

Covid 19 Crisis and public policy theories

Arash Moussavi^{1*}
Hasan Ahmadi²

Abstract

These days, the corona-related crisis has left its birthplace (China) and become an international hard problem. The World Health Organization (WHO) has declared the disease caused by the virus (Covid 19) as a widespread global epidemic, and the UN Secretary-General has called this crisis as the greatest health crisis since World War II. The problem seems, in the first place, to be a medical issue concerning the relationship between physician and patient. However, the extent and complexity of this issue are involved in all economic, social, political, and cultural aspects of today's societies across the world. For this reason, this crisis is a problem to be explored and analyzed within the field of public policy. This paper explores the relationships between the corona crisis and the theories of public policy. For this purpose, firstly, we conduct a quick review on the theoretical foundations of the field of public policy and then, integrate different views on the issue in a systemic approach to public policy. After that, we apply this systemic perspective and its ingredients to study the current situation of covid-19 and the policies related to it. By this way, we tried to provide an analysis on the policy aspects of COVID-19 pandemic. The analysis developed in the paper explains firstly the main circle of policy namely the epidemiological part of the system. Then, we explore the economic and institutional limitations of policy making in the issue. We also explain restrictions caused by the actions of advocacy coalitions and limitations caused by ideas and beliefs of players connected to this crisis.

Keywords: Corona, Covid-19, Public Policy, Policy System, Policy Analysis.

1. Assistant Professor, National Research Institute for Science Policy (NRISP), Tehran, Iran (Corresponding author). Email: mousavi@nrisp.ac.ir

2. Researcher of the National Research Institute for Science Policy (NRISP), Tehran, Iran. Email: h.ahmadi@nrisp.ac.ir

بحران کووید ۱۹ و نظریه‌های سیاستگذاری عمومی

آرش موسوی^{۱*}

حسن احمدی^۲

نوع مقاله: ترویجی

تاریخ ارسال: ۹۹/۰۵/۲۱

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۶/۳۰

چکیده

بحران ناشی از شیوع ویروس کرونا این روزها از مرزهای محل تولد خود یعنی شهر ووهان چین عبور کرده و به بحرانی بین‌المللی تبدیل شده است. سازمان بهداشت جهانی بیماری ناشی از این ویروس (کووید ۱۹) را یک همه‌گیری گسترده جهانی اعلام کرده و دبیر کل سازمان ملل بحران را بزرگترین بحران سلامت پس از جنگ دوم جهانی دانسته است. مساله کرونا اگر چه در ابتدای امر مساله‌ای پزشکی و مربوط به رابطه میان پزشک و بیمار نظر می‌رسد، گستره و پیچیدگی آن به گونه‌ایست که تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جوامع امروزی را درگیر می‌کند. این مساله، به همین دلیل، مساله-ای برای سیاستگذاری عمومی است. مقاله حاضر نسبت بحران کرونا را با نظریه‌های سیاستگذاری عمومی می‌کاود. برای این منظور پس از مروری کوتاه بر مبانی نظری حوزه مطالعاتی سیاستگذاری عمومی به معرفی یک رویکرد سیستمی به فرایند سیاستگذاری می‌پردازیم. سپس چشم انداز این سیستم و اجزای آن را برای مطالعه وضعیت جاری بیماری کووید ۱۹ و سیاست‌های مرتبط با آن به کار خواهیم برد. به این ترتیب تلاش خواهد شد تا تحلیلی از ابعاد سیاستگذارانه این پاندمی ارائه گردد. تحلیل ارائه شده در مقاله ضمن تشریح حلقه اصلی و اپیدمیولوژیک سیاستگذاری در این مساله، محدودیت‌های اقتصادی و نهادی و محدودیت‌های ناشی از عملکرد ائتلاف‌های ذینفعان و همینطور محدودیت‌های ناشی از ایده‌ها و باورهای بازیگران مرتبط با این مساله را تبیین می‌کند.

کلیدواژگان: کرونا، کووید ۱۹، سیاستگذاری عمومی، سیستم سیاستگذاری، تحلیل سیاست.

۱. استادیار گروه سیاست علم مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور (نویسنده مسئول)، mousavi@nrsp.ac.ir

۲. دکتری مدیریت آموزشی، پژوهشگر مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، h.ahmadi@nrsp.ac.ir

ویروس کرونا امروز با سرعتی باورنکردنی مرزهای بین‌المللی را در می‌نوردد و مردمان کشورهای مختلف را درگیر بیماری، رنج، ترس و اضطراب و مرگ می‌کند. از پیدایش اولیه این ویروس در اواخر سال ۲۰۱۹ میلادی در شهر ووهان که مرکز یک ایالت پرجمعیت در چین است، تقریباً تمام رسانه‌های بزرگ خبری جهان به روند گسترش این ویروس و بیماری ناشی از آن، یعنی کووید ۱۹ اختصاص یافته است. کووید ۱۹ که منشاء آن کشور چین بود با سرعت زیاد در یک استان مرکزی چین گسترش یافت و چندی نگذشت که این بیماری در چین به عنوان یک اپیدمی اعلام شد. قربانیان بعدی این اپیدمی ایران و کره جنوبی بودند. در ایران با گزارش مرگ دو نفر در شهر قم در روزهای پایانی بهمن ماه ۹۸، ورود ویروس کرونا به کشور رسماً پذیرفته و اعلام شد. سه هفته پس از آن، به دنبال شیوع گسترده این بیماری در همه قاره‌های جهان، در روز ۱۱ مارس ۲۰۲۰ دبیر کل سازمان جهانی بهداشت آن را یک پاندمی (همه‌گیری) جهانی اعلام کرد. و بالاخره در اواسط فروردین ۹۹، دبیر کل سازمان ملل این بیماری را بزرگترین بحران سلامت پس از جنگ جهانی دوم دانست.

در نگاه بسیاری از افراد ویروس کرونا و بیماری ناشی از آن پیش از هر چیز یک مسأله پزشکی است. در شرایطی نظیر آنچه این روزها با آن مواجه هستیم، پزشکان اولین گروه اجتماعی هستند که در برابر این بحران قرار می‌گیرند. هنگامی که سونامی کرونا از راه می‌رسد و تعداد زیادی از افراد مبتلا یکباره به بیمارستان‌ها مراجعه می‌کنند، پزشکان فوراً به فکر توسعه ظرفیت بستری، تأمین تجهیزات درمان، وسایل حفاظت پرسنل و منابع مالی مورد نیاز می‌افتند. این اتفاق در همه جای دنیا کم و بیش به شکل مشابهی رخ می‌دهد. روال معمول بیمارستان‌ها دچار وقفه می‌شود. بخش‌ها یکی پس از دیگری تخلیه و آماده پذیرش بیماران کرونایی می‌شوند. پزشکان نگران سرریز شدن بیمارستان‌ها، نداشتن تخت کافی آی سی یو، خستگی بیش از حد کادر درمانی، بیمار شدن همکاران و کمبود وسائل و تجهیزات می‌شوند. پزشکان و کادر پیراپزشکی که مسئول مستقیم درمان هستند، مجال فکر کردن به مسائل فراتر از درمان مثل پیشگیری از گسترش سریع

اپیدمی را ندارند. آنها عمدتاً از کمبود تخت بیمارستانی و عدم تمهید مقدمات برای چنین روزهایی شکایت می‌کنند.

مسئله کرونا اما به این ابعاد خرد پزشکی و پیراپزشکی محدود و منحصر نمی‌شود. مسئله کرونا مسئله‌ای حاوی ابعاد گسترده اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی (و البته پزشکی) است که فهم عمیق آن نیازمند فراتر رفتن از دانش و ملاحظات صرف پزشکی و به‌کارگیری مدل‌هایی است که به شکل‌گیری درکی همه‌جانبه و یکپارچه از مسئله کمک می‌کنند. از میان این مدل‌ها، مدل‌های مفهومی سیاستگذاری عمومی انتخاب خوبی هستند. این مدل‌ها به ما کمک می‌کنند تا ضمن دستیابی به فهمی عمیق از هسته اصلی مسئله، بتوانیم آن را در یک چشم‌انداز وسیع‌تر مشتمل بر ابعاد اقتصادی، حقوقی، سیاسی و ... ملاحظه و تحلیل کنیم.

