

ปัจจุบันนี้ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ยกระดับให้เป็น “ภาวะการระบาดใหญ่ทั่วโลก (pandemic)” ทวีความรุนแรงเข้าสู่ภาวะวิกฤต และ ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อด้านสุขภาพ แต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคม ผู้เขียนจึงได้ศึกษาบทความเรื่อง “ไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ :นโยบายการรับมือในทวีปยุโรป” โดยมูลนิธิยุโรปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และ การทำงาน (Eurofound) และขอเสนอ “บทสรุปผู้บริหาร” ของบทความดังกล่าว

บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

ผลกระทบของโรคระบาดไวรัสโคโรนาที่มีต่อชีวิตของปัจเจกชนและสังคม รวมถึงเศรษฐกิจและ ตลาดแรงงานเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ผลกระทบจากภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขโลกส่งผลให้ธุรกิจ จำนวนมากตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามเพิ่มขึ้น โดยงานของแรงงานเผชิญกับความเครียดมากกว่าเดิม และส่ง ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของพลเมืองจำนวนมาก ผู้กำหนดนโยบายเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วในความพยายาม ที่จะบรรเทาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจต่อธุรกิจ แรงงาน และพลเมือง ฐานข้อมูลของโครงการวาง นโยบายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจจากไวรัสโคโรนาที่มีต่อธุรกิจ แรงงาน และพลเมืองของ สหภาพยุโรป (COVID-19 EU PolicyWatch) แห่งมูลนิธิยุโรปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการ ทำงาน (Eurofound) (Eurofound, ๒๐๒๐b) จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับข้อริเริ่มที่นำไปสู่การบรรเทาผลกระทบ เหล่านี้ รายงานฉบับนี้แสดงเนื้อหาของฐานข้อมูลที่ประกอบด้วยข้อริเริ่มของนโยบายจำนวน ๕๐๐ ข้อ เมื่อ เดือนเมษายน ๒๕๖๓ โดยมีจุดประสงค์เพื่อจัดเตรียมภาพรวมของมาตรการรัฐบาลที่ครอบคลุมและข้อตกลง ร่วมกันที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่ขึ้นและระบุภาพรวมนี้ลงในบริบทของสถานการณ์ ตลาดแรงงานที่ค่อย ๆ พัฒนาขึ้น

บริบทของนโยบาย

ในระดับสหภาพยุโรป กลุ่มมาตรการได้รับความเห็นชอบโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนงานและ ธุรกิจ และผ่อนคลายนโยบายการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐในสหภาพยุโรปและการดำเนินการใช้ความ ยืดหยุ่นของกฎว่าด้วยการคลังของสหภาพยุโรปอย่างเต็มที่ เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดเตรียมสภาพคล่องแก่ เศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนธุรกิจและงาน กลุ่มมาตรการให้ความช่วยเหลือในสถานะฉุกเฉินจำนวน ๕๔๐ พันล้านยูโร ที่ได้รับความเห็นชอบในเดือนเมษายน ๒๕๖๓ ประกอบด้วย กองทุนการค้ำประกันทั่วสหภาพยุโรป (pan-European Guarantee Fund) ที่จัดตั้งโดยธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank) ซึ่งจัดเตรียมเงินทุนจำนวน ๒๐๐ พันล้านยูโร ในการเป็นแหล่งรายได้ให้แก่บริษัท (โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม) และการสร้างแหล่งเงินทุนใหม่ที่มีจำนวนถึง ๑๐๐ พันล้านยูโร เพื่อสนับสนุนประเทศ สมาชิกในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการทำงานแบบระยะสั้น โดยเป็นความพยายามที่จะคุ้มครองงาน ระหว่างการเกิดโรคระบาดไวรัสโคโรนา (รู้จักกันในชื่อ ข้อริเริ่มเอสยูอาร์อี^๑) ทั้งนี้ มีการเพิ่มความยืดหยุ่นของ การใช้กองทุนโครงสร้าง (Structural Funds) เพื่อให้ประเทศสมาชิกโอนเงินระหว่างกองทุนและภูมิภาคต่างๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากโรคระบาดได้

^๑ เอสยูอาร์อี ย่อมาจาก “การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสี่ยงด้านการว่างงานในภาวะฉุกเฉิน”

เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓ นางอัวร์ซูลา ฟ็อน แดร์ ลายเิน (Ursula von der Leyen) ประธาน คณะกรรมาธิการยุโรปประกาศแผนการกู้ยืมเงินจำนวน ๗๕๐ พันล้านยูโร เพื่อสนับสนุนความพยายามฟื้นฟูใน สหภาพยุโรป ข้อริเริ่มนี้ต้องได้รับการอนุมัติโดยเอกฉันท์ในระดับชาติก่อน

