة عن تنفيذ التشريع الفرعي من خلال الإيرادات والأموال التي توفرها الميزانية القائمة؛



(مثل غرفة التجارة والهيئات التي تعمل في مجالات محددة مثل حقوق الإنسان، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والإعلام ... إلخ). فمن الممكن لمثل هذه الهيئات أن تعتمد على فريق عمل على درجة عالية من المهنية والتي تتمثل وظيفته في المشاركة في المشاورات، وهذا ما يجعل إمكانية مشاركتهم في المشاورات أكثر ترجيحاً. ولكن الجهود التي يجب على هذه الهيئات بذلها، على سبيل المثال البحث والتحليل والمناقشات مع الهيئات الأخرى، ما زالت توفر ضغطاً واضحاً على الوقت والميزانية لدى هذه الهيئات.

من الضروري إدراك أن هيئات وشركات المجتمع المدني لا يوجد لديها القدرات الواسعة أو الموظفين المتخصصين مثل المحامين والاقتصاديين ممن يكسبون جزء من راتبهم من المشاركة في المشاورات مع الأطراف المعنية فيما يتعلق بسياسات الحكومة. وفي الواقع الغالبية العظمى من الشركات هي من المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتي سيكون عليها التحديد بين إدارة أعمالها والمشاركة في المشاورات. وتعمل تقريباً ثلث هيئات المجتمع المدني فقط بفضل المتطوعين كما تعمل بدون موظفين أو تمويل، وبالنسبة للهيئات التي يوجد لديها موظفين فيعمل لدى ثلثيها ما يصل إلى أربعة موظفين فقط. لذا من الضروري الأخذ في الاعتبار أنه عند مشاركة هيئات المجتمع المدني في المشاورات فإن متطوعيها وموظفيها قد يكونوا فعلياً تخلوا عن وقت راحتهم من أجل ذلك. وعندما يشارك شخص ما في المشاورات كمواطن فإن هذا الشخص أيضاً يستثمر من وقت راحته. وهذا يعني أن على المشاورات أن تتكيف حسب موارد الأطراف المعنية المقرر عقد المشاورات معها، بل والأهم من ذلك تحتاج الإدارة إلى إقرار الوقت والمجهود الذي تستثمره الأطراف المعنية في المشاورات العامة من خلال إظهار التقدير لهذه الجهود.

الشرح والاقتراحات	مبدأ المشاورات
<p>تضيف المشاورات قيمة عندما يستطيع الكثير من الأطراف المعنية المشاركة فيها. هذا يعني أنهم بحاجة إلى ما يكفي من الوقت والمعلومات حول المشاورات والمسائل ذات الصلة والغرض من المشاورات. ويوجد دائماً نطاق اختيار واسع لأساليب وأنشطة المشاورات التي من الممكن تطبيقها. ويعتمد ذلك على طبيعة الموضوع والذي يحتاج إلى موائمة مع الوضع المحدد الذي يعمل فيه الأطراف المعنية.</p> <p>كيفية التخطيط للمشاورات وإجرائها يحدد إلى حد كبير مدى نجاحها. وكقاعدة عامة، كلما تكيف نشاط المشاورات بشكل أفضل مع الظروف المحددة للأطراف المعنية كلما كانت المشاورات أكثر فائدة ووضوحاً. كذلك تحتاج المشاورات إلى توصيلها بشكل ملائم ودعمها بشرح دقيق وواضح يُظهر أهمية المشاورات. يسمح ذلك للأطراف المعنية أن يفهموا سريعاً المشاورات وألا تفوتهم المشاورات الهامة.</p> <p>مثال: تحتاج أنشطة المشاورات المتعلقة بمقترح سياسة غاية في التعقيد حول تسوية وتعافي أحد البنوك إلى التأكد من مشاركة وحسن دراية الخاضعين للمشاورات. ومن المحتمل ألا يواجه البنوك أي صعوبات عند تحليل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع بشأن هذه المسألة وذلك بهدف توفير استجابة للمشاورات.</p> <p>ولن يعتبر مجرد إرسال مُسوَّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع من أجل الملاحظات طريقة فعالة لإشراك هيئات المستهلكين، وممثلي المشروعات الصغيرة والمتوسطة والهيئات المعنية الأخرى في المشاورات. ومن غير المحتمل أن يكون لدى هذه الهيئات خبرة تشريعية تفصيلية في الخدمات البنكية والمالية. ومن أجل إشراك تلك الهيئات من الضروري موائمة الوضع مع ظروفها. من الممكن أن يعني ذلك تنظيم ورشة عمل لمدة يومين بشأن محتوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، وخلال هذه الورشة من الممكن مناقشة الأجزاء الأكثر أهمية لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع بشكل أكثر تفصيلاً ومن الممكن للأطراف المعنية الوصول إلى فهم أفضل بشأن المسائل التي ينبغي عليهم التركيز عليها.</p>	<p>(1) الاستهداف الدائم لأقصى حد من المشاركة</p>

مبدأ المشاورات	الشرح والاقتراحات
(2) الشفافية الدائمة وإعطاء الآراء والانطباعات	ينبغي ألا تتحول المشاورات إلى صندوق أسود للأطراف المعنية. ويجب احترام الجهود المبذولة للمشاركة في عملية المشاورات، وهذا يعني التواصل بشكل منفتح مع الأطراف المعنية حول مساهماتهم وكيفية أخذ ذلك في الاعتبار. وهذا أيضًا يعني توفير الآراء والانطباعات للأطراف المعنية حول مقترحاتهم بعد المشاورات العامة المكتوبة أونلاين.
(3) التأكد دائمًا من أن المشاورات تضيف القيمة	إن تنظيم المشاورات يستغرق وقتًا ومجهودًا. يستثمر الأطراف المعنية الكثير من الوقت في المشاركة في المشاورات التي تنظمها الإدارة. ولا تُضاف أي قيمة إذا ما انعقدت المشاورات في وقت متأخر أو عندما تتناول جوانب تحدثت بالفعل على سبيل المثال عندما تكون السياسة قد تطورت بالفعل. كلما بدأت المشاورات مبكرًا كلما أضافت القيمة. تسمح هذه البداية المبكرة للجميع بالعمل مع المشاورات، ومناقشة المسائل بالتفصيل، وجمع البيانات وتطوير رؤية عامة واضحة للمسائل الهامة. من الممكن للمشاورات بل وينبغي لها أن تُنظم كجزء من عملية تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وينبغي ألا تعتبر المشاورات نشاط يجري لمرة واحدة فقط بينما يجري تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
(4) التأكد دائمًا من أن أنشطة المشاورات تعزز من بعضها بعضًا	"المشاورات" هي كلمة عامة تتضمن نطاق واسع للغاية من الأنشطة. فهناك الكثير من الإمكانات لعقد المشاورات مع الأطراف المعنية. تتوفر نظرة عامة تفصيلية حول ذلك في الأداة 12: اختيار أساليب المشاورات. تهدف المشاورات إلى تطوير حوار مع الأطراف المعنية. ويقوم الحوار الجيد على أساس التبادل المنتظم لآراء. لهذا ينبغي على أنشطة المشاورات تعزيز هذا التبادل للآراء.