هدف اصلی مقاله حاضر معرفی و سپس به‌کارگیری یک رویکرد سیستمی به سیاستگذاری عمومی برای دستیابی به شناختی جامع از ابعاد مسئله کرونا و اپیدمی ناشی از آن است. برای این منظور، ادبیات نظری سیاستگذاری عمومی را مرور و به توسعه نوعی نگاه سیستمی به سیاستگذاری عمومی خواهیم پرداخت. در ادامه چارچوب نظری ارائه شده را برای روشن ساختن و تحلیل ابعاد مساله کووید ۱۹ به کار خواهیم بست. در خاتمه به نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

سیاستگذاری عمومی: مبانی نظری

در مورد این موضوع که سیاستگذاری عمومی^۱ قلمرویی مجزا و منسجم از تحقیق دانشگاهی است یا نه بحث‌های زیادی صورت گرفته است. برخی آن را یکی از زیرشاخه‌های اصلی و مهم علوم سیاسی می‌دانند (John, 1998:160). برخی دیگر بر این باورند که سیاستگذاری عمومی مجموعه‌ای از مواضع و آرا است که نه در هیأت یک دسته از معارف منسجم و مألوف که به-عنوان سازمانی سیال و پویا از ایده‌ها و اندیشه‌ها در نظر می‌آید. سیاستگذاری عمومی از این منظر بیشتر یک هنر یا مهارت آغشته به علم تلقی می‌گردد تا یک علم تمام عیار (Goodin & et al, 2006:35)

1. Public Policy

در مقاله حاضر نیازی به ورود به مباحث مربوط به ماهیت سیاستگذاری عمومی نداریم. یک تعریف ابتدایی می‌تواند نیاز ما را در محدوده مقصودی که برای مقاله حاضر در نظر گرفته‌ایم برآورده سازد. اشلاگر و بلامکوئیست چنین تعریفی را برای ارائه کردند. این تعریف از سیاستگذاری عمومی بر مبنای "هدف" فرمول‌بندی شده است: «هدف یک نظریه سیاسی درباب فرایند سیاستگذاری اینست که توضیح دهد بازیگران سیاسی ذینفع چگونه با نهادهای سیاسی تعامل می‌کنند برای اینکه سیاست‌های عمومی را تولید، اجرا، ارزیابی و یا بازنگری نمایند» (Schlager & Blomquist 1996:654).

نکته‌ای که در تعریف اشلاگر و بلامکوئیست باید بدان توجه کرد اینست که هدف نظریه در اینجا توضیح دادن "واقعیت موجود" سیاستگذاری است نه توصیف یک نظام ایده‌آل برای سیاستگذاری. بررسی "بایدها" و ابزارها و تکنیک‌های مطلوب سیاستگذاری موضوعی مهم، اما خارج از بحث حاضر در این مقاله است. برای دستیابی به این هدف (یعنی توضیح واقعیت) تاکنون مجموعه‌ای از تبیین‌های گوناگون در دامان رویکردهای نظری متفاوت روئیده‌اند که این رویکردهای نظری هر یک نقطه آغاز مخصوص به خود را دارند. از یک منظر تاریخی، مطالعه سیاستگذاری همانند سایر شاخه‌های علوم اجتماعی حیات خود را با درکی مکانیکی و پوزیتیویستی از موضوع تحت مطالعه خویش آغاز کرده و سپس بتدریج و در یک فرایند تکاملی تاریخی به سمت مدل‌ها و چارچوب‌های واقعی‌تر، ملموس‌تر و انعطاف‌پذیرتر حرکت کرده است. به تعبیر ریچارد استیلمن، محققى که فرایند توسعه تاریخی قلمرو سیاستگذاری را در آمریکا با دقت دنبال کرده، شیوه تفکری که می‌توان آن را بطور اختصاری شیوه پوسد کورب^۱ نامید در یک حرکت تکاملی، بتدریج جای خود را به شیوه نوینی از تفکر بخشیده که مفهوم رفتار انسانی را به فراسوی یک تلقی تکنیکال و محدود از بشر مطلقاً خردمند توسعه می‌دهد تا بتواند انسان را آن‌طور که واقعاً هست بشناسد و رفتار اجتماعی او را به شیوه‌ای واقع‌گرایانه تبیین نماید. این شکل جدید از تفکر قادر است تا شرایط اقتصادی، اجتماعی و تاریخی احاطه‌کننده

۱. شیوه POSDCORB در حقیقت نامی اختصاری است برای مدل "مرحله‌ای" در سیاستگذاری. مطابق این مدل، سیاستگذاری علی‌الاصول شامل مراحل همچون برنامه‌ریزی (Planning)، سازماندهی (Organizing)، تأمین نیرو (Staffing)، راهبری (Direction)، هماهنگی (Coordinating)، گزارش‌دهی (Reporting) و تأمین مالی (Budgeting) است. عنوان POSDCORB همانگونه که ملاحظه می‌شود از سرنام‌های این هشت مرحله ساخته شده است.

انسان را نیز در نظر بگیرد و دایره نگاه خود را از صرف نگاه به تکنیک‌ها یا تکنیسین‌ها بازتر و وسیع‌تر سازد (Stillman, 2000:20).

رویکردهای موجود در مطالعه سیاستگذاری به بهترین نحو توسط پیتر جان در کتاب تحلیل سیاستگذاری عمومی (۱۹۹۸) مورد بازخوانی و مرور قرار گرفته است. پیتر جان نظریه‌ها و رویکردهای تحلیل سیاستگذاری را در پنج طبقه عمده جای می‌دهد که مشتمل بر طبقات زیرین اند:

- ۱) رویکرد نهادی: سازمان‌های سیاسی همچون پارلمان، نظام‌های حقوقی و بوروکراسی - ها عواملی هستند که خروجی فرایندهای سیاستگذاری و تصمیم‌سازی را مشخص می‌سازند و به سیاست شکل می‌بخشند.
- ۲) رویکرد شبکه‌ای^۲: انجمن‌ها و شبکه‌های روابط غیررسمی چه درون و چه بیرون نهاد‌های سیاسی نتایج سیاستگذاری را معین می‌کنند.
- ۳) رویکرد اقتصادی - اجتماعی^۳: عوامل اقتصادی و اجتماعی احاطه‌کننده فضای سیاسی مشخص می‌سازند که کدام تصمیمات گرفته می‌شوند و خروجی فرایندهای سیاستگذاری را معین می‌کنند.
- ۴) نظریه انتخاب عاقلانه^۴: ترجیحات و چانه‌زنی‌های بازیگران سیاسی به تصمیمات و خروجی‌ها شکل می‌بخشند. این چانه‌زنی‌ها در هیات رشته‌ای از بازی‌ها میان عناصر مشارکت‌کننده صورت می‌بندند که در آن بازی‌ها، ساختار انتخاب‌های ممکن از طریق شرایط نهادی و اقتصادی - اجتماعی تعیین می‌گردند.
- ۵) رویکرد ایده - محور^۵: ایده‌های مرتبط با راه حل مسائل سیاستگذارانه زندگی مستقل خویش را دارند. ایده‌ها و اندیشه‌ها در فضای سیاسی منتشر می‌شوند و در اذهان نفوذ پیدا می‌کنند و به شکلی مستقل از منافع یا مقدم بر آنها بر روی خروجی‌ها تأثیر می‌گذارند.

