

اپیدمی و دولت تنظیم‌گر^۱

(مقاله علمی-پژوهشی)

عرفان شمس*

چکیده

نوشتار حاضر بحران کرونا را از منظر حقوق تنظیمی به بحث می‌گذارد. به عبارت دقیق‌تر، موضوع اصلی بحث، تأثیر متقابل وضعیت‌های اپیدمی و دولت تنظیم‌گر است. پرسش اصلی این نوشتار آن است که وضعیت اپیدمی چه تأثیر یا تأثیرات احتمالی بر دولت تنظیم‌گر می‌گذارد و پاسخ یا پاسخ‌های احتمالی دولت تنظیم‌گر به وضعیت‌های اپیدمیک، مانند کووید-۱۹ چه پارادایمی را از نسبت مفهوم منفعت عمومی و نظام بازار ترسیم می‌کند؟ پاسخ اجمالی به این پرسش آن است که ورود شوک‌های جدید مانند بحران‌های سلامت به نظام تنظیمی، وضعیت تنظیمی را به سطح بالاتری که متضمن مداخله بیشتر دولت است، سوق می‌دهد. این امر به‌واسطه فشارهای مختلف، مانند فشارهای ناشی از افکار عمومی، ذی‌نفعان و فشارهای ناشی از کاستی بازار صورت می‌گیرد و هم‌زمان، میزان پابندی دولت به مفهوم منفعت عمومی را به رخ می‌کشد. در عین حال، آموزه‌های تنظیم خوب و تقویت نظارت‌ها و تضمین متابعت از مقررات تنظیمی در کنار کاهش تشریفات غیرضروری و تقویت همکاری‌های بین‌المللی در هنگام بروز بحران‌های سلامت می‌تواند به ترسیم تصویری دقیق‌تر از پارادایم جدید دولت و بازار کمک کند. پارادایمی که عمدتاً مبتنی بر تنظیم‌گری هوشمندانه، وابسته به نتیجه و معطوف به تقویت اعتماد شهروندان به دولت تنظیم‌گر است.

کلیدواژگان:

دولت تنظیم‌گر، اپیدمی، پارادایم جدید تنظیمی، مداخله دولت، منفعت عمومی.

۱. این مقاله به سفارش «مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت» نگارش یافته است.
* استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

مقدمه

بحران کرونا چالش‌ها و مسائل متعددی را پیش‌روی نظام‌های سیاسی، اقتصادی و حقوقی قرار داده است. صرف‌نظر از تبعات سیاسی، اخلاقی، اجتماعی و اقتصادی این بیماری، از منظر حقوقی، به‌ویژه حقوق عمومی، طیفی از مسائل قابل بررسی است: از اقدامات برخی دولت‌ها، مانند اسپانیا، در اعلام وضعیت اضطراری گرفته و تأثیر آن بر حق‌ها و آزادی‌های شهروندی در حقوق اساسی تا نحوه تأسیس و صلاحیت ستادها و کارگروه‌های ویژه، مانند ستاد ملی مقابله با کرونا در حقوق اداری و تحولات در روابط کارگری-کارفرمایی موضوع حقوق کار. به موازات این تحولات، در حوزه‌های سنتی‌تر حقوقی، گرایش‌های جدیدتر حقوقی نیز از تبعات این بیماری در امان نمانده و مباحث بسیاری طی هفته‌ها و ماه‌های اخیر در خصوص آثار تنظیمی و زیست‌محیطی بیماری کرونا مطرح شده است. شاید نقطه ثقل این مباحث، تأکید بر بازتعریف نقش و جایگاه دولت در اقتصاد و اجتماع در وضعیت «اپیدمی» است که می‌تواند سرآغاز تحولات بسیاری در بازتعریف رابطه دولت و بازار در حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و ابزارهای به کار گرفته شده توسط دولت برای تنظیم بازار شود. مسئله محوری تحلیل‌های حاضر آن است که مکانیسم‌های بازار، توزیع عادلانه منابع بر مبنای نیازها و اقتضات بهداشت و سلامت عمومی را تضمین نمی‌کند و این امر ممکن است به‌ویژه در وضعیت اپیدمی، انسجام اجتماعی و کیان زندگی جمعی را به مخاطره اندازد. بنابراین، مداخلات گسترده‌تر دولت برای تضمین حق حیات افراد جامعه ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا، باید توجه داشت، افزایش مداخلات دولت و تصویب مقررات برای وضعیت‌های اپیدمی و بحرانی نباید به کاهش کیفیت تنظیم‌گری منجر شود. به‌عبارت‌دیگر، اقتضای تنظیم‌گری در وضعیت‌های اپیدمیک، تغییر در رویکردها و روش‌های تنظیم‌گری دولت است، نه تغییر در ارزش‌ها و مبانی حاکم بر تنظیم‌گری. باین‌حال، این تغییرات رویکردی می‌تواند مدل جدیدی از نسبت دولت و بازار را نمایان کند. با این اوصاف، پرسش اصلی نوشتار حاضر آن است که شوک‌های تنظیمی و بحران‌های مقطعی، چه اثر یا اثراتی بر رابطه دولت و بازار دارد و آیا این تأثیرات می‌تواند به شکل‌گیری پارادایم خاصی از دولت تنظیم‌گر منجر شود؟

