



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران  
معاونت بررسی‌های اقتصادی

## کیفیت تنظیم مقررات و کووید-۱۹: مدیریت ریسک و پشتیبانی از بهبود



تنظیم‌گری در هر مرحله از رفع بحران سلامت و اثرات اجتماعی و اقتصادی آن حیاتی است و منجر به دسترسی به ابزارهایی برای شناسایی و مبارزه با بیماری‌ها می‌شود. با شیوع بحران کووید-۱۹، ضرورت تنظیم مقرراتی که به خوبی و دقیق اجرا شوند، متناسب با قوانین بین‌المللی باشند، قابل اعتماد و استناد باشند، بیش از پیش آشکار شده است. در این شرایط، سیاست‌گذاران می‌توانند به گروه‌های مشورتی متشکل از کارشناسان در تمامی زمینه‌های مرتبط تکیه کنند و در مورد تصمیمات مهم، چنانچه زمان کافی وجود داشته باشد، حداقل از شرکای اجتماعی و دولت‌های محلی هم مشورت بگیرند. علاوه بر این، رویکردهای نوآورانه می‌تواند موجب تقویت اثربخشی سیاست‌ها شده و همچنین فناوری‌های دیجیتال، از جمله هوش مصنوعی و ابر داده‌ها، می‌توانند به ارائه سریع‌تر اطلاعات برای تنظیم‌گران کمک کنند. در این گزارش به بررسی اهمیت نحوه تنظیم‌گری در عبور از بحران کووید-۱۹ پرداخته می‌شود.

تیرکننده: غلامه کریمی دستاویی

مهرماه ۱۳۹۹



## نکات کلیدی



- تصمیمات تنظیم‌گری تقریباً در هر مرحله از رفع بحران سلامت و اثرات اجتماعی و اقتصادی آن حیاتی است. در شرایط فعلی، نیاز به مقرراتی وجود دارد که به خوبی و دقیق اجرا شوند، متناسب با قوانین بین‌المللی باشند، قابل اعتماد و استناد باشند. در چنین شرایطی، اگرچه ممکن است مقررات "اضطراری" به تصویب رسیده و موانع اداری غیرضروری برداشته شود، اما همچنان دولت‌ها باید از اقدامات تنظیم‌گری مناسب پیروی کنند.
- در شرایطی که مشورت با همه طرف‌های بالقوه متأثر از بیماری کووید-۱۹ در مورد اقدامات فوری، چالش برانگیز است، سیاست‌گذاران بر گروه‌های مشورتی متشکل از کارشناسان در تمامی زمینه‌های مرتبط تکیه خواهند کرد. در مورد تصمیمات مهم، چنانچه زمان کافی وجود داشته باشد، می‌توان حداقل از شرکای اجتماعی و دولت‌های محلی نیز مشاوره گرفت.
- هماهنگی و تناسب سیاست‌های دولت، پاسخ‌های مقابله با بحران را اثربخش‌تر خواهد کرد. طیف وسیعی از رویکردهای همکاری تنظیم‌گری بین‌المللی، می‌تواند برای هماهنگی پاسخ‌های دولت به بحران به کار گرفته شود، از جمله: جمع‌آوری و به اشتراک‌گذاری شواهد بین‌المللی برای کمک به طراحی قوانین اضطراری و هماهنگی مقررات برای تسریع در فرآیندهای اداری و تسهیل تجارت کالاهای اساسی، مانند تجهیزات حفاظتی. سازمان‌های بین‌المللی پلتفرم‌هایی را برای ارتقا چنین هماهنگی فراهم می‌کنند.
- اثربخشی اقدامات به کار گرفته شده به کیفیت اجرای تنظیم‌گری بستگی دارد. اطمینان از اجرای چنین اقداماتی متناسب با سطح ریسک می‌تواند به کاهش بار اداری غیرضروری بر شهروندان، کسب و کارها و بخش عمومی کمک کند.
- رویکردهای نوآورانه می‌توانند سیاست‌ها را موثرتر کنند. فناوری‌های دیجیتال، از جمله هوش مصنوعی و ابر داده‌ها، می‌توانند به ارائه سریع‌تر اطلاعات برای تنظیم‌کنندگان مقررات، کمک کنند. علاوه بر این، شناخت محرک‌های رفتاری انسان و در نظر گرفتن آنها در واکنش‌های سیاستی می‌تواند اثربخشی را افزایش دهد.
- اطمینان از کسب نتایج بهینه برای سرمایه‌گذاران، کارکنان و مصرف‌کنندگان در بخش‌های شبکه‌ای مانند ارتباطات الکترونیکی، انرژی، حمل و نقل و آب از هر زمان دیگری مهم‌تر است. قانون‌گذاران بخش اقتصادی با پیوستن به شیوه‌های حکمرانی خوب و فرآیندهای تصمیم‌گیری قدرتمند می‌توانند از کیفیت، قابلیت اطمینان و مقرون به صرفه بودن خدمات اساسی، صحت و قابل پیش‌بینی بودن تصمیم‌گیری خود، اطمینان حاصل کنند.