-
1. Institutional Approach
 2. Group & Network Approach
 3. Socio-economic Approach
 4. Rational Choice Theory
 5. Ideas-based Approach

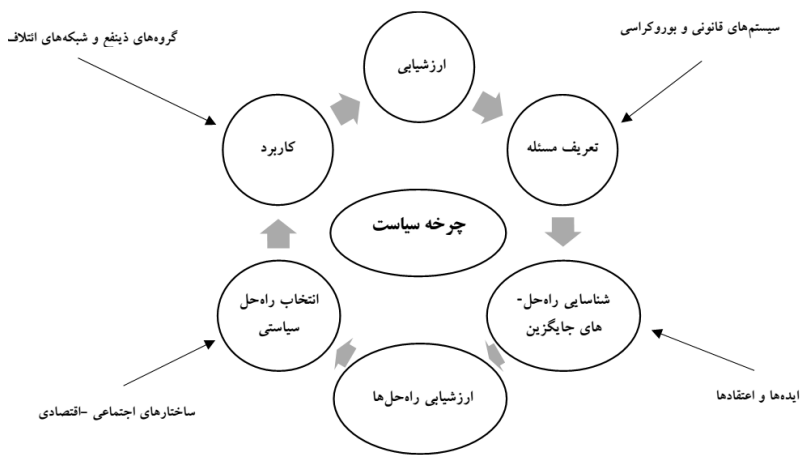
هر یک از رویکردهای پنج‌گانه فوق بنوبه خویش می‌کوشند تا مهم‌ترین عوامل و مکانیزم‌های تولید سیاست در یک نظام سیاسی را مشخص سازند. هر کدام از آنها بعدی از ابعاد فرایند سیاستگذاری را بعنوان عامل اصلی معرفی می‌کنند و آن را برجسته می‌سازند. پیتر جان در کتاب خویش پس از یک بررسی مفصل و نقادانه روی یکایک رویکردهای فوق، معتقد است که هر کدام از این رویکردها تنها بخشی از واقعیت را مورد ملاحظه قرار داده و تبیینی جزئی از امور به‌دست می‌دهند. آنها معمولاً مثال‌هایی را مورد اشاره و بحث قرار می‌دهند که چشم‌انداز و دستگاه فکری خودشان را تقویت می‌کند و در نتیجه بخش‌هایی از تصویر را خارج از دید قرار می‌دهند. برخی از این رویکردها برای تبیین ثبات سیاسی مناسب هستند درحالی‌که از توضیح تغییرات عاجزند. برخی برعکس، تغییرات را بخوبی تبیین می‌کنند. اما از توضیح دادن روندها و الگوهای باثبات و مکرر عاجزند (John, 1998: 168).

راه حل پیشنهادی پیتر جان برای این وضعیت رفتن به سمت نوعی رویکرد تلفیقی در مطالعه سیاستگذاری است. تصمیم‌سازی و سیاستگذاری از یک منظر تلفیقی برآیندی از تعامل فرایندهای گوناگون است. به عنوان مثال، در انتخاب فردی بازیگران سیاسی با نهادها در تعامل- اند و ایده‌ها بطور مستمر با منافع فردی و جمعی بده بستان دارند.

پیتر جان مشخصات کلی این رویکرد تلفیقی را بدین شکل مطرح می‌سازد:

«استدلال این کتاب اینست که رویکردها می‌توانند بدین شکل با یکدیگر پیوند یابند که تحلیل‌گر میان عوامل محدود کننده عمل و علت‌های عمل تفاوت قائل گردد. بدین ترتیب، نهادها، الگوهای روابط شبکه‌ای و گروهی و ساختارهای اقتصادی - اجتماعی محدودیت‌های عمل انسانی را تشکیل می‌دهند و البته این محدودیت‌ها گاه می‌توانند بطور مستقل تغییر نمایند. بازیگران فردی موتور تغییر هستند و مبنایی برای عمل فراهم می‌آورند. ایده‌ها در این میان به بازیگران انسانی هدف و آرمان می‌بخشند و راه‌هایی فراهم می‌کنند برای ابراز منافع این بازیگران. آنچه معمای اصلی را در این بین تشکیل می‌دهد، کشف مکانیزمی است که هریک از این فرایندها از آن طریق، در زمان‌ها و مکان‌های مختلف با یکدیگر به تعامل می‌پردازند» (John, 1998: 168).

این چارچوب تلفیقی را اگر بخواهیم با استفاده از ترمینولوژی مرسوم در نظریه سیستم‌ها بیان کنیم، می‌توانیم بگوییم که تصمیم‌سازی سیاسی اساساً عبارتست از یک "سیستم سیاست‌گذاری". این سیستم شامل یک حلقه مرکزی است که به بهترین وجهی توسط رویکرد انتخاب عاقلانه توصیف گردیده است. عناصری همچون تعریف مسأله، تعیین راه‌حل‌های ممکن، ارزیابی انتخاب‌ها، انتخاب یک راه حل، اجرا و در نهایت ارزیابی نتایج، کلیت حلقه مرکزی را تشکیل می‌دهند. سیستم سیاست‌گذاری علاوه بر این شامل عوامل محدودکننده‌ای است که در محیط حلقه مرکزی قرار دارند و عملکرد آن حلقه را محدود می‌سازند و انتخاب‌هایش را تحت تأثیر قرار می‌دهند. نهادهای سیاسی و حقوقی، شبکه روابط مبتنی بر منافع و ساختارهای اقتصادی - اجتماعی سه دسته اصلی از عوامل تحدیدکننده عملکرد حلقه را تشکیل می‌دهند که هر یک از یکی از رویکردهای نظری مورد بحث در بالا به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرند. عامل چهارم، یعنی ایده‌ها اگرچه نمی‌تواند بطور کامل به‌عنوان عاملی محدودکننده در نظر آورده شود اما بهر شکل عاملی نسبتاً مستقل است که ماهیت حلقه مرکزی را متأثر می‌سازد (بنگرید به شکل ۱).



شکل ۱- شمایی از سیستم سیاست‌گذاری عمومی

برای تحصیل درک ساده‌ای از این سیستم می‌توانیم تصور کنیم که فرد سیاستگذار یا گروه سیاستگذاری در وسط این سیستم نشسته و مشغول محاسبات عقلانی برای تصمیم‌سازی است. این بازیگر اصلی توسط چهار عامل از بیرون حلقه تحت تأثیر و فشار قرار می‌گیرد^۱ و خروجی این نظام در نهایت برآیندی خواهد بود از کلیت این تعاملات.

سیستم سیاستگذاری توصیف شده در شکل ۱ البته تنها عکسی فوری و به غایت ساده از پیچیدگی‌های ذاتی فرایند سیاستگذاری در اختیار ما قرار می‌دهد. به طور مثال حلقه مرکزی در این سیستم نماینده‌ای از یک روند یا حرکت پیشرونده یکطرفه نیست. همانطور که ساباتیئر خاطر نشان می‌سازد این حلقه را باید بعنوان فرایندی شامل فرمول‌بندی مکرر سیاست، اجرای همراه با دشواری‌ها و تلاش‌های دائمی برای بازفرمول‌بندی تصمیمات در نظر گرفت (Sabatier, 1998:130)

مکانیزم تأثیرگذاری عوامل محیطی بر حلقه مرکزی نیز موضوعی برای بررسی‌ها و بحث‌های طولانی و عمیق است. بطور خلاصه می‌توان گفت که نهادها مشتمل بر سازمان‌های سیاسی، نظام‌های حقوقی و بوروکراسی‌ها از طریق قراردادن قواعدی برای بازی سیاسی، امکان حرکت روی صحنه را تا حدی محدود می‌سازند. گروه‌های ذینفع در هیأت اپوزیسیون یا شبکه‌های ائتلاف حول موضوعات خاص از طریق اعمال فشار بر تصمیم‌گیرندگان آنها را مجبور می‌سازند تا بخش‌هایی از سیاست‌های مورد علاقه‌شان را مورد مصالحه قرار دهند (Moe, 1990:127). عوامل خارج از فضای سیاسی، همچون تغییرات در شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، منابع قدرت و ماهیت مسائل سیاسی را تغییر می‌دهند (Schlager & Blomquist 1996:654). ایده-ها و ایدئولوژی‌ها نیز فرایندهای تصمیم‌سازی را تحت تأثیر قرار می‌دهند و گاه بر منافع سبقت می‌گیرند (John, 1998:16).

سیستم سیاستگذاری آن‌طور که در سطور فوق به شکل مجمل توصیف گردید، چارچوبی است برای تبیین و درک پویایی‌های درون مرزهای این سیستم در یک واحد ملی. این چارچوب نظری

۱. واژه "بیرون" در اینجا به هر چیزی بیرون از عقلانیت عرفی اشاره دارد. واضح است که برخی از عوامل محدودکننده از درون شخصیت سیاستگذار سرچشمه می‌گیرند. سیاستگذار به عنوان مثال ممکن است خود عضوی از یک گروه ذینفع باشد و دیدگاه‌ها و منافع آن گروه را حین فرایند تصمیم‌سازی نمایندگی کند.

را در ادامه مقاله مورد استفاده قرار خواهیم داد تا به تحلیلی از ابعاد سیاستگذارانه بحران شیوع ویروس کرونا در اقصی نقاط جهان بپردازیم.

تحلیل ابعاد سیاستگذارانه ناظر بر بحران کووید ۱۹

چارچوب نظری توصیف شده در بخش پیشین که از آن با عنوان "سیستم سیاستگذاری" یاد کردیم را اگر بر فضای بحرانی ناشی از شیوع گسترده ویروس کرونا در ایران و جهان تصوّر کنیم چه نتایج حاصل خواهد شد؟ ابعاد سیاستگذارانه این اپیدمی کدامند، چه ویژگی‌هایی دارند و چگونه با یکدیگر در تعامل یا تنش هستند؟ پاسخ به این پرسش‌ها را در ادامه مقاله پی خواهیم گرفت.

هسته اصلی سیاستگذاری کرونایی

هسته اصلی سیاستگذاری در مواجهه با هر مساله عمومی مجموعه‌ای از فعالیت‌هاست که از آن معمولاً با عنوان "کارشناسی" یاد می‌شود. این مجموعه از فعالیت‌ها همان طور که در بخش دوم مقاله بیان شد (نگاه کنید به شکل ۱) با مشارکت افرادی که در موضوع و مساله مورد نظر تخصص دارند در یک فرایند مرحله‌ای مشتمل بر مراحل کلی زیر انجام می‌گیرد:

- ۱) تعریف مسأله و دستورگذاری؛
- ۲) صورت‌بندی راه‌حل‌های مختلف مسأله؛
- ۳) بررسی و ارزیابی انتخاب‌های ممکن؛
- ۴) انتخاب یک سیاست از میان سیاست‌های مطرح و ممکن؛
- ۵) اجرای سیاست؛
- ۶) ارزیابی، یادگیری و اصلاح سیاست.

کارشناسی در خصوص مساله کرونا، بخاطر ماهیت مساله عمدتاً توسط پزشکان، متخصصان سلامت عمومی و بویژه اپیدمیولوژیست‌ها صورت می‌گیرد. اپیدمیولوژی^۱ یکی از بخش‌های علوم پایه پزشکی است که چگونگی توزیع و تعیین‌کننده‌های توزیع حالت‌ها و رویدادهای مربوط به سلامت را در جمعیتی مشخص مطالعه می‌کند و از این مطالعه برای حل مشکلات بهداشتی

1. Epidemiology

بهره می‌گیرد. مطالعه شامل نظارت، مشاهده، آزمون فرضیه، پژوهش تحلیلی و تجربی می‌باشد. یک اپیدمیولوژیست، بیماری را هم از جنبه بیولوژی و هم از جنبه اجتماعی بررسی می‌کند. تمایل به مطالعه عوامل اجتماعی که روی سلامتی اثر می‌کنند به وضوح نشان می‌دهد یک پژوهش اپیدمیولوژی چگونه اجرا می‌شود. در بیشتر موارد این‌گونه پژوهش‌ها شامل مشاهده پدیده‌هایی است که به طور طبیعی در جوامع بشری روی می‌دهند. چنین روشی در بین علوم پزشکی بی‌نظیر است (حاتمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۷).

اپیدمیولوژیست‌ها و سایر متخصصان در رشته‌های مرتبط بلافاصله پس از تشخیص کرونا به عنوان تهدیدی جدی برای سلامت عمومی در سطح ملی و بین‌المللی، توسط سیاستمداران در جوامع مختلف فراخوانده شدند و هسته اصلی سیاستگذاری کرونایی با حضور آنها شکل گرفت. در حال حاضر این هسته اصلی سیاستگذاری در جوامع مختلف به صورت‌بندی سیاست‌های متنوعی دست‌یازیده است. از میان این سیاست‌ها، یکی از پر سر و صداترین سیاست‌ها که واکنش‌های تندی را هم در اقصای مختلف اجتماعی در پی داشته سیاست ایمنی گله‌ای^۱ یا ایمنی دسته‌جمعی بوده است.

ایمنی گله‌ای نوعی حفاظت غیرمستقیم در برابر بیماری‌های عفونی است. این ایمنی هنگامی به وقوع می‌پیوندد که درصد بالایی از جمعیت یک کشور یا یک منطقه (از طریق درگیری با عفونت یا از طریق واکسیناسیون) در برابر یک نوع از عفونت ایمنی پیدا کنند و بدین ترتیب اندازه‌ای از حفاظت را برای افرادی که هنوز مبتلا به عفونت نشده‌اند، فراهم آورند. در جامعه‌ای که تعداد بالایی از افراد آن از ایمنی برخوردارند، با توجه به این که این افراد احتمال اندکی دارد که به انتقال بیماری کمک کنند، زنجیره‌های عفونت با احتمال بالاتری منقطع می‌شوند و این مسئله باعث توقف شیوع بیماری می‌شود و یا شیوع را کند می‌کند. هر قدر که نسبت افراد ایمن در یک جامعه بالاتر باشد، احتمال این که افراد نایمن در مواجهه با افراد آلوده قرار بگیرند کمتر می‌شود و این امر به‌طور طبیعی یک سنگر محافظتی برای افراد نایمن ایجاد می‌کند.

دولت بریتانیا، به عنوان نمونه، در واکنش به ورود ویروس کرونا به این کشور در ابتدا سیاست ایمنی گله‌ای را اتخاذ کرد و نخست وزیر این کشور بوریس جانسون این سیاست را به عنوان سیاست رسمی بریتانیا در قبال بیماری کووید ۱۹ اعلام نمود. این سیاست پس از آن به عنوان

1. Herd immunity

سیاستی همبسته با اندیشه‌های نئولیبرال و سیاستی که عملاً به تجویز "بی‌عملی" می‌پردازد، مورد انتقادات شدیدی قرار گرفت و دولت لندن به سرعت از آن عقب‌نشینی کرد. دولت ایران هم از ابتدای شعله‌ور شدن آتش کووید ۱۹ در کشور گه‌گاه نشانه‌هایی از اعتقاد به سیاست ایمنی گله‌ای و برگشت امور به "روال عادی" را در بخش‌هایی از اتاق فکر تخصصی خود به نمایش گذاشته است.