ผลการศึกษา

- ผลกระทบทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงานที่เกิดขึ้นจากโรคระบาดไวรัสโคโรนามีแนวโน้มที่จะรุนแรง กว่าผลกระทบที่เคยเกิดขึ้นจากวิกฤตการเงินโลกในระหว่างปี ๒๕๕๑ ถึง ๒๕๕๒ ซึ่งนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจ ถดถอยในระหว่างปี ๒๕๕๑ ถึง ๒๕๕๖ การคาดการณ์การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของ สหภาพยุโรปถูกทบทวนให้ปรับลดจาก + ร้อยละ ๑.๕ เป็น - ร้อยละ ๗.๕ และการพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจ ของคณะกรรมาธิการยุโรปสำหรับฤดูใบไม้ผลิ ปี ๒๕๖๓ คาดการณ์ว่า ระดับการว่างงานในสหภาพยุโรป เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจาก ร้อยละ ๓.๗ ในปี ๒๕๖๒ เป็นร้อยละ ๙.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และยังคงส่งผลกระทบต่อเนื่องจนถึงปี ๒๕๖๔ (คณะกรรมาธิการยุโรป, ๒๐๒๐ เอ)

- เป็นการยากที่จะคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ และขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงของการ แพร่กระจายของไวรัส ผลกระทบของมาตรการควบคุมโรค และความเป็นไปได้ในการเข้าถึงวัคซีนและการ รักษาพยาบาล นอกเหนือจากนี้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการจ้างงานจะขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพของ มาตรการที่ส่งผลให้ธุรกิจยังดำเนินการต่อไปได้ และรับประกันการจ้างงานและรายได้ ตลอดจนความยั่งยืน ของสิ่งเหล่านี้ เป็นส่วนใหญ่

- เนื่องจากลักษณะของภาวะฉุกเฉินทางสุขภาพและมาตรการควบคุมโรคที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อ ธุรกิจและแรงงานในแต่ละภาคส่วนจึงแตกต่างกัน ตามกิจกรรมที่มีความใกล้ชิดทางกายภาพและการเคลื่อนที่ ที่มีแนวโน้มจะส่งผลสำคัญในระยะสั้นและระยะกลางมากขึ้น (อาทิ ศิลปะ/ความบันเทิงแสดงสด โรงแรมและ ร้านอาหาร กีฬาและสันทนาการ รวมถึงการขนส่งและการท่องเที่ยว)

- หลักฐานคือการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริงที่ว่านอกเหนือจากบุคคลผู้ถูกจ้างงานในบริการที่จำเป็น แรงแรงงานที่สามารถทำงานในรูปแบบ “ทำงานนอกสถานที่หรือที่บ้าน” มีแนวโน้มที่จะตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงต่อ การถูกเลิกจ้างน้อยกว่า สิ่งนี้สามารถแสดงให้เห็นว่าแรงงานเปราะบาง ทักษะต่ำ และได้รับค่าแรงต่ำ ที่เป็น กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเมื่อภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่ได้กล่าว มาแล้วเกิดขึ้น ยังคงเสียประโยชน์ต่อไป เนื่องจาก ”ความสามารถทำงานนอกสถานที่หรือที่บ้าน” ของงานของ พวกเขา มีแนวโน้มต่ำกว่า

- ข้อมูลที่ถูกรวบรวมในแบบสำรวจการดำรงชีวิต การทำงาน และไวรัสโคโรนาของมูลนิธิยุโรปเพื่อการ พัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการทำงาน และการพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจของคณะกรรมาธิการยุโรปสำหรับ ฤดูใบไม้ผลิ ปี ๒๕๖๓ ยังชี้ให้เห็นว่า โอกาสในการทำงานสำหรับแรงงานใหม่มีแนวโน้มที่จะได้รับผลเสียหาย จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้นอีกครั้ง จากความเป็นไปได้ของผลกระทบที่ก่อให้เกิดรอยแผลเป็นในระยะยาว ตามที่ปรากฏชัดแจ้งในผลที่ตามมาของวิกฤตการเงินโลกในระหว่างปี ๒๕๕๑ ถึง ๒๕๕๒ ตามผลสำรวจของ มูลนิธิยุโรปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการทำงาน ระบุว่า สตรีมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบ ในทางลบมากกว่า เนื่องจากพวกเขามีแนวโน้มที่จะทำงานในภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการปิดตัวลง มากกว่า

- สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบอย่างรวดเร็ว โดยการขยายทรัพยากรที่สำคัญ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะบรรเทาผลกระทบจากโรคระบาดที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจ แรงงาน และพลเมือง ในระหว่างเดือนมีนาคม ถึงเมษายน ๒๕๖๓ ฐานข้อมูลของโครงการวางแผนนโยบายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจจากไวรัสโคโรนาที่มีต่อธุรกิจ แรงงาน และพลเมืองของสหภาพยุโรปแห่งมูลนิธิยุโรปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการทำงานรายงานเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใหม่ประมาณ ๓๐๐ ฉบับ และกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประมาณ ๒๐๐ ฉบับ และมาตรการเชิงนโยบายอื่น ๆ ที่มีขึ้นเพื่อจัดการผลกระทบทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และสังคม ซึ่งเกิดจากโรคระบาดไวรัสโคโรนา^๒