#### الحد الأدنى لمعايير المشاورات العامة المتعلقة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع

تنطبق المعايير الموضحة فيما بعد على مجموعة عريضة من عمليات ووثائق صنع القرار التي تقوم بإعدادها الوزارات الرئيسية، وكذلك الاشتراطات التي تنطبق خاصة على تطوير مذكرات فلسفة وأهداف التشريع ومقترحات المَسَوَدَة القانونية ضمن نطاق المشروع التشريعي.

إن رئيس المشروع المسؤول عن تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يكون مسؤولاً أيضًا عن تنظيم أنشطة المشاورات وتنفيذ خطة المشاورات.

ولكن هذا لا يعني أنه يجب على شخص واحد إجراء جميع أنشطة المشاورات. ينبغي أن يحصل المسؤول الرسمي عن المشاورات على الدعم من الفريق الأكبر للمشروع من أجل إنجاح المشاورات.

كما ينبغي أن يتواجد لدى كل وزارة منسق محدد للمشاورات العامة. يكون هذا الشخص مسؤولاً عن توفير المشورة حول كيفية تنفيذ المشاورات بفعالية. ويستطيع هذا الشخص بشكل خاص دعم تنظيم المشاورات العامة المكتوبة والمنظمة أونلاين من خلال موقع المشاورات الرسمي: مثل [www.consultation.gov.eg](http://www.consultation.gov.eg)

ينبغي أن يتوقع الحد الأدنى من معايير المشاورات العامة وجود نشاطين إلزاميين للمشاورات: الاجتماعات العامة والمشاورات العامة المكتوبة أونلاين. وبالرغم من أنهما لا غنى عنهما إلا أن الإشارة إلى "الحد الأدنى من المعايير" والمفهوم على هذا النحو يشير إلى ضرورة تطبيق مجموعة كبرى من أساليب وأنشطة المشاورات مع الأطراف المعنية، وينبغي تعديلها وفقًا للمجموعات المستهدفة ذات الصلة.

بعد المشاورات المشتركة بين الوزارات ينبغي على الجهة مقدمة الاقتراح أن تقوم بتنظيم مشاورات عامة مكتوبة أونلاين بهدف طلب التعليقات على محتوى مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. يجب تنظيم هذه المشاورات العامة المتاحة أونلاين من خلال [www.consultation.gov.eg](http://www.consultation.gov.eg).

عندما تكون مذكرة فلسفة وأهداف التشريع جاهزة من أجل المشاورات العامة يستطيع منسق المشاورات العامة للوزارة/رئيس المشروع تحميل الوثائق على منصة المشاورات العامة المتاحة أونلاين. وإذا ما كانت متوفرة باللغة الانجليزية عندئذ تُنشر باللغتين.

كما يجب نشر أيضاً شرح يصاحب مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. يجب لهذا الشرح أن يعرض الأسباب وراء المشاورات العامة، والمسائل الرئيسية التي تتناولها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، وتفاصيل التواصل الخاصة بالأشخاص المعنيين. وإذا أمكن نشر خاصة هذا الشرح التمهيدي باللغة الانجليزية أيضاً.

وفي نهاية عملية المشاورات العامة يجب نشر تقرير حول كيف تم أخذ تعليقات الأطراف المعنية في الاعتبار. يجب أن يحدد هذا التقرير المعلومات العملية حول عملية المشاورات وعرض أسباب القبول (الجزئي) أو عدم القبول للمقترحات التي جاء بها الأطراف المعنية. يجب نشر هذا التقرير على موقع المشاورات العامة.

ومن الموصى به التوصيل المباشر لمخرجات المشاورات إلى الأطراف المعنية التي شاركت في المشاورات. وبالاعتماد على المسائل المثارة أثناء المشاورات العامة وأهمية المناقشات من الممكن نشر المخرجات للجمهور أيضاً.

بالإضافة إلى ذلك يضع الحد الأدنى للمعايير الاشتراطات الواجب اتباعها عند تنظيم الاجتماع العام واجتماعات المشاورات الأخرى. تتضح هذه الاشتراطات في النظرة العامة أدناه:

تكون الجهة مقدمة الاقتراح دائماً مسئولة عن تنظيم أنشطة المشاورات عند تطوير مذكرات فلسفة وأهداف التشريع. أثناء صياغة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يكون من الضروري إشراك الجمهور والأطراف المهتمة بشكل مباشر. وعلى الأقل يجب تنظيم اجتماع عام للأطراف المعنية والأفراد التي أعربت عن اهتمامها بالمشاركة في الموضوع الذي تتناوله مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. يجب إرسال الدعوة إلى الهيئات والأفراد التي سجلت من خلال موقع المشاورات. وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون الاجتماع العام مفتوحاً لجميع الأطراف المهتمة الأخرى وبالتالي يجب أن تنشره الوزارة.

ينبغي الإعلان عن الاجتماع العام من خلال البريد الإلكتروني إلى الأطراف المعنية والأفراد الذين أعربوا عن الاهتمام بالمشاركة في المشاورات العامة على المنصة المتاحة أونلاين وأن يكونوا مسجلين بالفعل على هذه المنصة. وتوجد أساليب أخرى للإعلان عن الاجتماع والتي يجب تطبيقها مثل الإعلان عن الاجتماع على منصة المشاورات المتاحة أونلاين ومن خلال الشركاء من المجتمع المدني ووسائل التواصل الاجتماعي والتلفاز ... إلخ.