سیاست‌گذاری کرونایی و محدودیت‌های اقتصادی

منتقدان سیاست ایمنی گله‌ای که در بالا از آن سخن گفتیم، بجای این سیاست، معمولاً به تجویز و دفاع از طیفی از سیاست‌ها از سیاست قرنطینه کامل گرفته تا سیاست فاصله‌گذاری اجتماعی می‌پردازند. قشر نخبه در جوامع مختلف، رسانه‌ها و بخش بزرگی از توده‌های مردم نیز با شعارهایی همچون **در خانه بمانیم** و نظایر آن از این دسته از سیاست‌ها حمایت می‌کنند. در چنین شرایطی، هنگامی که موج افکار عمومی از دخالت دولت و وضع محدودیت برای تردد و از تعطیلی‌های گسترده پشتیبانی می‌کند، سوال این است که چرا دولت ایران و بسیاری از دولت‌های دیگر در برابر این خواسته عمومی همچنان مقاومت می‌کنند و سیاست خلوت‌سازی اماکن عمومی را بطور تام و تمام نمی‌پذیرند؟ پاسخ این سوال را در یکی از عوامل تحدیدکننده حلقه سیاست‌گذاری (شکل ۱ را ملاحظه کنید) می‌توان یافت: محدودیت‌های اقتصادی.

سیاست خلوت‌سازی اجتماعی بدون هزینه و بدون محدودیت نیست. بخش مهمی از این هزینه از ساختار اقتصاد ناشی می‌شود. نگاهی به تحلیل‌های اقتصادی ارائه شده در این ایام که حول نحوه اثرگذاری بحران کرونا بر اقتصاد کشورها و اقتصاد بین‌الملل ارائه می‌شوند، می‌تواند ابعاد مسأله را برای ما روشن سازد. نمونه‌هایی از این تحلیل‌ها را که توسط برخی از اقتصاددانان برجسته جهان ارائه شده‌اند را (به نقل از روزنامه دنیای اقتصاد و مطالعات منتی (۱۳۹۹) و مطالعات طاهری‌نیا و حسنونند (۱۳۹۹) مرور می‌کنیم^۱.

بحران کرونا ویروس-کووید ۱۹ پیش از هر چیز تهدیدی برای سلامت عمومی شناخته می‌شد، اما رفته رفته تبدیل به یک تهدید اقتصادی جهانی شده است. هرچند راهی برای مشخص کردن

۱. تحلیل‌های ارائه شده در اینجا حدود یک ماه پیش از نگارش این مقاله انجام شده‌اند و با توجه به سرعت تحولات مرتبط با ویروس کرونا بعضاً نیازمند به روز رسانی هستند. با این حال، این تحلیل‌ها در مجموع اهمیت اقتصاد و پارامترهای اقتصادی را در سیاست‌گذاری کرونایی به وضوح در معرض نمایش می‌گذارند و برای هدف این مقاله کفایت دارند.

دقیق آسیب‌های اقتصادی ناشی از اپیدمی کروناویروس جدید وجود ندارد، در بین اقتصاددانان این اجماع وجود دارد که این اپیدمی، تأثیر منفی شدیدی بر اقتصاد جهانی خواهد گذاشت. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی هشدار داده است که در ماه‌های آینده، برخی از اقتصادهای بزرگ جهان وارد رکود میشوند و سالها طول می‌کشد تا آسیب اقتصادی کروناویروس-کووید ۱۹ جبران شود. به اعتقاد برخی از اقتصاددانان، ضربه اقتصادی اپیدمی اخیر بیش از بحران جهانی سال ۲۰۰۸ خواهد بود. حتی اگر شاهد رکود جهانی نباشیم، برخی از اقتصادهای جهان یا هیچ گونه رشدی نخواهند داشت یا رشد اقتصادی شان منفی خواهد بود. این شامل برخی از اقتصادهای بزرگ هم می‌شود. بنابراین امسال نه تنها شاهد نرخ پایین رشد هستیم، بلکه بهبود رشد اقتصادی هم در آینده زمان‌بر است (متی، ۱۳۹۹).

طاهری‌نیا و حسونند (۱۳۹۹) در بررسی خود با عنوان پیامدهای اقتصادی ناشی از بیماری کووید-۱۹ بر اقتصاد ایران طبق نتایج آمارگیری نیروی کار و روند بیماری در کشور مشخص شد که تغییرات اشتغال و بیکاری طی زمستان ۱۳۹۸ و بهار ۱۳۹۹ نسبت به فصول مشابه سال قبل، دارای روند کاهشی در اشتغال و افزایشی در بیکاری بوده است. این تغییرات که با توجه به اوج گرفتن شیوع کرونا افزایش می‌یافت دال بر تغییرات بازار نیروی کار و سایر بخش‌های حوزه اقتصادی است که این بازار را تحت تأثیر قرار داده است.

جوزف استیگلیتز اقتصاددان مشهور امریکایی و برنده نوبل ۲۰۰۱ درباره تأثیرات شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد جهان در یک گفت‌وگوی تلویزیونی نظرات خود را بیان کرد. این تحلیلگر در این باره گفت که ما عجلتا می‌دانیم که این ویروس تولید در چین را کاهش خواهد داد. البته او افزود: ما فعلا نمی‌توانیم دقیقاً میزان کاهش سرعت رشد اقتصاد چین را پیش‌بینی کنیم. برنده جایزه نوبل در ادامه به نقش مهم چین در اقتصاد جهان اشاره کرد و افزود: ما اکنون در جهانی زندگی می‌کنیم که اقتصادی بسیار یکپارچه و پیوسته به هم دارد و اگر ویروس کرونا در ابعاد بزرگی رشد کند، آنگاه شاهد خواهیم بود که تأثیرات اقتصادی کرونا از چین نیز خارج خواهد شد و اقتصاد جهانی تحت تأثیر عواقب اقتصادی ویروس قرار خواهد گرفت. استیگلیتز در این گفت‌وگو اشاره کرد: از آنجا که اقتصاد چین بخش بسیار مهمی از زنجیره تأمین اقتصاد جهانی است، اگر اختلال اقتصاد این کشور طولانی شود، مطمئناً اقتصاد جهانی نیز متحمل ضررهای بزرگی خواهد شد. این استاد دانشگاه کلمبیا در مورد تأثیرات ویروس کرونا بر اقتصاد جهان در

سال جاری نیز گفت که بدون وجود چنین ویروسی هم سطح بالایی از نااطمینانی اقتصادی در جهان وجود دارد. او سیاست‌های دولت ترامپ و آغاز جنگ تجاری با چین را بزرگ‌ترین بخش نااطمینانی در سطح جهان دانست و گفت با افزوده شدن عواقب اقتصادی ویروس کرونا، سطح نااطمینانی‌ها به مقدار بسیار زیادی خواهد رسید.

اقتصاددان دیگری که درباره تأثیرات اقتصادی ویروس کرونا هشدار داده، جنت یلن رئیس سابق فدرال رزرو (بالاترین کرسی بانک مرکزی آمریکا) است. یلن همچنین استاد کسب‌وکار در مدرسه اقتصادی دانشگاه برکلی کالیفرنیا است. یلن معتقد است که اگر ویروس کرونای جدید شیوع زیادی در سراسر دنیا داشته باشد، می‌تواند تأثیرات قابل توجهی بر اقتصاد اروپا داشته باشد و علاوه بر آن اقتصاد آمریکا را وارد مرحله رکود کند. این اقتصاددان آمریکایی اعتقاد دارد که به‌طور کلی اقتصاد جهانی قبل از شیوع ویروس کرونا تا حدودی وضعیت شکننده‌ای داشت. شیوع کرونا می‌تواند علاوه بر ضربه به بدنه اقتصاد، اثر اقدامات انجام شده برای بازیابی اقتصادی را تضعیف کند. یلن همچنین معتقد است تعطیل شدن کارخانه‌ها در چین به دلیل شیوع ویروس تأثیر بسیار عمیقی بر زنجیره تأمین تولید در سطح دنیا خواهد گذاشت. همچنین یلن شوک‌های بخش تقاضا را نیز از عوامل مهم اثرات اقتصادی کرونا می‌داند. او در این باره می‌گوید: به دلیل اینکه بسیاری از مردم قرنطینه هستند و علاوه بر آن سفرهای خود را نیز لغو کرده‌اند، هزینه‌کردهای مصرف‌کننده به مقدار قابل توجهی کاهش خواهد داشت.

لری هیتوی، اقتصاددان ارشد سابق در بانک یوبس^۱ نیز معتقد است که تشدید شیوع ویروس کرونا می‌تواند منجر به یک رکود جهانی شود و در این حین، سیاست‌گذاران اقتصادی برای واکنش به این موضوع زمانی برای از دست دادن ندارند. این اقتصاددان سه عامل را برمی‌شمرد که بر اساس آنها، باید نگران صدمه شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد جهانی بود. دلیل اول، محدودیت‌هایی است که برای جلوگیری از شیوع ویروس اعمال شده است و می‌تواند زنجیره تأمین کالاهای مورد نیاز صنعت در سطح جهان را دچار خلل کند. مورد دوم این است که نااطمینانی به وجود آمده، می‌تواند مصرف خانوارها را کاهش دهد. مورد سوم نیز که این اقتصاددان عنوان می‌کند، این است که سقوط بازارهای سهام جهان، در صورت تداوم می‌تواند بخش حقیقی اقتصاد را نیز دچار آسیب کند.

1. UBS

محدودیت‌های نهادی

محدودیت‌های ناشی از ساختارهای اقتصادی همان طور که دیدیم موانعی جدی بر سر راه صورت‌بندی و اجرای پاره‌ای از سیاست‌ها (به ویژه سیاست‌های مداخله‌گرایانه) در زمینه بحران کووید ۱۹ می‌گذارند. موانع پیشاروی سیاستگذاری کرونایی منحصر به موانع اقتصادی نیستند. بخش مهمی از این موانع از ساختارهای نهادی نشأت می‌گیرند^۱. ساختارهای نهادی به مجموعه سازمان‌ها، ارگان‌ها، مؤسسات بوروکراتیک، قوانین، سنن و عرف و عادت‌های جمعی در یک جامعه اشاره دارند که در برابر لوکوموتیو سیاستگذاری ریل‌گذاری می‌کنند و از این طریق مانع حرکت کاملاً آزاد آن می‌شوند. سیاستگذاران، بدین ترتیب، می‌بایست از همان بدو صورت‌بندی سیاست‌ها تا مراحل اجرایی آن محدودیت‌های نهادی را مد نظر داشته باشند و داخل مرزهای صلب و سخت نهادهای موجود حرکت خود را تعریف کنند.

ساختارها و ریل‌های نهادی از یک جامعه به جامعه دیگر متفاوت هستند و همین تفاوت باعث می‌شود که یک سیاست واحد در دو کشور مختلف به نتایج متفاوتی بینجامد. در خصوص سیاستگذاری ناظر بر کرونا، نمونه روشنی که با آن مواجه هستیم، نحوه متفاوت عملکرد سیاست قرنطینه در چین از یک طرف و در ایتالیا و کشورهای مشابه آن از طرف دیگر است.

پس از شیوع ویروس کرونا در ووهان چین، این کشور بزرگترین قرنطینه تاریخ را اجرا نمود. اما برخلاف آن چیزی که عموماً تصور می‌شود، این قرنطینه، صرفاً اعلام ممنوعیت رفت و آمد نبود. چین، یک مجموعه قوانین سفت‌وسخت را با به کارگیری پلیس مسلح این کشور به کار گرفت و تمامی فعالیت‌های فردی، رویدادهای عمومی و کسب‌وکارهای اقتصادی مردم خود را محدود کرد. نیروهای نظامی مستقیماً وارد عمل شدند و تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات رسمی را با به کارگیری اقدامات جدی اعمال کردند. به‌عنوان مثال در همان شروع قرنطینه، سربازهای این کشور ماسک‌های سیاه پوشیدند و در سنگرهایی در ایستگاه‌های قطار مستقر شدند. به همه شهروندان ووهان هشدار داده شد از خانه خارج نشوند و برای کسانی که از دستور سرپیچی

۱. واژه نهاد در ادبیات سیاستگذاری و بطور کلی در گستره علوم اجتماعی معمولاً به دو معنای متفاوت مورد استفاده قرار می‌گیرد. این واژه گاه به مؤسسات یا سازمان‌های قانونی (مثلاً پارلمان) اطلاق می‌شود و گاه به معنای مجموعه ساختارهای حقوقی، قوانین، سنت‌ها، عرف و عادت‌های فرهنگی در یک جامعه اشاره دارد. در این مقاله مفهوم نهاد را به هر دو معنای آن مد نظر قرار داده‌ایم.

می‌کردند یک جریمه سنگین مالی در نظر گرفته شد. دولت، استادیوم‌ها و سالن‌های نمایش و دیگر فضاهای بزرگ را به‌عنوان مراکز قرنطینه در نظر گرفت و ماموران بهداشت و امنیت چین، خانه به خانه، به معاینه مردم می‌پرداختند تا افراد دارای علائم را شناسایی کنند. این قرنطینه، بزرگترین قرنطینه تاریخ بشر بوده است.

در زمان نگارش این مقاله، ایتالیا مناطق شمالی خود از جمله ونیز و میلان یعنی قلب‌های اقتصادی خود را در قرنطینه قرار داده است. این قرنطینه حداقل به مدت یک ماه ادامه خواهد داشت تا یکی از بزرگترین مناطق شیوع بیماری در اروپا را پوشش دهد. در سرتاسر این کشور، تمامی مراسم و گردهمایی‌ها ممنوع شده‌اند. نخست وزیر ایتالیا در یک نشست خبری فوری در نیمه شب "وضعیت اضطراری" را برای این کشور اعلام کرد. برخی از مسئولان محلی، دستورالعمل‌هایی را برای مقابله با این بحران اعلام نمودند و برخی دیگر از نبود برنامه منسجم توسط دولت گلایه داشتند. اما دولت ایتالیا اعلام کرد گزینه‌های چندانی برای مقابله با بحران وجود ندارد و وضعیت بسیار وخیم است. اما با وجود این اقدامات در عرض ۲۴ ساعت، چند صد نفر به این بیماری مبتلا شدند و با اینکه بیشتر مناطق شمال ایتالیا قرنطینه شده است، نه تنها آمار مبتلایان رشدی سریع را در پیش گرفته بلکه تا امروز میزان مرگ‌ومیر مردم بر اثر کرونا از چین هم پیشی گرفته است. مقامات برخی از کشورهای اروپایی، ایتالیا را به‌عنوان مدلی شکست خورده مثال می‌زنند و بر اساس آن با قرنطینه مخالفت می‌کنند.

متخصصان می‌گویند با قرنطینه می‌توان از انتشار این بیماری و ویروسی جلوگیری کرد؛ اما فقط در صورتی که قرنطینه به درستی انجام شود. اگر به هر دلیلی، یک برنامه منسجم در اعمال قرنطینه به کار گرفته نشود، می‌تواند کاملاً نتیجه عکس بدهد و کنترل بحران را از دست خارج کند. پروفیسور لاورنس گاستین که استاد و مدیر مرکز همکاری‌های سازمان جهانی بهداشت در دانشگاه جورج‌تاون آمریکاست در یادداشتی که در مجله علمی امور سلامت^۱ درج شده به بررسی میزان کارایی قرنطینه برای جلوگیری از شیوع کرونا پرداخته است و می‌نویسد: «چین برای اعمال قرنطینه، از کنترل شدید اجتماعی، پلیس مسلح و نظارت الکترونیکی استفاده کرد. به‌عنوان مثال، مقامات چینی با استفاده از یک اپلیکیشن موبایل، جابجایی‌های مردم را ردگیری می‌کردند و آنها را به تبعیت از یک مجموعه قوانین سفت و سخت وامی‌داشتند. قوانینی که تعیین

می‌کرد هر کس مجاز به انجام چه کارهایی است و کدام فعالیت‌ها برای آنها غیر مجاز است». اما ویژگی مهمی که باعث شد این تمهیدات حکومتی برای کنترل شیوع کرونا جواب دهد "فرهنگ عمومی مردم چین" بود. پروفیسور گاستین می‌گوید با وجود اینکه شهروندان چینی به‌خاطر این اقدامات وحشت‌زده و حتی عصبانی می‌شدند، فرهنگ عمومی آنها تبعیت از قوانین دولتی در هر شرایطی است.

او سپس این شرایط حاکم بر چین را با ویژگی‌های جوامع اروپایی و آمریکا مقایسه می‌کند و ادامه می‌دهد در کشورهای اروپایی و ایالات متحده ابزارهای لازم برای ایجاد چنین محدودیت‌هایی وجود ندارد و حتی اگر این ابزارها را هم داشته باشند، دولت‌های این کشورها به سختی می‌توانند یک همراهی عمومی با چنین اقداماتی را ایجاد کنند^۱.

همانطور که در تحلیل گاستین مشاهده می‌کنیم تفاوت‌های نهادی (تفاوت در زیرساخت‌های قانونی، فرهنگی، سنت‌ها، عرف‌ها و ...) میان چین از یک طرف و جوامع غربی از طرف دیگر نتایج یک سیاست واحد را در این کشورها به شدت تحت تأثیر قرار داده و بدین ترتیب ما شاهد انواع مختلفی از پیامدها در این کشورها هستیم.

سیاست‌گذاری کرونایی و گروه‌های فشار

عامل دیگری که در کنار عوامل اقتصادی و نهادی به حلقه کارشناسی سیاست‌گذاری فشار وارد می‌کند، شکل‌گیری انجمن‌ها و شبکه‌هایی از روابط غیررسمی میان بازیگرانی است که در خصوص سیاست مورد نظر منافع دارند و از طرق مختلف برای تأثیرگذاری بر فرایند شکل‌گیری و اجرای آن سیاست چانه‌زنی و لابی می‌کنند. این روزها، در زمینه سیاست کرونایی، یکی از بارزترین نمونه‌های شکل‌گیری چنین گروه‌هایی را می‌توان حول سیاست بسته تحریکی^۲ حکومت ایالات متحده آمریکا یافت.

بسته تحریکی که این روزها در حکومت ایالات متحده در حال شکل‌گیری و تصویب است، یکی از بزرگترین و پرهزینه‌ترین بسته‌های تحریکی در تاریخ آمریکا و جهان به شمار می‌رود که

۱. مقایسه چین و جوامع غربی و تحلیل لاورنس گاستین در این بخش از مقاله، از مطلبی در وب‌سایت "دیپلماسی ایرانی" نقل شده است.

ممکن است اندازه آن به مقیاسی فراتر از دو تریلیون دلار برسد. این بسته تحریکی خانواده‌های به شدت نیازمند امریکایی، کسب و کارهای کوچک و شرکت‌هایی را هدف حمایت خود قرار می‌دهد که بیشترین خسارت را از شیوع ویروس کرونا متحمل شده‌اند. برخی از جزئیات این بسته از این قرار است:

- اختصاص مستقیم ۲۵۰ میلیارد دلار به امریکایی‌ها به صورتی که بسیاری از افراد ۱۲۰۰ دلار دریافت خواهند کرد و به ازاء هر فرزند ۵۰۰ دلار به این مبلغ افزوده خواهد شد. البته امریکایی‌هایی که بیشتر از ۷۵۰۰۰ دلار در سال درآمد دارند از این پرداخت کنار گذاشته می‌شوند.
 - بسته ۳۵۰ میلیارد دلار به کسب و کارهای کوچک اختصاص می‌دهد تا بتوانند کارگران خود را حفظ کنند و به آنها حقوق بپردازند.
 - بسته بیمه بیکاری به مدت ۳۹ هفته به کارگران مستحق اختصاص می‌دهد و این پرداخت می‌تواند به تاریخ ۲۷ ژانویه عطف بماسبق گردد.
 - بسته همچنین مشتمل بر ۲۴۲ میلیارد دلار برای برنامه‌های سلامت عمومی است. بیمارستان‌ها حدوداً ۱۱۰ میلیارد دلار دریافت می‌کنند.
 - ۲۰۸ میلیارد دلار بصورت وام به شرکت‌های هواپیمایی و سایر صنایع پرداخت خواهد شد که مشمول بازپرداخت می‌شود^۱.
- این بسته غول‌پیکر تحریکی و حمایتی در حال حاضر باعث شده تا لابی‌کنندگان از صنوف و اقشار مختلف دست به ائتلاف بزنند و به مسابقه‌ای برای دریافت قطعاتی هر چه بزرگتر از این کیک حمایتی بپیوندند. برخی از گروه‌های شکل گرفته برای لابی و فشار به حکومت امریکا از این قرارند:
- هتل‌داران، شرکت‌های هواپیمایی، رستوران‌ها، کازینوها و دیگر صنایع خدماتی که شیوع کرونا ویروس آنها را خرد و خمیر کرده است.
 - بیمارستان‌ها و پزشکان که برای دریافت حداقل ۱۰۰ میلیارد دلار تلاش می‌کنند.

- ائتلافی از استخدام‌کنندگان مهم و کلیدی که در کنگره به لابی می‌پردازند تا مشمول معافیت‌های مالیاتی شوند و یارانه‌هایی را برای مستخدمینی که کارشان را از دست داده‌اند، دریافت کنند.^۱

بدین ترتیب، ملاحظه می‌کنیم که چگونه یک بسته سیاستی (در اینجا بسته تحریکی حکومت ایالات متحده) آماج فشار ائتلاف‌های شکل گرفته حول منافع مشترک قرار می‌گیرد و به واسطه این فشارها مجبور به نشان دادن انعطاف و اعمال اصلاحات می‌شود.

نقش آفرینی ایده‌ها و باورها

اکثر تحلیل‌های سیاستی در ادبیات سیاست‌گذاری عمومی مبتنی بر نوعی رویکرد "منفعت محور" هستند و حول بررسی و ارزیابی منافع متنوع و گاه متضاد بازیگران درگیر در فرایند سیاست‌گذاری و نحوه برهمکنش میان آن منافع شکل می‌گیرند. این تحلیل‌های منفعت‌محورانه معمولاً یکی از عناصر کلیدی نقش‌آفرین در بسیاری از فرایندهای سیاست‌گذارانه را نادیده یا دست‌کم می‌گیرند: ایده‌ها و باورها. ایده‌ها و باورهای موجود در ذهن بازیگران درگیر در فرایند سیاست‌گذاری نقشی مهم در تعیین سمت و سوی این فرایند ایفا می‌کنند و در بسیاری از موارد از منافع پیشی می‌گیرند. نقش آفرینی ایده‌ها و باورها در سیاست‌گذاری ناظر بر کووید ۱۹ را در این ایام می‌توانیم در اخبار مربوط به نحوه رفتار برخی از باورمندان مذهبی در قبال سیاست‌های خلوت‌سازی اماکن عمومی و تعطیلی اجتماعات بخوبی ملاحظه کنیم.

باورمندان مذهبی در سرتاسر جهان این روزها در برابر هشدارهای مقامات مسئول در حوزه سلامت عمومی قرار می‌گیرند. این مقامات مسئول خواستار این هستند که اجتماعات و گردهم‌آیی‌ها فوراً محدود شود تا از شیوع ویروس کرونا پیشگیری گردد. این در حالی است که اجتماعات سنگ بنای بسیاری از اعمال دینی در همه ادیان زنده جهان هستند. در این ایام شاهد موارد زیادی هستیم که نوعی باور دینی (درست یا غلط) باعث شده تا باورمندان و معتقدین به اماکن مقدس یا مراسم دینی جمعی بروند که این امر می‌تواند ریسک شیوع عفونت را افزایش دهد. در برخی از موارد هم، تعصب و اشتیاق مذهبی باعث شده تا دینداران برای پیشگیری یا معالجه بیماری دست به اعمالی بزنند که ریشه و زمینه‌ای در علم مدرن ندارند.

در میانمار، یک راهب برجسته بودایی اعلام کرده است که مصرف دوز مشخصی از لیموترش به اضافه سه عدد (دقیقاً سه عدد، نه بیشتر نه کمتر) بذر درخت نخل باعث اعطای ایمنیِ کرونایی به شخص مصرف‌کننده خواهد شد. در ایران، فیلمی از تعدادی از زائران ساخته و در شبکه‌های اجتماعی منتشر شده که این زائران را در حال لیسیدن ضریح مقدس در یک زیارتگاه مهم شیعیان در یک شهر زیارتی نشان می‌دهد. در تگزاس هم خطیبی بنام کنت کپلند به تلفیقی میان پزشکی از راه دور و تبلیغ مذهبی دست زده و در حالی که دست لرزان خود را به سمت مخاطبین دراز می‌کند، ادعایش این است که در حال معالجه باورمندان از طریق صفحه‌های رایانه آنهاست (Yee, 2020:23).

فهرست مثال‌هایی از این دست در این روزهای بحرانی بسیار طولانی‌تر از این است. با این حال همین مثال‌های اندک هم بخوبی به ما نشان می‌دهند که ایده‌ها، باورها و ایدئولوژی‌ها چگونه برای فرایندهای معمول سیاستگذاری محدودیت ایجاد می‌کنند و آنها را به چالش می‌خوانند.

نتیجه‌گیری

بحران کووید ۱۹ با وجود، تمام تلخی‌ها، اضطراب‌ها و آشفتگی‌هایی که در جامعه جهانی آفریده، ماده اولیه مناسبی برای شکل دادن به یک تمرین در تحلیل سیاستی در اختیار تحلیلگران می‌گذارد. همانطور که در تحلیل‌های ارائه شده در مقاله حاضر ملاحظه شد، پاندمی ناشی از ویروس کرونا پیش از هر چیز هسته کارشناسی فرایند سیاستگذاری را در جوامع مختلف فعال کرده است. پزشکان، متخصصان سلامت عمومی و اپیدمیولوژیست‌ها در این جوامع گرد هم می‌آیند تا به تعریف مشترکی از مسأله و ابعاد آن دست یابند، راه‌حل‌ها و بسته‌های سیاستی مختلف را مطرح و ارزیابی کنند، به انتخاب اصلح میان این راه‌حل‌ها دست بزنند و بسته سیاستی منتخب را اجرا و ارزیابی کنند و آن بسته را مطابق با بازخوردهای دریافت شده از مرحله اجرا، اصلاح کنند. کار کارشناسی و صورت‌بندی تخصصی سیاست‌ها اما، اسیر پاره‌ای از محدودیت‌ها و هزینه‌هاست که به هسته اصلی سیاستگذاری فشار وارد می‌کنند و مانع از فعالیت کاملاً آزاد آن می‌شوند.

ساختارهای اقتصادی بخشی از این محدودیت‌ها را بر حلقه کارشناسی اعمال می‌کنند. سیاست‌های مداخله‌گرانه نظیر سیاست‌های خلوت‌سازی اماکن عمومی و قرنطینه کردن نیروی کار در خانه‌ها در گذر زمان ضربات سنگین و فاجعه‌باری بر پیکره اقتصادهای ملی و اقتصاد جهانی

وارد می‌آورد و بنابراین اجرای بدون محدودیت این سیاست‌ها در بلندمدت اساساً ممکن نیست. ساختارهای نهادی نیز از طریق ریل‌گذاری برای لوکوموتیو سیاست‌گذاری، حرکت آزاد این لوکوموتیو را ناممکن می‌سازند. به عنوان مثال اجرای کاملاً سفت و سخت و مؤثر سیاست‌های قرنطینه‌سازی نیازمند یک زیرساخت قانونی، فرهنگی و عرفی است که اطاعت بی‌چون و چرای مردم از سیاست‌ها را می‌طلبد و بسیاری از دموکراسی‌های پیشرفته امروزی فاقد آن زیرساخت نهادی هستند.

عامل دیگری که در کنار عوامل اقتصادی و نهادی به حلقه کارشناسی سیاست‌گذاریِ کرونایی فشار وارد می‌کند، شکل‌گیری شبکه‌هایی از روابط غیررسمی میان بازیگرانی است که در خصوص سیاست‌های اعلامی منافی دارند و از طرق مختلف برای تأثیرگذاری بر فرایند شکل‌گیری و اجرای آن سیاست‌ها چانه‌زنی و لابی می‌کنند. مثال بارز این امر در این روزها فعال شدن ائتلاف‌هایی در صنوف مختلف برای لابی‌گری و چانه‌زنی به منظور دستیابی به سهم بیشتری از بسته‌های تحریکی و حمایتی دولت‌هاست.

و بالاخره، تأثیر ایده‌ها، ایدئولوژی‌ها و باورها بر فرایند شکل‌گیری و اجرای سیاست‌گذاری ناظر بر کووید ۱۹ را نمی‌توان نادیده گرفت. یکی از زمینه‌های مساعد شیوع ویروس کرونا شکل‌گیری اجتماعات و قرار گرفتن افراد در فاصله نزدیک از یکدیگر است. سیاست لغو و تعطیلی مراسم دسته جمعی اما، در پاره‌ای از موارد با مقاومت شدید از ناحیه باورمندان مذهبی مواجه می‌شود؛ باورمندانی که شکل‌گیری مراسم دسته جمعی دینی را نه تنها مضر به حال و روز و سلامتی خود نمی‌بینند بلکه آن مراسم را مرهم و راه علاجی برای بیماری به شمار می‌آورند.

منابع

حاتمی و همکاران (۱۳۹۸). "کتاب جامع بهداشت عمومی"، تهران: نشر ارجمند، چاپ اول، جلد دوم.

دنیای اقتصاد (۱۳۹۸). نقاط اصابت کرونا در اقتصاد جهان. روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۱۲/۲۱.

- دیپلماسی ایرانی (۱۳۹۸) چرا قرنطینه در چین جواب داد و در ایتالیا نه؟ سایت خبری-تحلیلی
 دیپلماسی ایرانی، ۱۳۹۸/۱۲/۲۶، ۱۹۹۰۲۹.
- طاهری‌نیا، مسعود و حسنوند، علی (۱۳۹۹). پیامدهای اقتصادی ناشی از بیماری کووید-۱۹ بر
 اقتصاد ایران؛ با تاکید بر اشتغال. فصلنامه مدیریت پرستاری. ۹(۳)، ۵۸-۴۳.
- متنی، حسین (۱۳۹۹). بررسی اثرات ویروس کرونا کووید ۱۹ بر اقتصاد جهانی. فصلنامه ارزیابی
 تأثیرات اقتصادی. شماره دوم، ۱۸۱-۱۶۳.
- Goodin, R. E., Moran, M., & Rein, M. (2006). *The Oxford handbook of public policy* (Vol. 6). Oxford Handbooks of Political.
- Herman, B. (2020). 'The coronavirus is creating a lobbying feeding frenzy,'
 Online at *AXIOS.com*, March 22, 2020.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Moe, T. (1990). 'The politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public
 Bureaucracy,' in Williamson, O. (ed.), *Organization Theory: From
 Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford
 University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and
 the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3),
 129-168.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging
 theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3),
 651-672.
- Stillman II, R., J. (2000). *Public Administration. Concepts and Cases*,
 Boston, New York: Houghton Mifflin.
- Treene, A. (2020). 'Senate's trillion-dollar coronavirus stimulus bill hits speed
 bump,' Online at *AXIOS.com*, March 22, 2020.
- Yee, V. (2020). In a pandemic, religion can be a balm and a risk.