- มาตรการที่ถูกระบุส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๓๕) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจดำเนินการต่อไปได้ ขณะที่เกือบร้อยละ ๒๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรายได้ (นอกจากการทำงานระยะสั้น) และร้อยละ ๑๓ มุ่งเน้นการคุ้มครองการจ้างงาน (ส่วนมากเชื่อมโยงกับการทำงานระยะสั้น)

- โดยส่วนใหญ่ ข้อริเริ่มเพื่อสนับสนุนธุรกิจใช้รูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือโดยมีต้องชำระคืน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ธุรกิจขนาดย่อยและขนาดเล็ก (ร้อยละ ๓๗) และยังมีการยืดระยะเวลาชำระหนี้และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำที่ง่ายขึ้น (รัฐเป็นผู้สนับสนุน) เพื่อให้วิสาหกิจสามารถผ่านพ้นผลกระทบระยะสั้นถึงระยะกลางจากการปิดตัวทั้งหมดหรือบางส่วนและการสูญเสียรายได้และให้พวกเขาสามารถชำระต้นทุนผันแปรที่ยังดำเนินต่อไปได้

- ประมาณร้อยละ ๗๐ ของมาตรการเพื่อคุ้มครองการจ้างงานเชื่อมโยงกับการทำงานระยะสั้น โดยขณะนี้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด และสหราชอาณาจักรได้เสนอโครงการต่าง ๆ แม้โครงการเหล่านี้ยังคงมีความแตกต่างกันในแง่ของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ อัตราทดแทนที่ถูกเสนอ ระยะเวลา และการจัดเตรียมเงินทุน ทั้งนี้ อัตราทดแทนรายได้อยู่ในช่วงร้อยละ ๕๐ - ๑๐๐ โดยมีทั้งอัตราทดแทนต่ำและเครื่องมือทางการเงินที่ใช้ในการปกป้องกิจการจากการที่อัตราดอกเบี้ยอาจเพิ่มสูงขึ้น ที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ อย่างชัดเจนระหว่างการใช้มาตรการเหล่านี้ แม้ว่า ในบางกรณี การเข้าถึงถูกขยายเพื่อครอบคลุมบางกลุ่มเพิ่มเติม (เช่น พนักงานชั่วคราว) แต่ไม่ได้เกิดขึ้นกับแรงงานทุกกลุ่มในทุกประเทศ และระดับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการสามารถเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการสนับสนุนเช่นเดียวกัน ยังไม่ชัดเจนว่าโครงการเหล่านี้จะเกิดขึ้นและคงอยู่อย่างยั่งยืนนานเท่าใด โดยเฉพาะในส่วนดอกเบี้ยต่ำที่ให้แก่นายจ้าง แม้ว่าจะมีการขยายระยะเวลาการดำเนินการในบางประเทศแล้ว

- ลักษณะเฉพาะอื่นของการตอบโต้ไวรัสโคโรนา คือ การขยายการสนับสนุนรายได้แก่กลุ่มที่ไม่เคยได้รับความคุ้มครองมาก่อน (เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระและแรงงานตามสัญญาชั่วคราว) โดยการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการค้นพบวิธีแก้ไขปัญห (อย่างน้อยที่สุดคือชั่วคราว) ในการอภิปรายนโยบายระยะยาวต่อการเผชิญหน้ากับความยากลำบากที่ใกล้จะเกิดขึ้นในไม่ช้าสำหรับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงที่สุดในบริบทของสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ

- ข้อเท็จจริงว่าแม้มาตรการคุ้มครองรายได้จะได้รับความเห็นชอบอย่างแพร่หลาย แต่ปัจเจกชนและครอบครัวจำนวนมากยังประสบกับภาวะรายได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งแสดงให้เห็นจากมาตรการที่นำไปสู่การขยายระยะเวลาการชำระค่าเช่า และสินเชื่อที่อยู่อาศัย

^๒ ฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นนี้เป็นเพียงภาพรวมของมาตรการเชิงนโยบายหลักที่ดำเนินการ โดยผู้สนับสนุนจากเครือข่ายของผู้สื่อข่าวแห่งมูลนิธิยุโรป เพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการทำงานร้องขอให้มุ่งเน้นนโยบายสำคัญในแง่ของงบประมาณและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