۱. «اپیدمی»، «شوک» به نظام تنظیمی و وضعیت «جدید» تنظیمی

به نظر می‌رسد که حتی کلاسیک‌ترین برداشتها از رابطه دولت و بازار که بر خودتنظیمی و خودترمیم بودن بازار در مواجهه با مشکلات تأکید می‌کنند و مداخله دولت در این موارد را منجر به بدتر شدن وضعیت می‌دانند، در ضرورت مداخله دولت در بحران‌ها مانند بروز وضعیت بیماری‌های «اپیدمیک» تردید نداشته باشند. در واقع، آزادی‌گرایان سنتی نیز بر ضرورت تأمین حداقل‌های بهداشتی و رفاهی از سوی دولت‌ها تأکید دارند.^۱ در واقع، «بهداشت و سلامت عمومی» را باید به مثابه «کالای عمومی»^۲ تلقی کرد که دولت‌ها متکفل ارائه آن هستند. هرچند، تحت ایده‌های نئولیبرال مبنی بر امکان «ارائه خدمات عمومی از سوی بخش خصوصی»^۳ در وضعیت عادی، امکان ارائه بخشی از خدمات بهداشتی از سوی بخش خصوصی با حمایت بیمارستان‌ها و بیمه‌های خصوصی وجود دارد، در وضعیتی که دولت‌ها با بیماری‌های اپیدمیک و ناشناخته روبرو می‌شوند که تحت پوشش بیمه‌های درمانی خصوصی نیز قرار ندارند، با وضعیت و مشکلات جدیدی مواجه می‌گردند. از یک سو، مطابق مکانیسم بازار، ظرفیت بخش خصوصی در پاسخگویی به تقاضاهای بهداشتی و درمانی، برای پیک تقاضا طراحی شده است و عملاً، در وضعیت اپیدمیک، دسترسی بخشی از بیماران به خدمات درمانی و بهداشتی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، درمان نشدن برخی از بیماران می‌تواند سلامت کل جامعه را با تهدید مواجه کند. بنابراین، در «اپیدمی‌ها، دولت‌ها ناگزیر از مداخله و ارائه خدمات بهداشتی و درمانی حتی در قالب تأمین مستقیم این خدمات (مثلاً از طریق ایجاد بیمارستان‌های دولتی و استخدام کادر درمانی جدید) هستند.

اگر بخواهیم موضوع را در چارچوب تحلیلی دقیق‌تری تبیین کنیم، باید گفت که وضعیت‌های اپیدمیک در واقع، منجر به ورود شوک به نظام تنظیمی می‌شوند. اقتضای «منفعت عمومی» در وضعیت اپیدمیک، مداخله فعالانه‌تر و گسترده‌تر دولت را نسبت به حالت عادی ایجاب می‌کند. چنین شوک‌هایی به‌طور معمول منجر به وضعیتی جدید از کارکردهای تنظیمی خواهد شد که متضمن مداخله بیشتر دولت است. پس‌از آن، حفظ وضعیت یا تعادل جدید مستلزم عملکرد

1. Ogus, Anthony (1994), *Regulation: Economic Theory and Legal Form*, Hart Publishing, pp. 50-51.

2. Public Good.

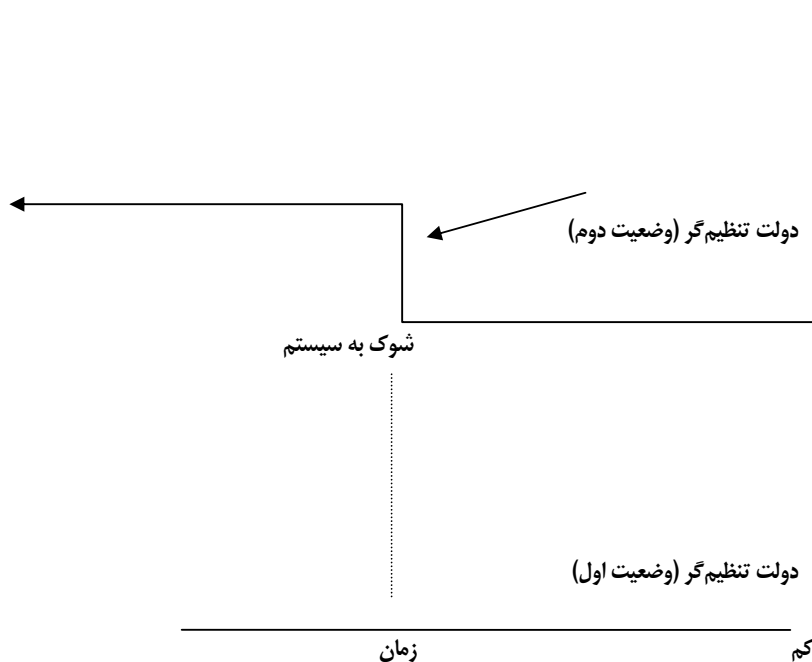
3. Public Utilities Privately Delivered.

رضایت‌بخش یا نبود شوک‌های بیشتر به نظام تنظیمی است. برخی نویسندگان به این فرایند تحت عنوان «تبادل نقطه‌گذاری شده»^۱ اشاره قرار کرده‌اند که در شکل زیر نشان داده می‌شود.^۲ بنابراین، می‌توان گفت در وضعیت اپیدمیک، چارچوب بازار، چارچوبی «حصارکشی» شده از سوی دولت تنظیم‌گر است.

تبادل نقطه‌گذاری شده وضعیت‌های تنظیمی

سطح مداخله تنظیمی

زیاد



Source: Ian Bartle and Peter Vass, *Self-Regulation and the Regulatory State*, 2007, p. 44.

1. Punctuated Equilibrium.

2. Bartle, Ian and Vass, Peter (2007), *Self-Regulation Within the Regulatory State*, Blackwell Publishing, p. 44.

مطالعه ادبیات تنظیمی نشان می‌دهد که نظام‌های تنظیمی ممکن است بنا به دلایل متعدد یا به‌واسطه بروز بحران‌ها، «ناموفق یا ناقص» باشند که این امر می‌تواند منجر به ناکارایی، رفتارهای انحرافی و نتایج ناخواسته شود.^۱ از این‌رو، نظام‌های مختلف تنظیمی براساس طیفی از فشارها توسعه می‌یابند. این فشارها بر دولت تنظیم‌گر که در مواقع بروز اپیدمی مضاعف می‌شود، به خوبی از سوی برخی نویسندگان تحلیل شده است.^۲ آنها به دنبال پاسخ به این سؤال بودند که چرا نظام‌های تنظیمی متنوع و متفاوت‌اند و چرا برخی نظام‌های تنظیمی در تحقق منفعت عمومی ضعیف‌تر عمل می‌کنند. نظریه منفعت عمومی به‌طور معمول در استدلالاتی در خصوص کاستی‌های بازار و روش‌هایی که دولت می‌تواند آن کاستی‌ها را اصلاح کند، دیده می‌شود. اما این نظریه می‌تواند به کاستی‌های غیربازاری هم تسری یابد. بنابراین، «کاستی‌های رفتار» می‌تواند توصیف بهتری باشد. نتایج غیرمنصفانه توزیعی که از محیط بازار ناشی می‌شود، مثلاً در توزیع امکانات درمانی و بهداشتی در بیماری‌های اپیدمیک، می‌تواند به عنوان شکلی از «کاستی بازار» تلقی شود؛ زیرا بازار نتیجه‌ای مطلوب و قابل قبول برای جامعه ارائه نکرده است و در نتیجه، دولت تنظیم‌گر به دنبال اصلاح آن خواهد بود (برای مثال از طریق فراهم آوردن فرصت‌های برابر برای افراد ناتوان، یا سالمندان یا افراد دارای بیماری‌های زمینه‌ای یا از طریق نظام‌های تأمین اجتماعی). پاسخ «هود»، «روث‌اشتاین» و «بالدوین» با طرح یک پرسش فهم می‌شود. چگونه بستر تنظیمی در نظام‌های تنظیمی، محتوا را شکل می‌دهد؟ آنها سه «شکل‌دهنده یا جهت‌دهنده نظام‌های تنظیمی» را شناسایی می‌کنند:

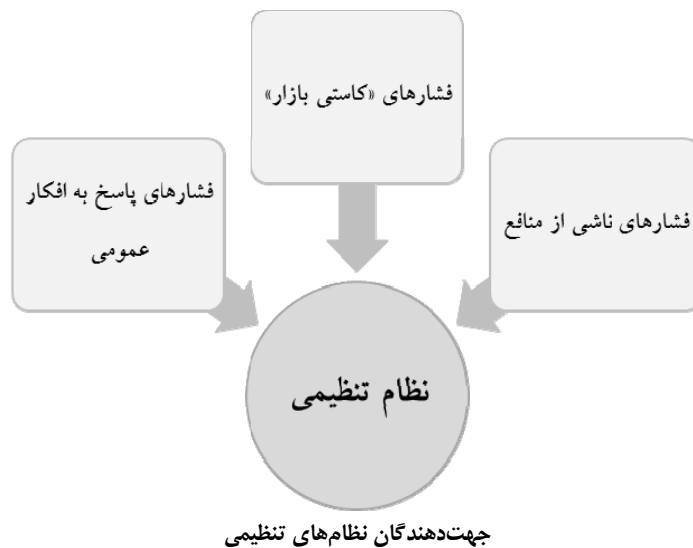
- فشارهای ناشی از «کاستی بازار (مثلاً قدرت انحصاری، آثار خارجی و کالاهای عمومی)؛
- فشارهای ناشی از پاسخ به افکار (مثلاً در مواقع بروز بحران‌ها یا اپیدمی‌ها)؛
- فشارهای ناشی از منفعت (برای مثال فشار گروه‌های ذی‌نفع).

مطالعه نویسندگان فوق به این نتیجه رسیده است که همه این فشارها قدرت توضیحی چشمگیری برای تبیین نظام‌های تنظیمی موجود دارند و از طریق آن، می‌توان مدل‌های هنجاری و ایجابی توزیع نظام‌های تنظیمی را تبیین کرد. به عبارت دیگر، فشارهای مختلف بر دولت

1. See: Patricia A. McCoy, *the Subprime Virus: Reckless Credit, Regulatory Failure, and Next Steps*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

2. C. Hood, H. Rothstein and R. Baldwin, *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Schemes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 62.

تنظیمی در مواقع بحرانی و ورود شوک به آنها، هم می‌تواند سطح مداخلات دولت تنظیمی را به سطحی بالاتر ارتقا دهد و هم می‌تواند میزان پایداری آنها را به مفهوم منفعت عمومی نشان دهد.



Source: C. Hood, H. Rothstein and R. Baldwin, *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Schemes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 62.

۲. تنظیم‌گری، قلب پاسخ به بیماری کووید-۱۹

با توجه به توضیحات فوق، باید گفت حل بحران سلامت و تضمین ثبات اقتصادی و اجتماعی متضمن مداخلات و تصمیمات تنظیمی در همهٔ مراحل تصمیم‌گیری و در همهٔ حوزه‌هاست. تنظیم‌گری، در دسترس بودن وسایل و کالاها را برای شناسایی و مبارزه با بیماری (تست‌گیری، تأمین و عرضهٔ وسایل و تجهیزات) تضمین و توانایی بخش خدمات عمومی به حفظ و استمرار ارائهٔ خدمات اساسی، مثل تولید و عرضهٔ محصولات غذایی و خدمات ضروری را حتی در وضعیت‌های تعطیلی اقتصادی چارچوب‌بندی می‌کند. وضعیت فعلی ضرورت یک تنظیم‌گری قابل اعتماد، ادله-محور، مبتنی بر همکاری بین‌المللی و مبتنی بر اجرای دقیق و به‌ویژه هوشمندانه را ایجاد می‌کند. بدون این موارد، عواقب احتمالی آن شامل فروپاشی مراکز درمانی و امکانات مراقبتی و از بین رفتن عمدهٔ جان انسان‌ها خواهد بود. فراتر از پاسخ فوری به بحران،

موضوعات تنظیم‌گری همچنان در قلب بهبود اقتصادی و اجتماعی و نیز آمادگی بهتر برای بحران‌های آینده قرار می‌گیرد. با این اوصاف باید دید که نظام تنظیمی جدید به لحاظ هنجاری و رفتاری باید دارای چه مشخصه‌ها و ویژگی‌هایی باشد.

۳. اعمال رویه تنظیم خوب، حتی در بحران‌ها

در وضعیت اپیدمیک و زمان بحران که زمان از اهمیت برخوردار است، پیش‌بینی، بررسی و تجزیه و تحلیل کامل اثرات تنظیم‌گری‌ها و مقررات طراحی شده برای مقابله با موضوعات فوری دشوار می‌شود. با این حال، این بدان معنا نیست که این مقررات «اضطراری» که با عجله به تصویب رسیده‌اند، به مثابه چکی سفید امضا در دست مجریان تام‌الاختیار و نهادهای تنظیم‌گر برای مواجهه با مشکلات هستند. سیستم‌های تنظیمی که به خوبی طراحی شده‌اند، می‌توانند حتی در یک بحران با برخی توصیه‌های امتحان شده و انعطاف در اجرا، مطابق با سیاست‌های کلی تنظیمی و حکمرانی خوب عمل کنند.^۱ این امر در مورد حاکمیت قانون نیز صادق است: شهروندان ممکن است با محدود کردن برخی از حق‌های شهروندی خود (مثل جابه‌جایی یا حریم خصوصی) در یک مقطع چالش‌برانگیز موقتی موافق باشند - هر چند که احتیاط همچنان ضروری است (به‌ویژه در خصوص اقدامات محدودکننده که در طیف گسترده‌ای از کشورها برای ردیابی بیماران کرونا مثبت با استفاده از جی‌پی‌اس اتخاذ شده است). با وجود این، این بدان معنا نیست که آنها در طولانی‌مدت از حق‌های اساسی خود محروم می‌شوند. پس از پایان بحران یا اثرات آن، کلیه مقرراتی که بدون رعایت تشریفات معمول و به صورت ضرب‌الاجل تصویب شده‌اند، باید مورد بازنگری قرار گیرند. در این راستا، برخی از نهادهای تنظیم‌گر از قبل، بند پایان خودکار مقررات یا بازبینی اجباری در مقررات اضطراری تصویب شده را در متن مقررات مصوب خود آورده‌اند. برای مثال، «سازمان حمل‌ونقل کانادا»،^۲ الزامات تنظیمی خاصی را برای جبران خسارت مسافران تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۰ وضع کرده است.^۳