وقد يُطلب من الأطراف المعنية التأكيد بشكل أولي فقط مشاركتهم وذلك لأسباب لوجيستية. لا يُستثنى أي طرف معني أو فرد من الاجتماع العام وقد لا يتطلب الأمر التسجيل. ويجب نشر قائمة بالحضور وملاحظات حول الاجتماع العام.

إن المعلومات المتعلقة بالاجتماع العام وكافة المواد والبيانات المتاحة يجب أن تتوفر بشكل متساو للجميع: الجمهور، وممثلي الأطراف المعنية، ومجموعات العمل وجميع الهيئات والأفراد الآخرين ممن قد يكونوا مهتمين بالمشاركة في صياغة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

ينظم الحد الأدنى من المعايير الخاصة بالمشاورات العامة الجوانب العملية التالية فيما يتعلق بتنظيم الاجتماعات العامة:

- 1) يجب الإعلان عن الاجتماع قبل انعقاده بسبعة أيام تقويمية على الأقل
- 2) ينبغي على الدعوة، إن وجدت، أن تتضمن التحليل الذي جرى بالفعل لمذكرة فلسفة وأهداف التشريع الأولية، على سبيل المثال المشاركة بصياغة تعريف المشكلة
- 3) ينبغي أن توفر الدعوة المعلومات والوثائق ... إلخ التي تستخدمها مجموعة المشروع من أجل تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع
- 4) يجب أن تتضمن الدعوة وقت ومكان الاجتماع العام
- 5) ينبغي أن تشير الدعوة بوضوح إلى من المسئول عن تنظيم الاجتماع العام وبالتالي مسئول الاتصال والتواصل من أجل تنظيم الاجتماع

6) يقوم الممثلون من الهيئة العامة بتنظيم الاجتماع وقيادته وتدوين الملاحظات  
7) تقدم الملاحظات الرسمية للاجتماع خلال سبعة أيام عمل بعد انعقاد الاجتماع العام؛ يجب أن تعكس هذه الملاحظات المناقشات التي انعقدت، ويجب أن تحتوي على النتائج الأساسية المستخلصة من الاجتماع كما يجب أن توفر ملخص بالاجتماع؛ ويجب إرسال هذه الملاحظات من خلال البريد الإلكتروني إلى الأشخاص الذين شاركوا في الاجتماع العام.  
تنطبق هذه الجوانب على تنظيم الاجتماع العام واجتماعات المشاورات الأخرى.

#### 4.11 الأداة 11- تحديد الأطراف المعنية

تعتمد جدوى ونجاح عمليات الاتصال والتواصل والمشاورات المنظمة من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع على تحديد الأطراف المعنية والجمهور المستهدف ذي الصلة. وتتمثل القاعدة هنا في شفافية عمليات التواصل والمشاورات واتساق نطاقها. وفي معظم الحالات يكون تحديد الأطراف المعنية الأكثر أهمية واضح. يحدد تعريف المشكلة أسبابها وتأثيراتها، لا سيما عند تنظيمها بالاعتماد على نموذج شجرة المشكلة. وينبغي دائماً عقد المشاورات مع الهيئات والأشخاص المتأثرين بهذه الأسباب والتأثيرات، من الممكن القيام بذلك بشكل مباشر و/أو غير مباشر من خلال الهيئات الممثلة.

##### مجموعات الأطراف المعنية الرئيسية الثلاث:

1. الأطراف المعنية المتأثرة بالسياسة
2. الأطراف المعنية التي سوف يتوجب عليها تنفيذ السياسة
3. الأطراف المعنية التي أعربت عن الاهتمام بالسياسة

**التوصية:** قد تكون مجموعة كبرى من الأطراف المعنية قد سجلت على منصة المشاورات المتاحة أونلاين بمجرد إنشائها. أشارت هذه الأطراف المعنية أيضاً إلى مجالات السياسة المهمة بها. تدير الهيئة المعنية هذه المنصة ومن الممكن لها تقديم نظرة عامة للأطراف المعنية التي قد تكون مهمة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع المحددة.

تتفاوت مجموعات الأطراف المعنية الثلاث وفقاً للسياسة والموضوع المحدد. وبالتالي ستختلف لكل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. ويتضح في النظرة العامة أدناه المجموعات الكبرى التي ينبغي إشراكها في المشاورات. وقد تكون من الخطوات المفيدة الأولى لتحديد الأطراف المعنية القيام بمراجعة قائمة الأطراف المعنية التي سجلت على منصة المشاورات المتاحة أونلاين وأشارت إلى اهتمامها بمقترحات السياسة الخاصة بوزارات معينة.

المجموعات التي ينبغي أخذها في الاعتبار من أجل أنشطة التواصل والمشاورات:

- المواطنون، الأفراد
- هيئات المجتمع المدني التي تمثل مصالح المواطنين والمجموعات المحددة والنقابات في حالة تأثر المواطنين في مناصبهم كعاملين
- الشركات (المحلية ومتعددة الجنسيات)
- المشروعات الصغيرة والمتوسطة
- غرف التجارة
- المنظمات التي تمثل مصالح الأعمال التجارية، والمنظمات التي تمثل المهن والحرف
- الهيئات العامة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية (المشاورات الداخلية)،
- الوكالات وعمليات التفتيش (المشاورات الداخلية)
- مراكز البحوث
- الجامعات، المدارس

- معاهد البحوث
- الخبراء الداخليين والخارجيين
- المنظمات الدولية
- الهيئات المانحة

#### 4.12 الأداة 12- اختيار أساليب المشاورات

تغطي المشاورات جميع الأنشطة التي يُطلب فيها من الأطراف المعنية تقديم آرائهم، وأفكارهم ومعلوماتهم ... إلخ المتعلقة بالمسائل التي تثيرها الحكومة. تدور المشاورات حول التواصل مع الأطراف المعنية من خلال أنشطة المشاورات المستهدفة والمشاورات العامة المكتوبة المتاحة أونلاين. هناك مجموعة كبيرة من الأنشطة التي من الممكن تطويرها من أجل عقد المشاورات.