## تنظیم مقررات: در قلب پاسخ‌دهی به کووید-۱۹



حل بحران سلامت و مشکلات اقتصادی و اجتماعی متعاقب آن، شامل تصمیمات تنظیم‌گری تقریباً در هر مرحله و در هر زمینه‌ای وجود دارد. تنظیم مقررات، بر دسترسی به ابزارها و محصولات برای شناسایی و مبارزه با بیماری (آزمایشات، محصولات و دستگاه‌ها) تأثیرگذار است. مقررات می‌تواند توان صنایع را برای حفظ خدمات اساسی نظیر تولید و ارائه محصولات غذایی و ادامه فعالیت خدمات ضروری را - حتی در وضعیت تعطیلی اقتصادی که اکثریت بخش خصوصی و دولتی دیگر به طور عادی کار نمی‌کنند- تنظیم کند. در شرایط فعلی، به مقرراتی نیاز است که به خوبی و دقیق اجرا شده، متناسب با قوانین بین‌المللی و قابل اعتماد و استناد باشند. بدون وضع این مقررات، پیامدهایی مانند امکان ایجاد اختلال در فعالیت مراکز درمانی پدیدار خواهد شد. فراتر از پاسخ فوری به بحران، مسائل تنظیم‌گری نیز در قلب بهبود اقتصادی و اجتماعی و همچنین آمادگی بهتر برای بحران‌های آینده قرار دارند.

## بکارگیری رویه مناسب تنظیم‌گری، حتی در شرایط بحرانی



در طول دوره بروز یک بحران، وقتی که گذر زمان امری حیاتی است، پیش‌بینی، تجزیه و تحلیل و بحث در مورد تأثیر تنظیم مقررات برای مقابله با مسائل فوری، دشوار است. سیستم‌های تنظیم‌گری که به خوبی طراحی شده‌اند، حتی در شرایط بحرانی می‌توانند با توصیه‌های آزمایش شده در خصوص سیاست تنظیم‌گری و حاکمیت مطابقت داشته باشند. این امر در مورد حاکمیت قانون نیز صادق است: شهروندان ممکن است با محدود کردن حقوق قانونی خود (به عنوان مثال جابه‌جایی، حریم شخصی) در یک مرحله در زمان‌های بحرانی موافق باشند- هرچند احتیاط همچنان ضروری است (به عنوان مثال تصویب اقدام به قرنطینه خانگی در طیف وسیعی از کشورها یا ردیابی بیماران کووید-۱۹ مثبت با استفاده از GPS). با این وجود، این به معنای سلب حقوق اساسی آنها در طولانی مدت نیست، پس از پایان بحران یا کاهش تأثیرات آن به زیر آستانه بحرانی، کلیه مقررات تصویب شده از طریق یک روش سریع باید مورد بازبینی دقیق قرار گیرند. به همین ترتیب، در طول این بحران، مشورت با همه طرف‌های بالقوه متأثر از بیماری در مورد اقدامات فوری چالش برانگیز است. پاسخ سریع و موثر در این زمینه، هنوز باید بر اساس شواهد و تخصص علمی باشد. بنابراین سیاست‌گذاران می‌توانند به گروه‌های مشورتی متشکل از متخصصان در همه زمینه‌های مربوطه مانند گروه مشاوره علمی در موارد اضطراری (SAGE) در انگلیس یا شورای اقتصاد ملی دولت چک (NERV) اعتماد کنند. همچنین، اگر زمان کافی وجود داشته باشد، تصمیمات مهم می‌تواند از طریق مشورت و برگزاری جلسات زودهنگام با نمایندگان یا شرکای اجتماعی، دولت‌های محلی یا سازمان‌های غیردولتی مهم انجام شود. مسئولیت سیاسی و پاسخگویی در قبال این تصمیمات هنوز