1. OECD (2020), Better regulation in Latin America as a fundamental mechanism to face the crisis and accelerate recovery, Available at:

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-regulation-and-crisis-OECD-LAC.pdf>.

2. Canadian Transportation Agency.

3. See: <https://otc-cta.gc.ca/eng/important-information-travellers-during-covid-19>.

به همین ترتیب، در وضعیت‌های بحرانی و اپیدمیک، اصل مشورت با ذی‌نفعان و همه اشخاص بالقوه متأثر از اقدامات فوری به چالش کشیده می‌شود. اگر قرار است پاسخ سریع به بحران مؤثر و کارآمد باشد، همچنان باید بر شواهد و تخصص علمی مبتنی شود و به ذی‌نفعان اطلاع داده شود. بنابراین، سیاست‌گذاران می‌توانند به گروه‌های مشورتی متشکل از متخصصان در همه زمینه‌های مرتبط اعتماد کنند. همچنین، اگر زمان اجازه دهد، تصمیمات مهم می‌تواند از طریق مشورت در جلسات فوری با نمایندگان سه‌جانبه، دولت‌های محلی یا سازمان‌های غیردولتی مهم اتخاذ شود. مسئولیت سیاسی و پاسخگویی برای این تصمیمات همچنان با کسانی است که این تصمیمات را اتخاذ کرده‌اند - یعنی سیاستمداران و سیاست‌گذاران. با این حال، ارائه اطلاعات کافی به روش شفاف به کلیه ذی‌نفعان بسیار مهم است تا آنها هدف و ضرورت این اقدامات گاه شدید را درک کنند.^۱

۴. ضرورت تقویت همکاری‌ها

با نزدیک‌تر شدن کشورها به یکدیگر، خطرات ناشی از همه‌گیری‌های بیماری‌های عفونی افزایش یافته است. همه‌گیری‌هایی مانند کووید-۱۹ هیچ مرزی نمی‌شناسد و مقابله با آن از طریق پاسخ‌های فردی و جداگانه کشورها دشوار است. سیاست‌های همکاری‌گرایانه دولت‌ها می‌تواند پاسخ به بحران را مؤثرتر کند؛ زیرا راه‌حل‌ها اغلب به مشارکت تعدادی از کشورها و نیز تبادل جریان کالا و تخصص نیاز دارد؛ به این دلیل که کنترل مرزها اگر نگویم غیر ممکن، بسیار دشوار است. با این حال، مشاهدات ماه‌های اخیر نشان می‌دهد که واکنش‌های فوری دولت‌ها نسبت به بیماری کووید-۱۹ اغلب یک‌جانبه و با تکیه بیشتر بر رویکردهای ملی بوده است. شاید به این دلیل که اکثر کشورها معتقدند تهدید کووید-۱۹ عمدتاً تهدیدی خارجی است و راهکارهای ملی را برای مقابله با این تهدید مؤثرتر می‌دانند.^۲ به طور شگفت‌آوری، در مدت زمان بسیار کوتاهی که ویروس گسترش یافته است، کشورها بر اساس پاسخ‌های خود با این ویروس جنگیده‌اند و به ندرت توانسته‌اند تا به طور مؤثر از تجربیات یکدیگر و همکاری‌های بین‌المللی بیاموزند.

1. <https://www.bmj.com/content/bmj/suppl/2020/03/24/bmj.m1182.DC1/gret055914.fi.pdf/>
 2. Shanghai Institutes for International Studies (2020), **International Cooperation for the Corona Virus Combat: Results, Lessons and Way Ahead**, published at: https://www.fimprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/kjgzbdffyq/P020200310355462655277.pdf.

کار کمیته سیاست‌گذاری تنظیمی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نشان می‌دهد که اقدامات جمعی می‌تواند به تضمین اثربخشی و کارآمدی تلاش‌های تنظیمی در سراسر جهان کمک کند.^۱ این موضوع می‌تواند طیف گسترده‌ای از رویکردها را در بر بگیرد: از جمع‌آوری و به اشتراک‌گذاردن شواهد بین‌المللی (درباره مشخصات ویروس و جمعیت آسیب‌دیده، روش‌ها و مسیرهای سرایت، داروها، مسائل پزشکی یا موارد دیگر) تا اطلاع‌رسانی در مورد مقررات اضطراری که باید تصویب شوند، فرایندهای متحد و یکنواخت تنظیمی و شناسایی متقابل مقررات با هدف تسریع در اجرای مصوبات اداری (برای مثال پذیرش گواهینامه محصول و تأیید آنها در سایر حوزه‌های صلاحیتی) و محدود کردن موانع تنظیمی به مبادله محصولات اساسی، از جمله تجهیزات حفاظت شخصی، وسایل پزشکی و آزمایش‌ها و درمان‌های جدید تشخیصی.

در این راستا، سازمان‌های بین‌المللی برای ارتقای همکاری، تبادل تخصص علمی، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شواهد و رویکردهای هماهنگ در سراسر کشورها، بسترهای اساسی را فراهم می‌کنند. طیف گسترده‌ای از سازمان‌های بین‌المللی، از دولت‌ها در مبارزه با همه‌گیری کووید-۱۹ و عواقب ناشی از آن پشتیبانی می‌کنند. اگر بخواهیم فقط به دو مورد اشاره کنیم، سازمان بهداشت جهانی شواهد علمی را در مورد بیماری‌ها جمع‌آوری می‌کند و با به‌روزرسانی‌های مداوم در خصوص وضعیت پیشرفت بیماری در سراسر جهان به عموم اطلاع‌رسانی و طیف وسیعی از راهنمایی‌های فنی را برای تقویت آمادگی و پاسخ به کووید-۱۹ را ایجاد می‌کند. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیز داده‌ها و تجزیه و تحلیل‌های واقعی را در مورد پیامدهای چندجانبه بحران جهانی بهداشت، از سلامت گرفته تا آموزش، اشتغال و مالیات گردآوری و راهنمایی‌های مناسب برای کمک به کشورها در طول و بعد از بحران را در یک وبسایت ارائه می‌کند.

۵. تضمین متابعت

همچنین اثربخشی اقدامات اتخاذ شده، به کیفیت اجرای مقررات تنظیمی و متابعت از آنها بستگی دارد. اجرای مقررات بهداشتی و ایمنی در مورد تجهیزات پزشکی یا محافظ فوری مورد

1. OECD (2016), "International Regulatory Co-operation: The Role of International Organizations in Fostering Better Rules of Globalization", *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>.

نیاز می‌تواند به‌گونه‌ای سازمان‌دهی و انجام شود که تأخیرها و موانع را به حداقل برساند و متناسب با خطر باشد. درحالی‌که محافظت از بیماران و کارمندان پزشکی و همچنین عموم مردم در برابر محصولات غیرایمن امری ضروری است، اما زمان دارای اهمیت است و تأخیرهای ناخواسته و کُندی تنظیمی می‌تواند صدمات قابل توجهی ایجاد کند. همهٔ این موضوعات را می‌توان در موانعی که بر سر راه تولید و توزیع ماسک‌ها و دستگاه‌های تنفسی در چندین کشور وجود داشت، به طور آشکار لمس کرد.^۱ دولت‌ها می‌توانند با فراهم آوردن استفاده از ابزارهای دیجیتال، مانند برنامه‌های تلفن همراه (همان‌طور که در یونان، فرانسه و آلمان انجام شد) به جای استفاده از فرم‌های کاغذی، از تحمیل بار و فشار غیرضروری بر شهروندان، مشاغل و سایر ذی‌نفعان جلوگیری کنند و از تشریفات اداری در صورتی که به رفع خطرات انتقال بیماری کمک نمی‌کند، اجتناب نمایند. اجرا و الزام اقدامات قرنطینه و تعطیلی، می‌تواند در راستای ارتقای آگاهی‌های عمومی و اقناع‌سازی شهروندان به منظور اتخاذ اقدامات و رفتار دوطرفه از سوی آنها باشد. کنترل‌ها می‌توانند به جای تمرکز بر عدم متابعت‌های شکلی، بر رفتارهایی متمرکز شوند که خطر مؤثر ایجاد می‌کنند (به‌عنوان مثال، بر تجمعات انسانی یا عدم رعایت فاصله‌گذاری‌های اجتماعی مطمئن). نهایتاً، برای فعالیتهای اقتصادی که باید همچنان به فعالیت خود ادامه دهند (مثل تولید مواد غذایی)، کنترل‌ها را می‌توان فقط محدود به موقعیتهایی کرد که خطر شدید محسوب می‌شوند و منحصراً روی موضوعات مهم ایمنی تمرکز کرد تا از این طریق، بازرسان و کارگران کمتر در معرض مخاطرات ناشی از انتشار ویروس قرار گیرند.^۲

۶. کاهش تشریفات غیرضروری

موانع اداری که وجود آنها در مواقع عادی ممکن است مبنای منطقی داشته باشد، می‌تواند حداقل به‌طور موقت برای تسریع در عرضهٔ محصولات حساس کنار گذاشته شود. مثال‌هایی از این دست می‌تواند شامل مراحل و فرایندهای دریافت مجوزهای لازم برای استفاده از ماسک، کیت‌های آزمایش، تجهیزات حفاظتی، مواد ضدعفونی‌کننده و همچنین دستگاه‌های تنفسی و

1. John F. Savares et. al. (2020), **White Collar and Regulatory Enforcement in the Era of COVID-19**, Online at: https://wp.nyu.edu/compliance_enforcement/2020/04/07/white-collar-and-regulatory-enforcement-in-the-era-of-covid-19/

2. Ibid.

غیره در بازار باشد.^۱ اخیراً، مثال‌های متعددی از کنار گذاشتن یا تسهیل در اجرای چنین الزاماتی به چشم می‌خورد؛ از جمله رویکرد ایالات متحده آمریکا در تولید دستگاه‌های تنفسی یا رویکرد اداره کالاهای درمانی استرالیا برای کاهش تشریفات تولید مواد ضدعفونی‌کننده دست و فراهم آوردن امکان تولید مواد ضدعفونی‌کننده از سوی کارخانه‌های دیگر. البته ممکن است فرایندهای دقیق برای استفاده نهایی از واکسن‌ها یا درمان‌های احتمالی همچنان پابرجا بمانند، اما فرایندهای مراحل آزمایش می‌تواند تا حد ممکن تسریع شود. کاهش یا تسهیل مجوزها یا تأییدیه‌های رسمی برای محصولات یا تولیدکنندگانی که مخاطرات جدی ایجاد نمی‌کنند، می‌تواند به صرفه‌جویی در زمان یا نجات زندگی انسان‌ها کمک کند. در صورت عدم وجود دلیل عمده بهداشت عمومی در مورد ارائه‌دهندگان خدمات تست‌گیری، محدود کردن آنها به دارا بودن صلاحیت‌های سختگیرانه، می‌تواند مورد بازنگری قرار گیرد یا موقتاً برداشته شود؛^۲ زیرا یکی از اصلی‌ترین چالش‌های دولت‌ها در اجرای پاسخ‌های مؤثر، ردیابی بیماران و عدم وجود اطلاعات دقیق و قابل اعتماد درباره تعداد جمعیت مبتلاست. برای مثال، اعمال محدودیت‌های سختگیرانه باعث شد تست‌گیری در برخی کشورها مانند فرانسه و ایتالیا بسیار کند شود که این امر اثر خود را در میزان مبتلایان و مرگ‌ومیر این کشورها به سرعت نشان داد، هر چند که برخی از آن محدودیت‌ها به تدریج برداشته شد.

۷. تدوین نظام خاص مسئولیت مدنی وضعیت‌های بحرانی

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که دولت‌ها باید به آن توجه کنند، تدوین نظام خاص مسئولیت مدنی برای وضعیت‌های بحرانی مانند بروز بیماری‌های اپیدمیک است. از آنجاکه منطقی‌ترین نظامی - یا حداقل چارچوب کلی آن - باید از سوی قوای مقننه کشورها طراحی شود، دولت‌ها باید اقدامات کارشناسی لازم را برای وضع چنین قوانینی انجام دهند. استفاده از تجربیات گذشته یا راه‌حل‌های امتحان شده توسط کشورهای دیگر دارای چنین نظامی می‌تواند به تسریع در طراحی نظام مذکور کمک کند. با عنایت به اینکه در وضعیت‌های بحرانی، امکان و بستر سودجویی در

1. <https://www.jdsupra.com/legalnews/covid-19-red-tape-cutting-measures-52010/>

2. ECDC (2020), "An overview of the rapid test situation for COVID-19 diagnosis in the EU/EEA", Published in: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview-rapid-test-situation-for-COVID-19-diagnosis-EU-EEA.pdf>

بازار فراهم‌تر است، چارچوب نظام مسئولیت مدنی برای آن باید سختگیری بیشتری در احراز مسئولیت افراد سودجو و راهکارهای بازدارنده‌تر و مؤثرتری برای جبران خسارت زیان‌دیدگان پیش‌بینی نماید. همچنین از آنجا که عمده نویسندگان در خصوص تعطیلی بازارهای خریدوفروش حیوانات زنده و وضع مقررات سختگیرانه‌تر برای دادوستد یا تجارت حیوانات وحشی اتفاق نظر دارند، نظام مسئولیت مدنی مذکور باید الزامات مسئولیتی سختگیرانه‌تری برای مقابله با نقض الزامات مذکور وضع کند.^۱

۸. تقویت نظارت‌های تنظیمی

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد، آن است که افزایش مداخلات دولت در اقتصاد، بازار و جامعه، به نزدیک شدن بیشتر نهادهای تنظیم‌گر و صنایع، بنگاه‌ها و بازیگران اقتصادی می‌انجامد. در این فرایند، به نظارت‌های تنظیمی بیشتری نیاز است. به عبارت دیگر، مداخلات تنظیمی بیشتر دولت، باید هم‌عنان نظارت‌های سنگین‌تر، پایدارتر و مستمرتر حرکت کند. در این خصوص لازم است فرایندهای دقیق‌تر و چالاک‌تری برای نظارت‌های نهادهای دولتی نوشته شود و راه‌های فرار نهادهای تحت تنظیم به درستی بسته شود. آنچه در فرایند نظارت‌های دولتی اهمیت دارد، آن است که نهادهای تنظیم‌گر و تحت تنظیم به زبان مشترکی از عناصر و مفاهیم نظارتی برسند و بخش خصوصی، نظارت نهادهای دولتی را نه به مثابه اختلال در عملکرد خود، بلکه به مثابه کمک به ارتقای کارآمدی تلقی نمایند.^۲ در این زمینه، توجه به تجربیات سایر کشورها ضروری است. در برخی کشورها مانند انگلستان، فرایندهای نظارتی با فرایند ارائه مشورت به نهادهای تحت تنظیم برای بهبود عملکردها و فرایندها آغاز می‌شود و این مشورت می‌تواند به کارآمدی بیشتر تصمیمات مدیریتی و تسهیل و تقویت نظارت بینجامد. در عین حال، رابطه تنگاتنگ نهادهای تنظیم‌گر با شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، ممکن است خطر «اسارت»^۳ یا پدیده «درب‌گردان»^۴ را ایجاد نماید که در این خصوص نقش مفاهیم سنتی حقوق

1. Gibson Dun (2020), "Covid-19 and Personal Injury Tort Liability: Preliminary Considerations for Businesses", available at: <https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2020/05/covid-19-and-personal-injury-tort-liability-preliminary-considerations-for-businesses.pdf>

2. Bevan, RG and Hood, C (2006) "What's measured is what matters" *Public Administration* 84 (3): pp 527-38.

3. Capture.

4. Revolving Door.

عمومی مانند شفافیت عملکرد نهادهای تنظیم‌گر، مسئولیت و پاسخگویی آنها و نیز نظارت قضایی کارآمد بر اقدامات و تصمیمات آنها باید جدی‌تر گرفته شود.

۹. پارادایم جدید تنظیمی: تنظیم هوشمندانه، حساس به نتیجه و مسئله اعتماد

با همه این اوصاف، لازم به یادآوری است که هر چند در نگاه اول، ورود شوک‌های تنظیمی به دولت تنظیم‌گر سبب گذار از یک وضعیت تنظیمی به وضعیت تنظیمی دیگر و افزایش مداخلات دولت می‌شود، باید توجه داشت به موازات افزایش مداخله، کیفیت این مداخله نیز باید مورد توجه قرار گیرد؛ موضوعی که تحت عنوان «تنظیم با کیفیت»^۱ یا «تنظیم بهتر»^۲ از سوی نویسندگان مورد توجه قرار گرفته است. در این رویکرد، بر خلاف سنت قبلی تنظیم‌گری، دولت تنظیم‌گر تنها نقش داور میان منافع بازیگران مختلف اقتصادی را بازی نمی‌کند، بلکه اگر نگوئیم «نتیجه‌گرا»^۳، اما به «نتیجه بازی حساس»^۴ است.^۵ در واقع، تنظیم‌گری در این وضعیت، کمتر اقتصادمحور و بوروکراسی‌محور و بیشتر به حصول برخی نتایج اجتماعی گسترده‌تر مانند بهداشت و سلامت عمومی، محیط‌زیست و توانمندسازی حقوق مصرف‌کنندگان از طریق آموزش و ارائه اطلاعات تفصیلی‌تر به آنها - که به انتخاب‌های آگاهانه‌تر منجر می‌گردد - معطوف می‌شود. حتی سیاست‌های سهل‌گیرانه یا کاهش موانع اداری و تنظیمی در مواجهه با مسائل باید در پرتو این امر و حصول نتایج منصفانه‌تر تفسیر شود.

در این وضعیت جدید، دولت باید چارچوب‌های نهادی، هنجاری و رویه‌ای کارآمدتری را ایجاد نماید و ضمن بازنگری در وظایف وزارتخانه‌ها و نهادهای تنظیم‌گر و ایجاد تغییرات در شکل سنتی آنها، ظرفیت‌سازی لازم را برای مقابله کارآمدتر با وضعیت‌های اپیدمیک ایجاد نماید. لازمه این امر، «سیاست‌زدایی»^۶ از نهادهای تنظیم‌گر و تخصصی‌تر کردن آنها از طریق به‌کارگیری نیروهای متخصص، تضمین استقلال ساختاری و تصمیم‌گیری و تأمین بودجه لازم برای تحقیق

1. High Quality Regulation.

2. Better Regulation.

3. Consequential.

4. Consequensitive.

5. Cogliance, Cary (2012), Measuring Regulatory Performance, Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy, Expert Paper No. 1. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1coglianese%20web.pdf/>

6. Depoliticization.

و توسعه این نهادها است. همچنین باید فهم دقیق‌تر و عمیق‌تری از مقررات‌زدایی در میان نهادهای تنظیم‌گر ایجاد شود. این امر به آمادگی پیشینی نهادهای تنظیم‌گر برای مقابله با بحران‌های تنظیمی و شوک‌های اقتصادی و اجتماعی کمک و نظام تنظیمی دولت را به سمت تنظیم‌گری هوشمندانه که همواره آمادگی پاسخگویی به مشکلات و بحران‌ها را دارد،^۱ هدایت می‌کند. در این خصوص، پیشنهاد می‌شود، در دولت یک کمیسیون حقوق تنظیمی برای یکپارچه ساختن تلاش‌ها و اصلاحات تنظیمی به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی تأسیس شود. این کمیسیون می‌تواند نگاهی «کل‌نگرانه» و نه بخشی به فرایند تنظیمی را تضمین کند. در عین حال، هر چند تصویب مقررات ضربتی ممکن است تا حدی فرایند ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را با اخلال مواجه کند، اما جدی‌تر گرفتن نظام موازنه هزینه-فایده و ارزیابی آثار تنظیم‌گری و تحلیل نتایج آن، توانایی نظام تنظیمی را به مقابله با مشکلات به‌ویژه در وضعیت ورود شوک به سیستم دو چندان می‌نماید. توجه به موضوعات بالا، به افزایش «اعتماد» جامعه به نظام تنظیمی که «قلب» یک نظام سیاسی است و در نتیجه به مشروعیت اقدامات دولت کمک می‌کند. البته این اعتماد و مشروعیت باید از طریق برقراری دیالوگ مستمر و مداوم با جامعه و نهادهای مدنی و تلاش برای یافتن راه‌حل‌های مشترک برای پاسخگویی به مشکلات تقویت شود. دولت و نهادهای تنظیم‌گر باید گوش شنواتری برای شنیدن و چشم بازتری برای دیدن مشکلات داشته باشند و به جای تأکید سنتی بر وضع مقررات آمرانه و یک‌سویه، بر سازوکارهای اعتمادساز و کارکردهای موجه‌ساز خود و ایجاد نتایج عادلانه‌تر متمرکز شوند. همچنین توجه به خانوارهای آسیب‌پذیرتر از طریق توانمندسازی آنان و تأمین مایحتاج و تجهیزات اولیه و مراقبت‌های پزشکی نقش بسزایی در این فرایند ایفا می‌کند.

۱. به این دو مفهوم از تنظیم در ادبیات تحت عنوان Responsive Regulation Smart and اشاره می‌شود. See: Baldwin, R and Black, J (2008) 'Really Responsive Regulation' Modern Law Review, 71(1): pp59-94 and Cunningham, N and Grabovsky, P (1998), Smart Regulation: Designing Environmental Policy, Oxford, Clarendon Press.

نتیجه‌گیری

اقتضای مواجهه با وضعیت‌های اپیدمیک، سطح بالاتر و متفاوت‌تری از مداخله دولت‌هاست که مستلزم تغییر رویکردها، ابزارها و روش‌های دولت‌ها در مقابله با بحران‌های تهدیدکننده سلامت و بهداشت عمومی است. این امر به معنای نادیده انگاشتن مبانی و ارزش‌های حاکم بر دولت تنظیم‌گر در راستای افزایش کارایی اقتصادی و تقویت و تسهیل عملکرد بازار نیست، بلکه متضمن بازنگری در ساختار، نقش و کارکردهای نهادی تنظیم‌گر سستی است. با این حال، باید توجه داشت بازنگری در ساختار، نقش و کارکردهای نهادهای تنظیم‌گر سستی، به معنای بزرگ‌تر کردن و ناکارآمدتر کردن آنها نیست. در کنار توجه به کاستی‌های بازار، کاستی‌های دولت و نظام تنظیمی نیز باید همچنان مورد توجه و تأکید باشد. از این منظر، مقررات‌زدایی، کاهش تشریفات و مقررات زائد و نیز افزایش همکاری‌های بین‌المللی در کنار تقویت بُعد نظارتی تنظیم‌گری به افزایش متابعت از مقررات تنظیمی و بهبود عملکرد نظام تنظیمی کمک می‌کند. به موازات این امر، جدی‌تر گرفتن مفهوم تنظیم اجتماعی و توجه به نتایج ناعادلانه بازار می‌تواند به اتخاذ سیاست‌های جامع‌تر تنظیمی در عرصه‌های مختلف مانند بهداشت و سلامت عمومی، محیط‌زیست، ایمنی و بهداشت کارگران و کارمندان و توجه به گروه‌های آسیب‌پذیرتر مانند سالمندان و بومیان منجر شود. در واقع، فلسفه جدید تنظیمی عمدتاً بر رفع کاستی‌های دولت و توجه جدی‌تر به ارزش‌ها و نتایج اجتماعی‌تر با هدف تحقق منفعت عمومی معطوف می‌شود.

در این راستا، نظام تنظیمی باید به‌گونه‌ای بازطراحی و بازتعریف شود که اقدامات و فعالیت‌های اجرایی، عمدتاً خارج از دولت انجام شوند، اما هدایت و مدیریت آنها و نیز نظارت بر اجرای آنها از طریق عضله‌های قوی تنظیمی صورت گیرد. بنابراین، فلسفه جدید تنظیمی، مبتنی بر نوعی تغییر در تئوری دولت و گذار به سوی «دولت مدیریتی»^۱ است که مستلزم چابک‌تر و چالاک‌تر شدن بدنه اجرایی دولت و تقویت بازوان سیاست‌گذاری و نظارتی دولت است.^۲ فرایندی که از آن در ادبیات مدرن تنظیم‌گری تحت عنوان «فراتنظیم‌گری»^۳ یاد می‌شود و مستلزم تغییر

1. Managerial or Hollow State.

2. See Barzelay, M (2001) The New Public Management, Berkeley, University of California Press.

3. Meta-regulation.

سطح یا مقطع تنظیم‌گری یا به نوعی لایه‌لایه شدن نظام تنظیمی با درجات مختلفی از نظارت‌های تنظیمی است. در این فرایند، تنظیم‌گری‌های دولت باید هوشمندانه‌تر و با ابزارهای نرم‌تر کنترل رفتار مانند آموزش، ارائه اطلاعات، مشورت و مشارکت همراه شود و به موازات آن، ابزارها و رویه‌های نظارتی دولت نیز تقویت شوند. بدون تردید، نتیجه چنین فرایندی، افزایش اعتماد شهروندان و مشروعیت بیشتر نظام تنظیمی خواهد بود.

با توجه به نکات پیش‌گفته، می‌توان به صورت کلی برخی از پیشنهادات را به منظور بهبود مداخلات دولت در اقتصاد در دوران اپیدمی به صورت تیتروار ارائه کرد. بدیهی است، اجرایی شدن هر کدام از پیشنهادات ارائه شده مستلزم پژوهش‌های جدی‌تر با توجه با بافت سیاسی، حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و عرفی کشور می‌باشد:

- بازنگری در صلاحیت‌ها و اختیارات وزارتخانه‌ها و نهادهای تنظیم‌گر سنتی با هدف افزایش کارکردهای نظارتی و اجتماعی آنها؛
- کاهش بار مقررات و تشریفات زائد و تسهیل فرایندهای تولید و عرضه محصولات بهداشتی به بازار و در عین حال، تدوین نظام سختگیرانه‌تر مسئولیت مدنی برای وضعیت‌های بحرانی؛
- تأسیس کمیسیون حقوق تنظیمی در درون دولت (قوه مجریه) به منظور هماهنگ‌سازی ساختارها، رویه‌ها و فرایندهای تنظیمی و نظارت بر کار نهادهای تنظیم‌گر؛
- تقویت همکاری‌های بین‌المللی و بهره‌مندی از نظرات سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان بهداشت جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه؛
- توجه جدی‌تر به ارزش‌های اجتماعی در طراحی ساختار نهادهای تنظیم‌گر، مانند بهداشت، سلامت و ایمنی کارگران و کارکنان و حقوق مصرف‌کنندگان، از جمله در قالب تدوین نظام اجباری و سختگیرانه‌تر ایمنی و بهداشت کارگاه‌ها خاص مواقع اپیدمی؛
- توجه نظام‌مندتر به موضوعات زیست محیطی مانند تغییر اقلیم و ایجاد ممنوعیت‌های سختگیرانه‌تر برای ممنوعیت تجارت حیوانات و تعطیلی بازارهای خریدوفروش حیوانات زنده؛
- ایجاد صندوق‌های جمعی برای جبران خسارات وارده به جامعه و گروه‌های کم‌درآمد.

فهرست منابع

منابع انگلیسی

Books

1. Bartle, Ian and Vass, Peter (2007), *Self-Regulation Within the Regulatory State*, Blackwell Publishing.
2. Barzelay, M (2001), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
3. Cunningham, N and Grabovsky, P (1998), *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford, Clarendon Press.
4. Hood, C. H. Rothstein and R. Baldwin (2001), *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Schemes*, Oxford, Oxford University Press.
5. Hutter, Bridget M. (2001), *Regulation and Risk: Occupational Health and Safety on the Railways*, Oxford, Oxford University Press.
6. Ogus, Anthony (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing.
7. Patricia A. McCoy (2011), *the Subprime Virus: Reckless Credit, Regulatory Failure and Next Steps*, Oxford: Oxford University Press.

Articles

8. Baldwin, R and Black, J (2008), "Really Responsive Regulation", *Modern Law Review*, 71(1): 59-94.
9. Bevan, RG and Hood, C (2006), "What's measured is what matters", *Public Administration* 84 (3): 527-38.
10. Coglianec, Cary (2012), "Measuring Regulatory Performance, Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy", *Expert Paper* No. 1.
11. Maxwell, John W., Lyon., Thomas P. and Hackett, Steven C. (2000), "Self-regulation and Social Welfare: The Political Economy of Corporate Environmentalism", *Journal of Law and Economics*, Vol. XLIII.
12. May, P. (2003), "Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes: The Saga of Leady Buildings", *Law and Policy*, No. 1.
13. Ogus, Anthony I. (2007), "Better Regulation-Better Enforcement", in Stephen Robson Weatherill (ed.), *Better Regulation*, Oxford, Hart Publishing.

Internet Sources

14. Dun, Gibson (2020), **Covid-19 and Personal Injury Tort Liability: Preliminary Considerations for Businesses**, available at:
<https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2020/05/covid-19-and-personal-injury-tort-liability-preliminary-considerations-for-businesses.pdf/>.
15. ECDC (2020), **An overview of the rapid test situation for COVID-19 diagnosis in the EU/EEA**, Published in:
<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview-rapid-test-situation-for-COVID-19-diagnosis-EU-EEA.pdf/>.
16. OECD (2016), **International Regulatory Co-operation: The Role of International Organizations in Fostering Better Rules of Globalization**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>.
17. OECD (2020), **Better regulation in Latin America as a fundamental mechanism to face the crisis and accelerate recovery**, Available at:
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-regulation-and-crisis-OECD-LAC.pdf/>.
18. Savares, John F. et. al. (2020), **White Collar and Regulatory Enforcement in the Era of COVID-19**, Online at:
https://wp.nyu.edu/compliance_enforcement/2020/04/07/white-collar-and-regulatory-enforcement-in-the-era-of-covid-19/.
19. Shanghai Institutes for International Studies (2020), **International Cooperation for the Corona Virus Combat: Results, Lessons and Way Ahead**, published at:
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/kjgzbdffyq/P020200310355462655277.pdf/.