يوجد نشاطان إلزاميان عالميان للمشاورات لكل مذكرة فلسفة وأهداف تشريع:

1. تنظيم اجتماع عام مكرراً في مرحلة تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع للمبادرة في عملية المشاورات العامة؛
2. ومشاورات عامة مكتوبة متاحة أونلاين والمنظمة من خلال موقع رسمي للمشاورات بعد المشاورات السابقة مع جميع جهات إدارة الدولة ذات الصلة.

ينبغي أن تتم المشاورات أونلاين من خلال نشر مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع ووثيقة المشاورات الداعمة على الموقع. ويكون لدى كل شخص وهيئة مهتمين بهذه المسائل الفرصة لتحمل آرائهم على الموقع.

ولكن قبل أن تتم المشاورات العامة المكتوبة المتاحة أونلاين تحتاج المؤسسة مقدمة الاقتراح لتنظيم أنشطة مشاورات إضافية لضمان تناول المسائل الهامة على النحو الملائم.

المشاورات المستهدفة هي تلك الأنشطة التي تجري فيها المقابلات مع أطراف معنية محددة أو تتم دعوتهم من أجل إجراء المناقشات. وتعتبر هذه المشاورات ذات جدوى لمناقشة المسائل بعمق والسماح بتفاعلات أو حوار أكثر تركيزاً. كما أنها تعتبر ضرورية لإشراك أفراد وهيئات في عملية المشاورات والتي لا يوجد لديها الوقت والموارد للتفاعل مع الوثائق التي تنشرها الإدارة.

الوصول إلى الهيئات الشعبية والمواطنين الأفراد:

هناك الكثير من المناسبات التي قامت فيها هيئات المجتمع المدني بإطلاق حملات لتأييد التغييرات في السياسات والقوانين. وتستطيع أن توفر خبرتها بالمشاركة في مجموعات العمل الخاصة بمذكرات فلسفة وأهداف التشريع.

وبما أن الهيئات الشعبية قريبة من المجتمع فمن الممكن للمشاورات معها ومع المواطنين الأفراد أن تكون غاية في الأهمية عند تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. وتكون هذه هي الحالة بشكل خاص عندما يكون من المحتمل للأثار أن تحدث في منطقة أو مدينة معينة.

من الممكن للوصول إلى الهيئات الشعبية والمواطنين أن يكون صعب حيث أنهم لا يكونوا دائماً منظمين بالشكل المعتاد مثل المنظمات غير الحكومية بل ومن المحتمل أيضاً ألا يكون لديهم موقع على الإنترنت. ولكن الكثير من الهيئات الشعبية والأفراد ينظموا أنفسهم من خلال الربط بالشبكات المحلية للمنظمات غير الحكومية أو الشبكات الاجتماعية مثل الفيسبوك ولينكد إن. ومن الممكن للبحث على هذه الشبكات وغيرها من المنصات الاجتماعية الأخرى باستخدام كلمات رئيسية ذات صلة بالموضوع وإشارات جغرافية أن يوفر نظرة عامة على الهيئات الشعبية ذات الصلة والمواطنين الأفراد. وسوف توضح سريعاً المناقشة حول المسائل التي تتناولها مذكرة فلسفة وأهداف التشريع إذا كان من المهم إشراك المجموعات والأفراد المحددة.

وتتضمن أنشطة المشاورات أيضاً تنظيم الاجتماعات، أو المؤتمرات، أو جلسات الاستماع أو غيرها من الفعاليات الأخرى. واعتماداً على الدور الذي تلعبه المشاورات، من الممكن الإعلان عن هذه الفعاليات على نطاق واسع وأن تكون مفتوحة لكل الأشخاص المهتمين. كذلك، من الممكن أن تتضمن اجتماعات يُدعى إليها مجموعة محددة من الأطراف المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، من الممكن للمقابلات، والمسوح واستطلاعات الرأي أن توفر رؤى مفيدة. وتُشرح الأخيرة في المربع أدناه:

استطلاعات نبض الرأي العام هي استطلاعات مستهدفة لمجموعات تركيز توفر أدلة مباشرة حول المفاهيم والآراء العامة المتعلقة بمسائل التطوير. ويغطي النبض العام أربعة معايير:

- (1) الاستقرار السياسي والمؤسسي؛
- (2) الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي؛
- (3) العلاقات المشتركة بين الجماعات العرقية؛
- (4) والأمن العام والشخصي.

وتحقيقاً لفعالية المشاورات يجب دمج العديد من أدوات المشاورات ويجب أن تتأكد الإدارة من قيام عمليات التفاعل المنتظمة. وتبدأ المشاورات فعلياً بإجراء مكالمات هاتفية مع الأطراف المعنية وسؤالهم عما إذا كانوا يعتقدوا أن مسألة ما مهمة بالنسبة لهم. وفي الأغلب تكون المشاورات من السهل تنظيمها نسبياً. وتتمثل المتطلبات الثلاث الرئيسية التي يجب استيفائها في أن يكون هناك وقت كاف للمشاورات؛ وأن يكون الموضوع الخاص بالمشاورات واضحاً؛ وأن تكون إجابات الأطراف المعنية قد خضعت للتحليل بالشكل الملائم.

#### 4.13 الأداة 13- الاتصال والتواصل أثناء تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع

إن التواصل هو من الأمور الضرورية من أجل تطوير السياسات وتنفيذها. عمليات التواصل الخاصة بالحكومة<sup>66</sup> هي أكثر من مجرد تعيين متحدث رسمي للإجابة على أسئلة الصحفيين، أو التصريح بالبيانات الصحفية أو عقد المؤتمرات الصحفية، فإنها أداة للحكومة خلال عملية تطوير السياسة ككل، والتي يجب أخذها في الاعتبار في كل خطوة من خطوات هذه العملية.

تساعد عملية التواصل الفعالة مع الجمهور في إقامة التعاون مع المواطنين من أجل تصميم برنامج الحكومة، وفهم الاحتياجات الفعلية للمواطنين وتطوير السياسات التي تتوافق مع احتياجاتهم وتنفيذها. علاوة على ذلك تجعل عملية التواصل الفعالة صنع القرار الحكومي أكثر شفافية وتزيد من المساءلة.

المهمتان الرئيسيتان للاتصالات في المجتمع هما:

التواصل هي عملية تنشأ الهيئات بمقتضاها وتتطور. فإنها العملية الأساسية التي من خلالها يتواصل الأفراد والمجموعات والهيئات مع بعضها بعضاً. وتعد عملية التواصل من الأمور الضرورية في كل عملية صنع للقرار وخاصة فيما يتعلق بتطوير السياسة.

المهمتان الرئيسيتان لعملية التواصل هما توفير المعلومات وإقناع الأشخاص بتغيير طريقة عملهم أو تصرفهم:

- (1) تتكون المعلومات من حقائق، وأرقام وبيانات منظمة لأغراض محددة. من الممكن لها أن تكون إحصائيات، وتقارير، ومناقشات، وأمثلة وأي أنواع أخرى من المعلومات التي تشرح المسائل التي تحتاج إلى توصيلها.
- (2) يقوم الإقناع على أساس هذه المعلومات وكذلك على الطريقة التي تم توصيل المعلومات بها. يهدف الإقناع إلى تغيير التصرفات و/أو السلوكيات أو التأثير عليها. ومن الممكن تحقيق ذلك على أفضل نحو باستخدام أفضل الحجج لإقناع الآخرين وكسب دعمهم.

ينبغي أن يتمثل هدف الحكومة العام في تحسين مستوى حياة الأشخاص. فإنها تجمع الرسوم والضرائب، وتنفقها بما يتمشى مع أولويات السياسة. وتؤثر قرارات الحكومة على الجميع، لهذا يحق لكل شخص معرفة ما تقوم به الحكومة، وكيف ستؤثر قراراتها على حياتهم وحقوقهم وكيف ستبدو فرصهم والتزاماتهم.

تخدم عملية التواصل الفعالة الهدف العام للحكومة المعني بتطوير الدولة وتعزيزها. وحتى تكون عملية التواصل فعالة يجب أن يخططها وينسقها ويجريها أشخاص مسئولون ممن يعرفوا كيفية توصيل رسالة الحكومة في الوقت المناسب وبالطريقة الملائمة. يسمح النهج المنسق لعملية الاتصال والتواصل من خلال الحكومة بالاتصال الفعال مع الجمهور الخارجي أثناء عملية تطوير السياسة. وتساهم أيضاً عملية الاتصال والتواصل الداخلية الجيدة في شعور موظفي الحكومة بالمشاركة والتحفيز لأداء مهامهم بكفاءة، كما تساهم في سير الأنشطة اليومية للحكومة بشكل أفضل.

<sup>66</sup> يوجد لدى مكتب رئيس الوزراء/ كل وزارة/ جهة حكومية آلية الاتصال والتواصل الخاصة بها.

## مساهمة عملية التواصل في تطوير السياسة

تتضمن عملية التواصل الحكومية الكثير من الأنشطة، مثال على ذلك:

- توفير المعلومات للجمهور
- شرح سياسات معينة، خاصة أولويات الحكومة
- رفع وعي المواطنين بشأن تأثيرات السياسة
- التمكين من تحقيق التفاعل والاتصال والتواصل من الجانبين بين الحكومة والجمهور

يُقصد بتوصيل السياسات أثناء العملية التي تتطور من خلالها:

- إشراك الحكومة للجمهور في القرارات المستقبلية
- نشر الحكومة القرارات التي اتخذتها
- المساعدة في حل المشكلات
- توفير المزيد من الفهم للموضوع
- إفساح المجال لبعض من الأسئلة
- الحد من حالات سوء الفهم
- شرح سبب عدم المضي قدمًا في بعض المقترحات
- اكتساب المزيد من الدعم
- المساعدة في إعداد السياسات وإقرارها وتنفيذها

من الممكن تحقيق ذلك من خلال وسائل تواصل عديدة مثل حملات رفع الوعي، أو المناقشات العامة أو اجتماعات المائدة المستديرة مع المجموعات المستهدفة (المجتمع المدني، والمدرسين، والأطباء، ومجتمع الأعمال التجارية، ووسائل الإعلام ... إلخ)، أو إقامة منصات خاصة للتواصل مع الجمهور، أو الجلسات الإعلامية، أو المؤتمرات الصحفية، أو استخدام المواقع وشبكات التواصل الاجتماعي، أو كتابة النشرات التي تعكس آراء رئيس الوزراء أو الوزراء ... إلخ

وبما أن المشاورات العامة تهدف إلى تعزيز المشاركة الفعالة للمواطنين والشركات، وهيئات المجتمع المدني، وممثلي الأعمال التجارية وشركاء التنمية في تطوير السياسة، لهذا يعتبر التواصل المنتظم خلال هذه العملية من الأمور بالغة الأهمية. يسمح ذلك للإدارة باطلاع الجمهور بشكل أكثر فعالية على أنشطة المشاورات الخاصة بها ومن جانب آخر توفير المعلومات التي يحتاج الجمهور إليها من أجل المشاركة بفعالية في مثل هذه الأنشطة للمشاورات.

مبادئ عملية التواصل الجيدة:

المبادئ	الشرح	الأثر على تطوير منكرة فلسفة وأهداف التشريع
الانفتاح	عند الاتصال والتواصل مع المواطنين يجب على الحكومة أن تتصف بالانفتاح والوضوح وسهولة الوصول إليها	اطلاع المواطنين على السياسة الجديدة في المراحل المبكرة لتطوير السياسة
التوعية	ينبغي أن تضمن الحكومة وصول أنشطة الاتصال والتواصل لجميع المواطنين	الوصول إلى أكبر عدد ممكن من المواطنين في أجزاء مختلفة من الدولة أثناء عملية تطوير السياسة
الشمول	ضمان مشاركة الأشخاص المتأثرين بسياسات معينة وقبول المدخلات ذات الصلة لزيادة الثقة العامة في قرارات الحكومة	الأخذ في الاعتبار اقتراحات المواطنين المتعلقة بسياسة معينة، وتطوير أنشطة المشاورات التي تسمح بمشاركة نطاق كبير من المواطنين



المبادئ	الشرح	الأثر على تطوير منكرة فلسفة وأهداف التشريع
الفعالية	تتولى الحكومة مسئولية التواصل، والمبادرة في أنشطة التواصل والقيام بذلك في الوقت المناسب لإطلاع المواطنين على حقوقهم والتزاماتهم وفرصهم	نهج استباقي للوصول إلى الجمهور خلال عملية تطوير السياسة من أجل إشراك المواطنين
الاتساق	ينبغي أن تكون عملية التواصل الخاصة بالحكومة منطقية ومنسقة وتظهر بهذا الشكل	إدماج أولويات الحكومة في عملية تطوير السياسة، والتخطيط المسبق الجيد لأنشطة التواصل، وضمان مشاركة الجهات الحكومية ذات الصلة في هذه الأنشطة الخاصة بالتواصل والتأكد من توافق الرسائل والفعاليات

#### هيكل عملية التواصل الخاصة بالحكومة

يتكون جهاز اتصالات الحكومة من موظفين مدنيين ومستشارين سياسيين، وهم مسئولون عن توصيل السياسات والأنشطة الخاصة بالمؤسسات العامة بفعالية ووضوح للمجموعات المستهدفة والأطراف المعنية.

ومن المرجح لمكتب الاتصالات العامة في مكتب رئيس الوزراء<sup>67</sup> أن يخطط لاتصالات الحكومة وينسقها؛ ويتأكد من إحاطة المتحدث الرسمي للحكومة ورئيس الوزراء بالمسائل والأنشطة الرئيسية للحكومة؛ وإطلاع الجمهور على عمل الحكومة وقراراتها من خلال تطوير العلاقات الإعلامية؛ والتخطيط لتطوير الحملات الإعلامية والإعلانية؛ وتولي مسؤولية تحديث الموقع؛ وتوفير التقارير المنتظمة من وسائل الإعلام المحلية والدولية من أجل رئيس الوزراء، والمتحدث الرسمي للحكومة والوزارات.

توفر مكاتب الاتصالات العامة في الوزارات الدعم الفني للوزير والمتحدث الرسمي عن الوزير والوزارة وذلك من خلال اعطاء المشورة بشأن الأساليب الأكثر فعالية لعرض السياسات؛ وإعداد خطة التواصل والحفاظ عليها وتنفيذها بالاعتماد على خطة عمل الوزارة؛ والتعاون مع المتحدث الرسمي للوزارة في تنظيم المؤتمرات الصحفية والمقابلات؛ وصياغة وإصدار البيانات الصحفية، والتصريحات، والتقارير وغيرها من النشرات الأخرى من أجل الجمهور؛ وتحديث المعلومات المتاحة على الموقع الرسمي للوزارة؛ وضمان الوصول إلى المعلومات التي تم توصيلها؛ وتوفير تقرير يومي حول التغطية الإعلامية للوزير والوزارة فيما يتعلق بالسياسات والأنشطة التي تقع ضمن نطاق مسؤولياتهم.

خصائص الفعالية في التواصل المتعلقة بالسياسة:

خصائص الكفاءة في التواصل	الشرح والاقتراحات
(1) تحديد الجمهور المعني بالمسائل المحددة	أثناء عملية وضع السياسة يعتبر الوقت من الأمور الهامة. إن التعريف الواضح للجمهور والمسألة المقرر توصيلها تدخر الوقت للحكومة والجمهور. ومن المهم أيضاً توضيح أهمية المعلومات للجمهور للتأكد من أن المجموعة المستهدفة ذات الصلة تستثمر وقتاً كافياً لاستيعاب الرسالة.

<sup>67</sup> يوجد لدى مكتب رئيس الوزراء/ كل وزارة/ جهة حكومية آلية التواصل الخاصة بها.



الشرح والاقتراحات	خصائص الكفاءة في التواصل
عملية التواصل الخاصة بالسياسة هي أكثر من مجرد عرض للمعلومات. فإنها يجب أن تأخذ في الاعتبار الإمكانات والمسؤوليات الخاصة بالجمهور. وحتى يكون للتواصل الخاص بالسياسة أثرًا إيجابيًا يجب توضيح دور الجمهور بشكل ملائم (مثال: توضيح ما إذا كان الجمهور الذي يتم التواصل معه من المواطنين، أو الخبراء الميدانيين، أو ممثلي المجتمع المدني، أو ممثلي لمجتمع الأعمال التجارية، أو مسئولين حكوميين أو غيرهم). تحتاج الرسالة أن تأخذ في الاعتبار هذه الأدوار.	(2) توضيح دور الجمهور
من الممكن استخدام مجموعة كبرى من الأدوات لتوصيل السياسات (البيانات الصحفية، أو المؤتمرات الإعلامية، أو المقابلات، أو النشر على المواقع، أو الاتصالات التفاعلية من خلال شبكات التواصل الاجتماعي، أو المناقشات مع الجمهور، أو الجلسات الإعلامية ... إلخ). ويجب على أداة (أدوات) الاتصال المختارة، واللغة، ونوع الوثيقة وأسلوبها أن يدعم الغرض المرجو من نشاط التواصل ويتوافق مع توقعات الجمهور المستهدف.	(3) استخدام أداة التواصل الصحيحة
ومن أجل تشجيع المشاركة في عملية وضع السياسة يجب أن تكون الوثائق منظمة جيدًا وأن يكون المحتوى واضحًا ومفهومًا.	(4) التصميم المناسب

#### 4.14 الأداة 14- التخطيط من أجل الاتصال والتواصل الخاص بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع/مُسَوِّدَة المقترح القانوني

تبدأ الاتصالات الفعالة والمفيدة بالتخطيط الجيد لجميع أنشطة التواصل. يحتاج الأمر إلى التواصل باستمرار خلال عملية صياغة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. فإنها ترتبط مباشرة بعملية المشاورات العامة والتي تسمح بالمشاركة الفعالة للجمهور والشركات في تطوير السياسة. ينبغي التخطيط لجميع أنشطة التواصل في التوقيت المناسب وينبغي أن تتضمن:

- ✓ الرسالة (الرسائل) الأساسية للسياسة المرتقبة
- ✓ الهدف الأساسي للتواصل
- ✓ تحديد مجموعات الأطراف المعنية (من المتأثر بتغيير السياسة، المجموعات الشريكة الأخرى التي تساعد المؤسسة في التنفيذ)
- ✓ أهداف محددة لكل مجموعة ذات صلة
- ✓ أنشطة التواصل، ووقت التنفيذ ومسؤوليات تنفيذها
- ✓ وسائل التواصل المختارة
- ✓ مؤشرات الإنجاز
- ✓ الميزانية المطلوبة لتنفيذ أنشطة التواصل

خطوات الاتصال والتواصل أثناء عملية تطوير المفهوم:

الخطوة	الشرح
الخطوة 1	إشراك مسئول التواصل في المشاورات المتعلقة بتخطيط مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
الخطوة 2	إشراك مسئول التواصل في مجموعة المشروع لصياغة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

الخطوة	الشرح
الخطوة 3	<p>إعداد خطة التواصل في بداية عملية تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، بالإضافة إلى إعداد خطة المشاورات. وسوف يدعم توصيل عملية المشاورات العامة:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تطوير رسائل ملائمة تتعلق بغرض السياسة من أجل جعله أكثر قابلية للفهم بالنسبة للمجموعات المستهدفة الأساسية ووسائل الإعلام</li> <li>• تنظيم مؤتمرات صحفية/ لاطلاع الصحفيين في بداية عملية المشاورات ولعرض مُسوّدة الوثائق</li> <li>• شرح أساليب المشاورات وفرصها حتى يشترك في العملية المواطنون، وهيئات المجتمع المدني والأطراف المعنية الأخرى</li> <li>• زيادة التغطية الإعلامية للمناقشات/ الاجتماعات العامة المتعلقة بمذكرة فلسفة وأهداف التشريع ونشر الملاحظات المسجلة والمستخلصة من هذه المناقشات من خلال شبكات التواصل الاجتماعي وغيرها من قنوات الاتصال الأخرى</li> <li>• عرض تقارير حول نتائج المشاورات العامة مع وسائل الإعلام والجمهور</li> </ul>
الخطوة 4	<p>تحليل كيف يمكن لأنشطة التواصل دعم الأهداف التي تريد الحكومة تحقيقها؛ وإدماجها في خطة التنفيذ (أنظر أيضاً <a href="#">القسم 3.4.4</a>: خطة التنفيذ لكل خيار)</p>
الخطوة 5	<p>من أجل إقرار مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مُسوّدة المقترح القانوني، يُخطط لإعداد بيان صحفي لوسائل الإعلام والجمهور يتعلق بقرار الحكومة بشأن المذكرة والخطوات الإضافية</p>
الخطوة 6	<p>تطبيق أنشطة التواصل على أساس خطة التنفيذ بعد إقرارها من الحكومة</p>

#### 4.15 الأداة 15- التخطيط للتواصل والمشاورات من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

تبدأ عملية التواصل والمشاورات الفعالة والمفيدة بالتخطيط الجيد لجميع الأنشطة ذات الصلة. وإن عملية الاتصال والتواصل والمشاورات ليست بنشاط يجري لمرة واحدة فقط، حيث إنه بمثابة عملية ديناميكية مستمرة وتظهر أثناء تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مُسوّدة المقترح القانوني. ويجب أن تنعكس جميع أنشطة التواصل والمشاورات في خطة التواصل والمشاورات، ويجب أن تتضمن هذه الخطة:

- ✓ أهداف أنشطة التواصل والمجموعات المستهدفة؛
- ✓ أهداف أنشطة المشاورات والمجموعات المستهدفة؛
- ✓ الرابط بين تعريف المشكلة وأنشطة المشاورات؛
- ✓ إعداد جميع الوثائق التي سوف تُعرض على جمهور خارج الإدارة؛
- ✓ إعداد وثائق المشاورات التي سوف تُستخدم بالإضافة إلى مُسوّدة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؛
- ✓ أنشطة المشاورات التي سوف تُنظم وكيفية توصيلها؛
- ✓ كل مجموعات الأطراف المعنية ذات الصلة من أجل أنشطة المشاورات المستهدفة؛
- ✓ الأطراف المعنية غير المتخصصين في الاستجابة لمشاورات الحكومة، واتخاذ الإجراءات للتأكد من احتمالية استجابتهم؛
- ✓ الوقت والموارد المطلوبة لإجراء أنشطة المشاورات المختلفة؛
- ✓ الشخص المسؤول (الأشخاص المسؤولة) عن تنفيذ خطة التواصل والمشاورات؛
- ✓ الأشخاص المسؤولين عن كل نشاط فردي.

تكون خطة التواصل والمشاورات محددة دائماً للمشروع القانوني الموضوع من أجله. تحتاج إلى تطويرها في البداية الأولى ويجب مناقشتها خلال الاجتماع الأول لمجموعة المشروع من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.

نظرة عامة تخطيطية لعملية الاتصال والتواصل ومشاورات من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع:

الخطوة	الشرح
الخطوة 1	تطوير المُسَوِّدة الأولى لخطة الاتصال والتواصل والمشاورات من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع.
الخطوة 2	مناقشة خطة التواصل والمشاورات أثناء الاجتماع الأول لمجموعة المشروع من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع. للاتفاق على: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ قائمة الأطراف المعنية</li> <li>○ قائمة بأنشطة التواصل المخطط لها</li> <li>○ قائمة بأنشطة المشاورات المخطط لها</li> <li>○ توزيع العمل من أجل مهمة المشاورات</li> <li>○ إشراك الإدارة العليا والسياسية في أنشطة التواصل والمشاورات</li> </ul>
الخطوة 3	في حالة الارتباط بتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، يتم توصيل المبادرة في عملية تطويرها من خلال بيان صحفي
الخطوة 4	تنظيم اجتماع عام مع الأطراف الذين أعربوا عن اهتمامهم بتطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؛ يجب توصيل هذا الاجتماع على نطاق واسع؛ وفي حالة كان تطوير مذكرة فلسفة وأهداف التشريع من أولويات الحكومة ينبغي إيلاء الاهتمام بإشراك الوزير مباشرة في أنشطة التواصل والمشاورات الأساسية
الخطوة 5	تنظيم مشاورات مستهدفة وأنشطة مشاورات متاحة للجمهور <ul style="list-style-type: none"> <li>○ تنفيذ الأنشطة المتفق عليها في خطة المشاورات</li> <li>○ نظرة عامة على كيف سيتم توصيل هذه الأنشطة</li> <li>○ الإبلاغ عن تنفيذ أنشطة المشاورات أثناء اجتماعات مجموعة المشروع</li> </ul>
الخطوة 6	مشاورات عامة مكتوبة من خلال موقع المشاورات
الخطوة 7	تحليل استجابات المشاورات المكتوبة
الخطوة 8	صياغة تقرير المشاورات العامة المكتوبة على أساس المنهجية والشكل الموضوعين في الحد الأدنى لمعايير المشاورات العامة
الخطوة 9	نشر تقرير المشاورات العامة المكتوبة
الخطوة 10	تضمين ملخص توصيات المشاورات الهامة في مذكرة فلسفة وأهداف التشريع؛ وتوصيل النتائج الأساسية من المشاورات للأطراف المعنية التي شاركت في عملية المشاورات والهيئات/الأفراد المحتمل لها أن تكون مهتمة بذلك
الخطوة 11	توصيل إقرار مذكرة فلسفة وأهداف التشريع أو مُسَوِّدة المقترح القانوني على أساس خطة التنفيذ؛ ويحتاج إقرار مذكرة فلسفة وأهداف التشريع دائماً إلى أن يصاحبه نشر لبيان صحفي

#### 4.16 الأداة 16- مثال لخطة التواصل والمشاورات

توفر خطة تنظيم هيكل التواصل والمشاورات نظرة عامة على الأنشطة المقرر تطويرها من أجل تحسين مستوى جودة مذكرة فلسفة وأهداف التشريع يوضح الشكل أدناه الجوانب المختلفة التي من الممكن تناولها في الخطة.

تحتاج الخطة إلى أن تغطي كل من أنشطة التواصل والمشاورات بما أنها مرتبطة بشكل وثيق. تعتبر أنشطة التواصل هامة لإظهار أن الحكومة قد بدأت العمل على الموضوع ذي الصلة وأنها تنفذ أولوياتها، أما المشاورات فإنها تتعلق بالمشاركة مع الأطراف المعنية وضمان توفير هؤلاء الأطراف المعنية للمدخلات المُجدية من أجل المفهوم.

ولكل نشاط من أنشطة التواصل يجري من أجل مذكرة فلسفة وأهداف التشريع، يكون من الضروري الأخذ في الاعتبار أن الأطراف المعنية ستتلقى أيضاً المعلومات التي تم توصيلها. وعند تنظيم نشاط للمشاورات يكون من الضروري أيضاً مراعاة أن هذه الأنشطة تحتاج إلى توصيلها بشكل مناسب وأنها تتوافق مع نهج التواصل الأوسع نطاقاً للوزارة والحكومة.

مثال لخطة التواصل والمشاورات:

تهدف عملية المشاورات إلى:

- تحسين تعريف المشكلة من خلال المشاورات المستهدفة
- مناقشة الآثار المحتملة مع الأطراف المعنية المتأثرة
- الحصول على اقتراحات ومقترحات جديدة من الأطراف المعنية

الهدف الرئيسي	المجموعة المستهدفة	النشاط	الاتصال/ الإعلان	التوقيت الإرشادي	احتياجات الميزانية	الشخص المسؤول
اطلاع الجمهور والأطراف المهمة ببدء العمل	الجمهور والأطراف المهمة	نشر البيان الصحفي	البيان الصحفي	يناير	لا يوجد	اسم الشخص
رفع الوعي بشأن مذكرة فلسفة وأهداف التشريع	الجمهور والأطراف المهمة	مقابلة مع الوزير في التلفزيون والراديو	مقابلة تلفزيونية أو إذاعية	فبراير	لا يوجد	اسم الشخص
المناقشة الأولى مع الأطراف المعنية	الأطراف المهمة	اجتماع عام	بيان صحفي، النشر على موقع المشاورات ودعوة من خلال البريد الإلكتروني	مارس	لا يوجد	اسم الشخص
مناقشة تعريف المشكلة والخيارات	المحليات التي تنفذ القانون	اجتماعات مع الموظفين المعنيين في 8 بلديات	خطاب رسمي للبلديات يليه مكالمات هاتفية	مارس-ابريل	لا يوجد، ولكن يحتاج الأمر حجز سيارة	اسم الشخص
مناقشة تعريف المشكلة وآثار الخيارات الممكنة للتحسين من الوضع	الأسر التي تتلقى مدفوعات اجتماعية	اجتماعات مع 3 أسر في 8 بلديات المختارة	تُنشر دعوة المشاركة في الثماني بلديات	ابريل-يونيو	لا يوجد، ولكن يحتاج الأمر حجز سيارة	اسم الشخص
مناقشة تعريف المشكلة وآثار الخيارات الممكنة للتحسين من الوضع	المنظمات غير الحكومية	اجتماعات مع المنظمات غير الحكومية الاجتماعية في 8 بلديات المختارة	تُرسل الدعوة عبر البريد الإلكتروني وسوف يليها مكالمات هاتفية	ابريل-يونيو	لا يوجد، ولكن يحتاج الأمر حجز سيارة	اسم الشخص
إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ

الهدف الرئيسي	المجموعة المستهدفة	النشاط	الاتصال/ الإعلان	التوقيت الإرشادي	احتياجات الميزانية	الشخص المسئول
المشاورات العامة المكتوبة	جميع الأطراف المعنية	نشر المشاورات على موقع المشاورات العامة	بيان صحفي ورسالة بريدية للأطراف المعنية على قاعدة البيانات	سبتمبر	لا يوجد	اسم الشخص
منتدى مفتوح	جميع الأطراف المعنية	عرض النتائج المستخلصة من عملية المشاورات	بيان صحفي؛ رسالة بريدية للأطراف المعنية على قاعدة البيانات؛ ودعوة شخصية للأشخاص الذين شاركوا في أنشطة المشاورات	أكتوبر	1500 دولار لقاءة المؤتمر، الغذاء والنقل للأشخاص إلى القاهرة	اسم الشخص
إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ	إلخ