<sup>۱</sup>Scientific Advisory Group for Emergencies<sup>۲</sup>Czech National Economic Council of the Government



معاونت بررسی های اقتصادی

بر عهده تصمیم‌گیرندگان از جمله سیاستمداران و سیاست‌گذاران است. با این حال، ارائه اطلاعات کافی و شفاف به همه ذینفعان بسیار مهم است تا آنها هدف و ضرورت اقدامات بعضاً شدید را به روشنی درک کنند.

با هم قوی‌تر شویم



هرچه جهان به هم پیوسته‌تر شده، خطرهای ناشی از بیماری‌های عفونی واگیردار نیز افزایش یافته است. بیماری‌های همه‌گیری مانند کووید-۱۹ هیچ مرزی نمی‌شناسند و به سختی می‌توان از طریق واکنش‌های جداگانه و فردی کشورها به آنها پرداخت. هماهنگی در سیاست‌های دولت، تأثیرگذاری بیشتری در واکنش به بحران ایجاد می‌کند. در حالی که تلاش‌های زیادی را در همکاری چند جانبه کشورها مشاهده شده، اما می‌توان اقدامات بیشتری در جهت افزایش اثربخشی پاسخ به بحران و یادگیری بهتر از یکدیگر انجام داد.

فعالیت کمیسیون سیاست تنظیم مقررات OECD نشان می‌دهد زمانی که نیاز به تضمین اثربخشی و ارتباط تلاش‌های تنظیم‌گری در سراسر جهان وجود دارد، اقدام جمعی ضروری است. این اقدام، می‌تواند شامل طیف وسیعی از رویکردهای زیر باشد: جمع‌آوری و به اشتراک‌گذاری شواهد بین‌المللی (در رابطه با مشخصات ویروس و جمعیت متأثر از ویروس، وسایل و راه‌های سرایت و داروهای درمانی - پزشکی یا سایر موارد)، اطلاع از قوانین اضطراری که لازم است اجرا شود، فرآیندهای شناخت متقابل و تنظیم‌گری با هدف تسریع در تأییدیه‌های اداری (به عنوان مثال با پذیرش گواهینامه و تأیید محصول از سایر حوزه‌ها) و کاهش موانع قانونی در تجارت کالاهای اساسی (شامل تجهیزات مراقبت شخصی، تجهیزات پزشکی و آزمایش‌های جدید تشخیصی و درمان‌ها).

سازمان‌های بین‌المللی بسترهای اساسی را برای ارتقا همکاری، تبادل تخصص علمی، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شواهد و رویکردهای هماهنگ در سراسر کشورها فراهم می‌کنند. طیف گسترده‌ای از سازمان‌های بین‌المللی، در مبارزه با همه‌گیری کووید-۱۹ و مقابله با پیامدهای آن از دولت‌ها حمایت می‌کنند. برای مثال: سازمان بهداشت جهانی شواهد علمی در مورد بیماری‌ها را جمع‌آوری کرده و با به روزرسانی مداوم اطلاعات به طور دائم مردم را از شرایط بیماری در سراسر جهان آگاه می‌کند. این سازمان همچنین، طیف وسیعی از راهنمایی‌های فنی را برای تقویت آمادگی و پاسخ به کووید-۱۹ تهیه می‌نماید. علاوه بر این، OECD در یک وب‌سایت تلفیقی، داده‌ها و تجزیه و تحلیل در مورد عواقب چند وجهی بحران سلامت جهانی، از جمله بهداشت تا آموزش، اشتغال و مالیات و ارائه راهنمایی‌های متناسب برای کمک به کشورها در طول بحران و پس از بحران را جمع‌آوری می‌کند.





## اطمینان از انطباق



اثر بخشی اقدامات انجام شده به کیفیت اجرای تنظیم‌گری مقررات بستگی دارد. اجرای مقررات بهداشتی و ایمنی در مورد تجهیزات پزشکی یا محافظتی که فوراً مورد نیاز است، می‌تواند به گونه‌ای سازمان یافته انجام شود که تأخیرها و موانع را به حداقل برساند و متناسب با ریسک باشد. در حالی که حفاظت از بیماران و کارکنان پزشکی و همچنین عموم مردم در برابر محصولات غیرایمن ضروری است، زمان نیز بسیار حیاتی است و موانع غیرمنطقی یا تأخیرها می‌تواند آسیب قابل توجهی ایجاد کند. این امر در ایجاد موانع برای واردات و توزیع ماسک و دستگاه‌های تنفسی ونتیلاتور<sup>۳</sup> در چندین کشور و استفاده اضطراری مجدد از تاسیسات تولیدی برای تأمین محصولات اساسی در شرایط کمبود، کاملاً مشهود بوده است. دولت‌ها می‌توانند با استفاده از ابزارهای دیجیتال مانند برنامه‌های تلفن همراه (همانطور که از ابتدا در یونان انجام شد و اخیراً در فرانسه نیز تصویب شده است) به جای فرم‌های کاغذی، از تحمیل بارهای غیرضروری برای شهروندان، مشاغل و سایر ذی‌نفعان جلوگیری کرده و به طور کلی از رویه‌هایی که به طور آشکار به رفع خطرات بیماری مسری کمک نمی‌کند، اجتناب کنند.

قرنطینه و اقدامات مربوط به تعطیلی می‌تواند به صورت موافقت داوطلبانه و پایدار باشد. کنترل‌ها می‌توانند به جای کنترل‌های "رسمی" (به عنوان مثال مستندات کاغذی) بر رفتارهایی که به طور موثر منجر به ایجاد ریسک می‌شوند، تمرکز کنند. (به عنوان مثال افرادی که فاصله‌گذاری اجتماعی را رعایت نمی‌کنند و غیره). سرانجام، برای فعالیتهای اقتصادی که به کار خود ادامه می‌دهند (به عنوان مثال تولید مواد غذایی)، کنترل‌ها فقط برای شرایطی که به عنوان خطرات شدید شناخته شده‌اند، می‌توانند حفظ شوند و فقط بر روی موضوعات مهم ایمنی تمرکز می‌کنند، تا قرارگیری در معرض ویروس را برای بازرسان و کارکنان آن به حداقل برساند.

## بریدن روبان قرمز



موانع اداری که ممکن است در زمان "عادی" منطقی باشند، می‌توانند حداقل به طور موقت، برای تسریع در تحویل کالاهای اساسی، حذف شوند. نمونه‌های مربوطه شامل مراحل اخذ مجوزهای لازم برای استفاده از محصولات نظیر ماسک، کیت آزمایش، تجهیزات حفاظتی، مواد ضد عفونی کننده و همچنین دستگاه‌های محافظت کننده و غیره در بازار است. نمونه‌های بسیاری از چنین اقداماتی برای حذف موانع در کالاهای مورد نیاز وجود دارد. به عنوان مثال در ایالات متحده برای تجهیزات محافظت کننده شخصی و ونتیلاتورها برخی از موانع برداشته شده و در اداره کالاهای درمانی دولت استرالیا (TGA) اجازه تولید مواد ضد عفونی کننده دست را به برخی کارخانه‌ها، داده است. البته، روش‌های سختگیرانه

<sup>۳</sup>ventilator<sup>۴</sup>Australian Government Therapeutic Goods Administration



## معاونت بررسی های اقتصادی

برای تضمین ایمنی و کارایی واکسن ها یا درمان های نهایی باید همچنان برقرار باشد، اما روش های آزمایشی می توانند تا حد ممکن تسریع شوند؛ به عنوان مثال با اجرای آزمایش های مختلف به طور موازی، و با پذیرش اینکه مدارک و شواهد ایجاد شده در یک کشور در کشورهای دیگر پذیرفته می شود.

در این صورت، حذف مراحل تأیید رسمی محصولات یا تأمین کنندگان که خطر را به میزان قابل توجهی کاهش نمی دهد یا مرحله ای که متناسب با ریسک نیستند (به عنوان مثال تأیید رسمی توسط مقامات ذی صلاح برای محصولات با ریسک پایین) می تواند منجر به صرفه جویی در وقت شود. محدودیت های مربوط به افراد واجد شرایط و معتبر که آزمایشات را انجام می دهند، - اگر دلیل عمده بهداشت عمومی برای آنها وجود نداشته باشد - قابل تجدیدنظر و حذف است. به عنوان مثال؛ به دلیل چنین محدودیت هایی، سرعت آزمایش در ایتالیا و فرانسه، علیرغم مشکلات عینی در زمینه تدارکات و موانع عدم دسترسی به نیروهای آموزش دیده، کاهش یافته است.

## استفاده از فناوری های جدید برای تنظیم گری سریعتر



فناوری های دیجیتال، با استفاده از هوش مصنوعی و ابر داده ها، فرصت های خوبی را برای برطرف کردن مشکل عمده اطلاعاتی و افزایش ظرفیت تنظیم گری فراهم می کنند، اما این کار باید با حفظ حقوق اساسی فردی انجام شود. در این میان، کشورها راه هایی را برای نظارت بر شیوع فراهم می کنند (به عنوان مثال ایجاد نرم افزار BlueDot در کانادا)، برنامه های ردیابی علائم بیماری (به عنوان مثال برنامه تلفن همراه NCOVI در ویتنام، برنامه تشخیص خودکار تلفن همراه در کره جنوبی یا برنامه ردیاب علائم بیماری کووید-۱۹ تلفن همراه در انگلستان)، ردیابی مخاطبین (به عنوان مثال TraceTogether در سنگاپور، StopCovid در فرانسه یا کیت خصوصی ساخته شده توسط MIT) و اقدامات مهار کننده (مانند استفاده از هواپیماهای بدون سرنشین<sup>۵</sup> در فرانسه یا برنامه قرنطینه خانگی در لهستان). این، به نوبه خود، می تواند به سیاست گذاران کمک کند تا پاسخ های تنظیم گری را متناسب با آن تنظیم کرده و بر انطباق با اقدامات انجام شده توسط دولت نظارت کنند. ممکن است مواردی برای سازگاری حریم خصوصی، حقوق فردی و اثربخشی وجود داشته باشد، همه اینها می تواند از بینش های توسعه یافته در سیاست تنظیمی و مدیریت آن بهره مند شود.

شناخت عوامل محرک رفتاری عملکرد انسان، و در نظر گرفتن آنها در پاسخ های سیاستی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. تأثیرات زمینه های اجتماعی و تعصبات رفتاری در تصمیم گیری "منطقی" ممکن است به گونه ای تقویت شود که مدیریت سیاست های موثر را دشوارتر کند. برخی از نمونه های رفتاری مانند اینکه مردم ممکن است به سیاست های دولت برای حفظ فاصله اجتماعی یا قرنطینه - با وجود شواهد واضح و ضروری برای انجام این کار - توجه نکنند، یا "رفتار احتکار" ممکن است با تصور اینکه همه همان کار را می کنند، انجام شود. پاسخ های سیاستی به تغییر رفتار سریع و گسترده از جمله تغییرات قابل توجه در برنامه های روزمره نیاز دارد که مدیریت آن در زمان ترس و نگرانی جامعه، دشوار

<sup>۵</sup>Drones



## معاونت بررسی های اقتصادی

است. پیام‌های مختلط، گیج کننده یا بیش از حد توسط مقامات دولتی ممکن است خطر بی اعتمادی را بیشتر کند. اعمال رویه‌های بیش از حد سخت یا نامتناسب باعث آسیب به مشروعیت مقامات دولتی، انطباق داوطلبانه و پشتیبانی طولانی مدت تر می‌شود.

## روشن نگه داشتن موتور اقتصاد



تضمین امنیت تامین و کیفیت خدمات، محافظت از مشتریان و تقویت استفاده بهینه از منابع و رقابت، از اهداف مشترک تنظیم کننده‌های اقتصادی در سراسر جهان است. در زمان تغییر بی سابقه در استفاده از خدمات زیرساختی مانند ارتباطات الکترونیکی، انرژی، آب و حمل و نقل، چنانکه زندگی و روش کار در سطح جهانی مختل شده است، تنظیم کننده‌ها باید به طور چشمگیر و سریع، سازگار شوند. در سراسر حوزه‌های کنترل و نظارتی، اقدامات فوری شامل تعلیق هزینه‌های خاص برای مصرف کنندگان (به عنوان مثال اقدامات اضطراری برای به تأخیر انداختن یا متوقف کردن پرداخت قبضه‌های آب و برق)، کاهش برخی از الزامات انطباق یا گزارش برای نهادهای تحت نظارت (به عنوان مثال طولانی شدن مهلت‌های قانونی برای تأمین الزامات تنظیم‌گری) راهنمایی مصرف کنندگان در مورد استفاده از خدمات شبکه (به عنوان مثال استفاده از تلفن همراه و اینترنت در حین قرنطینه) باید اجرا شوند.

بیش از هر زمان دیگر، تنظیم کنندگان اقتصادی برای تحقق وظایف خود به حاکمیت قوی نیاز دارند. این بحران اهمیت اقدامات هماهنگ و به اشتراک گذاری اطلاعات را برجسته می‌کند، زیرا انواع مختلفی از ارگان‌های عمومی ملزم به همکاری مشترک برای حمایت از عملکرد بازارها هستند. تنظیم کننده‌های اقتصادی ممکن است لازم باشد اطلاعاتی در مورد مصرف کنندگان آسیب پذیر، ظرفیت شبکه، تغییر الگوی بازارهای فردی و چشم انداز مالی فعالان بازار به دولت‌هایی که بسته‌های حمایتی و پشتیبانی را طراحی می‌کنند، ارائه دهند. به عنوان مثال، سازمان تنظیم مقررات انرژی، شبکه‌ها و محیط زیست ایتالیا (ARERA) از طریق میزهای رسمی هماهنگ، تماس‌های مکرر بین تنظیم کننده و اپراتورها، موسسات عمومی و تنظیم کنندگان محلی را گزارش می‌کند. همچنین، تنظیم کنندگان باید اطمینان حاصل کنند که - در عین حال که سطح معقولی از استقلال نهادی و تصمیم‌گیری مستقل و مبتنی بر شواهد را حفظ می‌کنند- اقدامات ویژه آنها و دولت‌ها به طور مناسب همسو شده است. همکاری بین‌المللی نیز بسیار مهم است و در حال حاضر، عمدتاً از طریق شبکه‌های تنظیم‌گری بخشی یا منطقه‌ای موجود (به عنوان مثال بیانیه مشترک کمیسیون اروپا و نهاد تنظیم کننده‌های ارتباطات الکترونیکی اروپا (BEREC))<sup>۱۹</sup> درباره مقابله با افزایش تقاضا برای شبکه اتصال به دلیل همه گیری کووید-۱۹ صورت می‌گیرد.

علاوه بر این، حاکمیت داخلی و فرایندهای تنظیم کنندگان - قدرت تصمیم‌گیری سریع، سازگاری کارکنان، ظرفیت بازرسی‌های ضروری غیر دیجیتالی و غیره - از عوامل اصلی عملکرد موثر در مقابل این شرایط بی سابقه هستند. در نهایت،

<sup>۱۹</sup>The Italian Regulatory Authority for Energy, Networks and Environment

<sup>۲۰</sup>European Regulators for Electronic Communications



#### معاونت بررسی های اقتصادی

در حالی که امروز توجه‌ها به اقدامات با اولویت فوری، معطوف است، ملاحظات میان مدت و بلندمدت، عناصر مهمی برای اطلاع رسانی در مورد پاسخ‌ها هستند. این ملاحظات می‌تواند شامل تعیین محدودیت‌های زمانی برای اقدامات مستثنی، و پیش بینی اینکه چگونه صنایع و ساختارهای بازار با توجه به بحران تکامل یافته و این ممکن است چه تأثیری در وظیفه و منابع تنظیم‌کننده‌ها به جای گذارد، باشد.

این وضعیت استثنایی، اهمیت تنظیم‌گری را به عنوان یکی از مهمترین اهرم‌های اقدامات دولت، همراه با مالیات، مخارج و ارتباطات و ارتباط ابزارها و رویه‌های توصیه شده در توصیه‌نامه ۲۰۱۲ OECD در مورد سیاست تنظیم مقررات و حکمرانی برای حفظ کیفیت آن حتی در زمان بحران، نشان می‌دهد.