- แบบสำรวจการดำรงชีวิต การทำงาน และไวรัสโคโรนาของมูลนิธิยุโรปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการทำงาน แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์เลวร้ายในเดือนเมษายน ๒๕๖๓ : ร้อยละ ๓๘ ของผู้ตอบแบบสำรวจระบุว่า สถานการณ์ทางการเงินของตนแย่ และร้อยละ ๔๗ ระบุถึงความยากลำบากในการทำให้รายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย สถานการณ์นี้เกิดขึ้นกับบุคคลว่างงานถึงร้อยละ ๘๗^๓ เกือบร้อยละ๓๐ ของบุคคลเหล่านี้ มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระและร้อยละ ๒๒ มีหนี้ค่าเช่าหรือสินเชื่อที่อยู่อาศัยค้างชำระ โดยหนึ่งในห้าของกลุ่มหลังวิกฤตกังวลเกี่ยวกับเสถียรภาพของที่พักอาศัยของตนเนื่องจากหนี้ค่าเช่าที่ค้างชำระ นอกเหนือจากการขยายและการทำงานให้การเข้าถึงประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานง่ายขึ้น ยังมีมาตรการอื่น ๆ จำนวนมากที่เสนอสิทธิประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ใช่ในรูปแบบทางการเงินด้วย แม้ว่ามาตรการจำนวนมากมุ่งเน้นที่กลุ่มที่เผชิญกับความเสียหายเปรียบก่อนเกิดภาวะโรคระบาด (เช่น คนไร้บ้านหรือได้รับเพียงค่าแรงขั้นต่ำ) เป็นพิเศษ แต่การเกิดขึ้นอย่างฉับพลันและลักษณะการเริ่มต้นวิกฤตการณ์ที่รวดเร็วหมายความว่า ข้อริเริ่มต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อคุ้มครองหรือขยายระยะเวลาการชำระค่าเช่าและสินเชื่อที่อยู่อาศัย ได้แก่ การกลายเป็นเส้นชีวิตสำหรับสมาชิกครัวเรือนจำนวนมากที่รายได้ลดลงอย่างรวดเร็วในระยะเวลานั้น

- จุดศูนย์รวมที่สำคัญถูกกำหนดขึ้นสำหรับการช่วยเหลือบริการที่จำเป็นอย่างยิ่งในการเผชิญหน้ากับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้น โดยรวมถึงมาตรการเพื่อเคลื่อนย้ายแรงงานที่ใหญ่ขึ้นและการย้ายแรงงานจากภาคส่วนที่ประสบกับอุปสงค์ที่ลดลงไปสู่ภาคส่วนใหม่ ขณะที่บางประเทศเสนอสิ่งจูงใจให้แก่แรงงานในภาคส่วนเหล่านี้ ประเทศอื่น ๆ กลับเคลื่อนไหวในการระงับสิทธิแรงงานเป็นการชั่วคราว (เช่น สิทธิในการนัดหยุดงาน) เพื่อขจัดภาวะลำบากระยะยาวในอุปทานแรงงาน

- การกำหนดให้วิกฤตการณ์ครั้งนี้เป็นภาวะฉุกเฉินด้านสุขภาพยังเรียกร้องให้มีการดำเนินมาตรการจำเพาะ เพื่อช่วยเหลือผู้ปกครองในการเผชิญหน้ากับการปิดโรงเรียน สถานรับเลี้ยงเด็ก และสถานดูแลอื่น ๆ และเพื่อขยายการเข้าถึงการลาป่วยที่ได้รับค่าจ้างสำหรับแรงงานที่กักตัวหรือปลีกตนเอง อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ระบุไว้ส่วนมากมีเป้าหมายสำหรับผู้ปกครองที่ทำงานและงานนั้นไม่ได้ถูกระงับชั่วคราว หรือได้รับผลกระทบและผู้ที่ไม่ได้ทำงานจากบ้าน อย่างชัดเจน โดยผู้ปกครองที่ทำงานนอกสถานที่หรือที่บ้านไม่ได้รับความช่วยเหลือเหล่านี้

- ร้อยละ ๕๔ ของกรณีที่ถูกกฎหมายฉบับใหม่หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถูกร่างขึ้น พันธมิตรทางสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมหรือให้คำปรึกษา ซึ่งเกิดขึ้นมากกว่าในประเทศที่ระดับความมีส่วนร่วมของพันธมิตรทางสังคมสูงตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติ และในพื้นที่ที่การสนับสนุนของพวกเขามีแนวโน้มที่จะมากกว่า เช่น การคุ้มครองการจ้างงาน และการพัฒนาแผนการทำงานในระยะสั้น

^๓ ร้อยละ ๑๐ ระบุถึง “ความยากลำบากอย่างยิ่ง” ร้อยละ ๑๓ ระบุถึง “ความยากลำบาก” และร้อยละ ๒๔ ระบุถึง “ความยากลำบากในบางครั้ง” ในการทำให้รายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย