



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของ
โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 : กรณีศึกษา
รัฐบาลสาธารณรัฐโปรตุเกส

จัดทำโดย นายกิตติพจน์ หงษ์สมบัติ
รหัส 13020

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 :
กรณีศึกษารัฐบาลสาธารณรัฐโปรตุเกส

จัดทำโดย นายกิตติพจน์ หงษ์สมบัติ
รหัส 13020

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพทุธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สาธารณรัฐโปรตุเกสพบผู้ติดเชื้อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563 และมีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มขึ้นสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนสิงหาคม 2564 โปรตุเกสมีผู้ติดเชื้อกว่า 1,014,632 ราย และมีผู้เสียชีวิตแล้วกว่า 17,622 ราย ซึ่งคิดเป็นอัตราการติดเชื้อและเสียชีวิตที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรโปรตุเกส 10.3 ล้านคน

การแพร่ระบาดของโรคฯ ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมของโปรตุเกส อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าในช่วงการระบาดระลอกที่ 1 โปรตุเกสได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติในฐานะที่เป็นกรณีตัวอย่างของความสำเร็จในการรับมือกับโรคฯ หรือ “Portuguese Miracle” อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เดือนกันยายน 2563 เป็นต้นมา จำนวนผู้ติดเชื้อในโปรตุเกสกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีอัตราส่วนผู้ติดเชื้อต่อประชากรสูงที่สุดในสหภาพยุโรปในเดือนมกราคม 2564 ก่อนที่จำนวนผู้ติดเชื้อจะมีจำนวนลดลงตามลำดับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2564 เป็นต้นมา

ในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลโปรตุเกสให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับ 2 เรื่องหลักคือ การรักษาชีวิตควบคู่ไปกับการรักษาการจ้างงานซึ่งสะท้อนถึงความสมดุลของการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลโปรตุเกสได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างค่อนข้างเป็นระบบและมีแผนรองรับ ไม่ว่าจะเป็นแผนการฉีดวัคซีน การรักษาการจ้างงาน การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และการดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจ

การที่รัฐบาลโปรตุเกสสามารถดำเนินนโยบายบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้อย่างสมดุลโดยได้รับความเชื่อมั่นและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมเป็นผลมาจากปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ ได้แก่ (1) ความมีเสถียรภาพและการปรองดองทางการเมือง (2) ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งภายใต้การนำของประธานาธิบดีคนปัจจุบัน (3) พื้นฐานค่านิยมและวัฒนธรรมประชาชนโปรตุเกสที่ค่อนข้างมีวินัยและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และ (4) รัฐบาลสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อพิจารณาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ของโปรตุเกสได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ในการดำเนินนโยบายที่มีความสมดุลและมองไปข้างหน้า (2) การมีระบบประกันสังคมที่เข้มแข็งและมีฐานข้อมูลของประชากรที่ครอบคลุม (3) ประสิทธิภาพในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับประชาชน (4) การจัดทรวัดขึ้นในนามของกลุ่มภูมิภาคเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองและโอกาสในการเข้าถึงวัคซีน และ (5) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาประกอบด้วย เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล และรองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำรายงานการศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตครองชินฐ รัชเกียรติ ที่กรุณาสับสนุนและอนุมัติให้ผู้เขียนเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 13 แม้ว่าจะเป็นในช่วงเวลาที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน มีภารกิจค่อนข้างมาก และขอขอบคุณข้าราชการและเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขันในช่วงที่ผู้เขียนเดินทางมาเข้ารับการอบรมที่ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาวสุภามาศ ยุณะสิทธิ์ ที่ปรึกษา ที่ช่วยปฏิบัติราชการแทนและสนับสนุนข้อมูลในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณกระทรวงการต่างประเทศที่ให้โอกาสผู้เขียนเข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการที่จัดหลักสูตรฝึกอบรมและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาทักษะของนักบริหารการทูตและเป็นการทบทวนองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน ตลอดจนขอขอบพระคุณวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาสละเวลามารายายให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์อันทรงคุณค่ากับผู้เข้ารับการอบรมทุกคน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตสุรพงษ์ ชัยนาม ครอบครัวของผู้เขียน และกัลยาณมิตรทุกคน ที่ให้การสนับสนุนและเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนสามารถจัดทำรายงานการศึกษานี้ได้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และพร้อมที่จะรับฟังและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อไป

กิตติพจน์ หงษ์สมบัติ

กันยายน 2564

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 คำถามการศึกษา	4
1.5 สมมติฐานการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
บทที่ 3 ผลการศึกษา	11
3.1 ภาพรวมของโปรตุเกสในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019	11
3.2 การดำเนินมาตรการของรัฐบาลโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019	20
3.3 การประเมินผลนโยบายของรัฐบาลโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019	28
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	31
4.1 สรุปผลการศึกษา	31
4.2 ข้อพิจารณา	34
บรรณานุกรม	36
ประวัติผู้เขียน	40

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ลำดับเหตุการณ์สำคัญของการแพร่ระบาดฯ ในโปรตุเกส	11
ตารางที่ 2	แผนการฉีดวัคซีนของโปรตุเกส	23

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 สถิติจำนวนผู้ติดเชื้อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของโปรตุเกส (มี.ค. 2563-ส.ค. 2564)	12
แผนภูมิที่ 2 แสดงระดับของความเชื่อมั่นทางการเมืองและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อ ประชาธิปไตยเปรียบเทียบระหว่างโปรตุเกส กรีซ สเปน และอิตาลี	13
แผนภูมิที่ 3 สัดส่วนของประชากรประเทศต่างๆ ที่ได้รับวัคซีนเข็มที่ 1 และเข็มที่ 2 ณ วันที่ 22 ส.ค. 2564	22

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปลายปี 2562 ได้มีการค้นพบผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นกรณีแรกในสาธารณรัฐประชาชนจีน ก่อนที่จะเกิดภาวะการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว สาธารณรัฐโปรตุเกสพบผู้ติดเชื้อสองรายแรกเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563 และภายในระยะเวลาเพียง 1 เดือน จำนวนผู้ติดเชื้อในโปรตุเกสได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 9,034 ราย และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน โปรตุเกสมีผู้ติดเชื้อแล้วกว่า 1,014,632 ราย และมีผู้เสียชีวิตแล้วกว่า 17,622 ราย¹ ซึ่งคิดเป็นอัตราการติดเชื้อและเสียชีวิตที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรโปรตุเกส 10.3 ล้านคน

ภายในระยะเวลา 2 สัปดาห์แรกของการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลโปรตุเกสได้ตัดสินใจอย่างรวดเร็วในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดฯ โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการ lockdown ซึ่งนำไปสู่การระงับเที่ยวบินจากประเทศนอกสหภาพยุโรป การปิดพรมแดนกับสเปน การยกเลิกการจัดงานขนาดใหญ่ที่มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก การให้ทำงานจากบ้านพัก การปิดกิจการที่ยากต่อการรักษาระยะห่าง เช่น ร้านอาหาร และสถานศึกษา การห้ามเดินทางข้ามเขต การปิดชายหาดและสวนสาธารณะทั่วประเทศ

การที่โปรตุเกสเผชิญกับการแพร่ระบาดค่อนข้างช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป และการที่รัฐบาลโปรตุเกสตัดสินใจดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างทันท่วงที ทำให้โปรตุเกสได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติในฐานะที่เป็นกรณีตัวอย่างของความสำเร็จในการรับมือกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ “The Portuguese Miracle”² และได้ส่งผลให้รัฐบาลโปรตุเกสตัดสินใจผ่อนคลายมาตรการบางอย่างลง อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่เดือนกันยายน 2563 เป็นต้นมา จำนวนผู้ติดเชื้อในโปรตุเกสกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จนรัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นครั้งที่สองในเดือน

¹ ข้อมูล ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2564 จากกระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส

² ที่มาของคำว่า “Portuguese Miracle” มาจากรายงานข่าวของสื่อต่างประเทศ เช่น

(1) The Portuguese Miracle How Lisbon Has Managed the Corona Crisis

(2) The Coronavirus Crisis: The Portuguese Pandemic Miracle,

และต่อมาได้มีการนำมาใช้อ้างอิงถึงความสำเร็จของโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ในระลอกที่ 1 กันอย่างแพร่หลาย

พฤศจิกายน 2563 โดยมีการบังคับใช้มาตรการการจำกัดเวลาในการออกจากเคสสถาน และการออกกฎหมายให้การละเว้นการสวมใส่หน้ากากอนามัยในที่สาธารณะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและมีโทษปรับในช่วงเทศกาลการเฉลิมฉลองเทศกาลคริสต์มาสปลายเดือนธันวาคม 2563 รัฐบาลโปรตุเกสได้ผ่อนคลายมาตรการโดยอนุญาตให้ประชาชนเดินทางข้ามเขตได้เพื่อไปเฉลิมฉลองเทศกาลสำคัญกับครอบครัวซึ่งนับว่าเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดครั้งสำคัญของรัฐบาลโปรตุเกส โดยในช่วงเดือนมกราคม 2564 จำนวนผู้ติดเชื้อได้เพิ่มสูงขึ้นจนโปรตุเกสกลายเป็นประเทศที่มีอัตราติดเชื้อต่อจำนวนประชากรสูงที่สุดประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรปและนำไปสู่การประกาศ lockdown เป็นครั้งที่สอง ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564 โปรตุเกสมีสถิติจำนวนผู้ติดเชื้อรายวันสูงที่สุดที่ 16,432 คน³ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2564 เป็นต้นมา จำนวนผู้ติดเชื้อได้เริ่มลดจำนวนลงตามลำดับ โดยในเดือนสิงหาคม 2564 มีจำนวนผู้ติดเชื้อรายวันโดยเฉลี่ยวันละ 2,500 คน⁴

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมของโปรตุเกสอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเศรษฐกิจของโปรตุเกสต้องพึ่งพาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของโปรตุเกสจากสหราชอาณาจักร สเปน ฝรั่งเศส และเยอรมนี ล้วนแล้วแต่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไม่ต่างไปจากโปรตุเกส ในขณะที่ระบบสาธารณสุขของโปรตุเกสเองมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และเกือบอยู่ในภาวะล่มสลายในช่วงที่การแพร่ระบาดมีระดับความรุนแรงขั้นสูงสุด รัฐบาลโปรตุเกสได้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ (1) การออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ (2) การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เลื่อนการชำระหนี้ และขยายระยะเวลาการชำระภาษีแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกิจการร้านอาหารและการท่องเที่ยว (3) การชลอการเลิกจ้างงานลูกจ้าง (4) การพยายามเปิดประเทศให้นักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในโปรตุเกสได้โดยไม่ต้องกักตัว

นอกจากนี้ รัฐบาลโปรตุเกสยังได้ดำเนินนโยบายทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ (1) การจัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงและยกระดับระบบสาธารณสุขแห่งชาติและให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (2) การออกกฎหมายให้ลูกจ้างสามารถทำงานจากบ้านได้ โดยเฉพาะลูกจ้างที่มีโรคประจำตัวซึ่งเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (3) การออกกฎหมายห้ามเจ้าของบ้านบอกเลิกสัญญาเช่าบ้านในกรณีที่ดินนั้ชำระค่าเช่าบ้าน (4) การขยายระยะเวลาการพำนักในโปรตุเกสให้แก่แรงงานต่างด้าวและ

³ Daily New Cases in Portugal, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/portugal/>.

⁴ Ibid.

คนต่างด้าวเป็นการชั่วคราวและให้กลุ่มคนเหล่านี้มีสิทธิเข้ารับการรักษายาบาลและได้รับสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับชาวโปรตุเกส

ในด้านมิติการต่างประเทศ รัฐบาลโปรตุเกสได้แสวงหาความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการป้องกันและการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ได้แก่ (1) จัดหาวัคซีนจากต่างประเทศกว่า 22 ล้านโดส (2) ดำเนินมาตรการปิดพรมแดน ระงับเที่ยวบินจากประเทศกลุ่มเสี่ยง และมาตรการการกักตัว (3) การมีความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในการดำเนินการด้านสาธารณสุขร่วมกัน เช่น การออก EU Digital COVID Certificate (4) การผลักดันการจัดสรรเงินกู้ และช่วยเหลือให้แก่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปรวมทั้งโปรตุเกส โดยเฉพาะในช่วงที่โปรตุเกสดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (มกราคม-มิถุนายน 2564) (5) การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเช่น กลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาโปรตุเกสในรูปแบบของวัคซีนและอุปกรณ์ป้องกัน และการบริจาคเงินสนับสนุนให้แก่โครงการเพื่อการเข้าถึงวัคซีนโควิด-19 ระดับโลก (Covid-19 Vaccines Global Access Facility: COVAX)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลสาธารณรัฐโปรตุเกสในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสาธารณรัฐโปรตุเกสในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลสาธารณรัฐโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในช่วงของการแพร่ระบาดระลอกที่ 1-ระลอกที่ 3

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

ทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี และวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลโปรตุเกสในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในช่วงของการแพร่ระบาดระลอกที่ 1-ระลอกที่ 3

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาจากข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.4 คำถามการศึกษา

อะไรคือปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลโปรตุเกสสามารถบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 สมมติฐานการศึกษา

รัฐบาลโปรตุเกสสามารถบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้อย่างมีประสิทธิภาพระหว่างการใช้มาตรการด้านสาธารณสุข ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายเยียวยาทางเศรษฐกิจ ในช่วงของการแพร่ระบาดระลอกที่ 1-ระลอกที่ 3 ได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือภาวะผู้นำ เสถียรภาพและการปองดองทางการเมือง วัฒนธรรมพื้นฐานของประชาชนชาวโปรตุเกส และประสิทธิภาพของรัฐบาลในการสื่อสารกับประชาชนในยามวิกฤต

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เรียนรู้การบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของรัฐบาลโปรตุเกสเพื่อเป็นข้อพิจารณาประกอบการบริหารจัดการภาวะวิกฤตในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

โดยที่รายงานการศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของรัฐบาลโปรตุเกส ซึ่งนอกจากจะมีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อรักษาสมดุลในการควบคุมการแพร่ระบาดฯ และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ในการบริหารจัดการวิกฤตดังกล่าว ยังต้องอาศัยภาวะผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน การบริหารจัดการภาวะวิกฤต ตลอดจนการสื่อสารกับประชาชนในช่วงวิกฤตเพื่อทำความเข้าใจและสร้างความเชื่อมั่นต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ผู้ศึกษาจึงอาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีภาวะผู้นำ และทฤษฎีการจัดการภาวะวิกฤต เป็นกรอบความคิดหลักในการศึกษาครั้งนี้

2.1.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Public Policy Theory)

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำของผู้เล่นภาครัฐซึ่งโดยทั่วไปก็คือรัฐบาล โดยอาจมีผู้เล่นอื่น ๆ ในสังคมมีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในเชิงสาธารณะในระดับหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการของรัฐบาลจะมุ่งเน้นในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะ และขอบข่ายของการดำเนินการดังกล่าวมักจะจำกัดอยู่กับการจัดการกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปัญหาใดปัญหานึง เช่น การควบคุมมลภาวะทางอากาศ การคุ้มครองสัตว์ และการเปิดเสรีของภาคโทรคมนาคม เป็นต้น⁵

ศุภชัย ยาวะประภาษ กล่าวว่า ขั้นตอนของการดำเนินนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือกและการเสนอทางเลือก

⁵ Knill, Christoph and Tosun, Jale. Public Policy A New Introduction, (Basingstok: Palgrave Macmillan, 2012), p. 4.

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์กร และการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง⁶

Christoph Knill and Jale Tosun ได้แบ่งรูปแบบในการประเมินผลนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1) การประเมินผลทางการบริหาร (Administrative Evaluation) เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและตรวจสอบการให้บริการของรัฐ โดยมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำการประเมินผล เช่น หน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการเงิน ด้านกฎหมาย และด้านการเมือง หรือที่ปรึกษาเอกชน

2) การประเมินผลทางกฎหมาย (Judicial Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมด้านกฎหมายของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการริเริ่มของหน่วยงานรับผิดชอบด้านกฎหมายหรือโดยการร้องขอของบุคคลหรือองค์กรที่ร้องเรียนการดำเนินนโยบายดังกล่าว การประเมินผลในรูปแบบนี้จึงเป็นหนึ่งในไม่กี่วิธีการที่ภาคเอกชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ ในบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา ศาลสามารถประเมินผลได้ว่าการดำเนินโครงการของรัฐบาลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

3) การประเมินผลทางการเมือง (Political Evaluation) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะทั้งที่เป็นนโยบายในเชิงบวกและในเชิงลบ วัตถุประสงค์ของประเมินผลในรูปแบบนี้เกี่ยวข้องกับการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยพรรคการเมืองที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายสาธารณะย่อมจะต้องประกาศความสำเร็จของการดำเนินนโยบายนั้น ในขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็ต้องพยายามชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของนโยบายดังกล่าว นอกจากพรรคการเมืองแล้ว ผู้เล่นอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เช่น นักวิชาการ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็สามารถใช้ประโยชน์จากการประเมินผลในรูปแบบนี้ได้ อย่างไรก็ดี มีความเสี่ยงที่จะมีการใช้การประเมินผลทางการเมืองเป็นเครื่องมือทางการเมือง

4) การประเมินผลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Evaluation) เป็นการประเมินผลนโยบายเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นกลางว่า นโยบายสาธารณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์เป็นผู้ทำการประเมินตามมาตรฐานของการวิจัย ทั้งนี้ การประเมินผลทาง

⁶ ศุภชัย ยาวะประภาษ, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร, 2538), หน้า 10.

วิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบจะต้องอาศัยเวลาเพื่อให้การประเมินผลกระทบของการดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่งมีความถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น⁷

2.1.2 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

ทฤษฎีภาวะผู้นำเป็นการอธิบายถึงวิธีการและเหตุผลที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำ โดยให้ความสำคัญกับคุณลักษณะและพฤติกรรมของบุคคลนั้นในการเพิ่มพูนศักยภาพของความเป็นผู้นำ ทั้งนี้ ทฤษฎีภาวะผู้นำที่สำคัญ ได้แก่

Behavioral Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของผู้นำ ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า พฤติกรรมของผู้นำสามารถลอกเลียนแบบกันได้ ผู้นำไม่ได้เกิดมาพร้อมกับความสำเร็จ แต่ความเป็นผู้นำได้รับการบ่มเพาะจากพฤติกรรมการเรียนรู้ ทฤษฎีนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การกระทำของผู้นำ โดยการสังเกตรูปแบบของพฤติกรรมและแบ่งภาวะผู้นำเป็นแบบต่าง ๆ เช่น ผู้นำที่มุ่งเน้นภารกิจ ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ผู้นำที่เป็นเผด็จการ และผู้นำที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในที่สุดแล้ว ความสำเร็จของผู้นำจะขึ้นอยู่กับกรกระทำและพฤติกรรมที่แท้จริงของผู้นำคนนั้น

Contingency Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับบริบทของผู้นำ โดยศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ของความสำเร็จและความล้มเหลวของตัวผู้นำ กล่าวคือ บริบทและสถานการณ์ของผู้นำจะเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของผู้นำ ในขณะที่บุคลิกภาพของผู้นำถือเป็นปัจจัยรอง ทฤษฎีนี้มองว่า ผู้นำที่ดีคือผู้นำที่สามารถปรับเปลี่ยนภาวะผู้นำของตนให้เข้ากับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ ปัจจัยภายในและภายนอกยังมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อผู้นำและสถานการณ์ของผู้นำ

Great Man Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับคุณลักษณะของผู้นำ โดยมองว่า ผู้นำที่ดีมักเกิดมาพร้อมกับคุณลักษณะและทักษะที่ทำให้บุคคลนั้นมีความยิ่งใหญ่ ซึ่งคุณลักษณะและทักษะที่ว่านี้ไม่สามารถที่จะสอนหรือเรียนรู้เองได้ ผู้นำจึงสมควรที่ได้รับตำแหน่งเพราะมีคุณลักษณะพิเศษดังกล่าว บุคคลที่เป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่ตามทฤษฎีนี้ ได้แก่ ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น พระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช และสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 1

Power Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลของผู้นำในการบรรลุเป้าหมาย โดยมองว่าผู้นำที่มีอำนาจมากมักจะเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงและสามารถทำงานสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ผู้นำแบบนี้มักจะไม่เป็นที่ชื่นชมของผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากการบรรลุเป้าหมายไม่ได้เกิดจากการแรงสนับสนุนและการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เกิดจากการครอบงำของผู้นำ

⁷ Knill, Christoph and Tosun, Jale. Public Policy A New Introduction, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 176-179.

Participative Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำที่มีความเป็นประชาธิปไตย โดยมองว่า ทุกคนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในองค์กรของตน ผู้นำคือผู้ที่จัดให้มีการพูดคุยและรับข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตามทฤษฎีนี้ ทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยมีผู้นำเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ผู้นำตามทฤษฎีนี้มักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า จะไม่มีผลงานที่ดีที่สุดเพราะในการตัดสินใจแต่ละครั้งต้องให้น้ำหนักกับความต้องการของสมาชิกในองค์กรมากกว่าสิ่งที่องค์กรต้องการ⁸

2.1.3 ทฤษฎีการจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management Theory)

W. Timothy Coombs ให้นิยามของภาวะวิกฤตว่า หมายถึงเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เป็นภัยคุกคามหลักที่ก่อให้เกิดผลในเชิงลบต่อองค์กร อุตสาหกรรม หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหากไม่สามารถบริหารจัดการกับภาวะดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม⁹

การจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management) ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การป้องกัน (Prevention) หรือการบรรเทา เป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะวิกฤต ซึ่งผู้จัดการภาวะวิกฤตมักจะได้รับสัญญาณเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดภาวะวิกฤต
- 2) การเตรียมพร้อม (Preparation) ซึ่งรวมถึงการวางแผนการจัดการภาวะวิกฤต การตรวจสอบความเสียหายของภาวะวิกฤต การคัดเลือกและฝึกฝนคณะบริหารจัดการภาวะวิกฤต และโฆษก การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับภาวะวิกฤต และการปรับปรุงระบบการสื่อสารในภาวะวิกฤต
- 3) การตอบโต้ (Response) เป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับภาวะวิกฤตซึ่งต้องมีการทดสอบอย่างสม่ำเสมอ โดยการจัดทำแผนจำลองภาวะวิกฤตซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความพร้อมของแผนการจัดการภาวะวิกฤต คณะบริหารจัดการภาวะวิกฤต โฆษก และระบบการสื่อสารในภาวะวิกฤต ทั้งนี้ ในภาวะวิกฤต การตอบโต้เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน โดยจะปรากฏเป็นรายงานข่าวในสื่อต่าง ๆ และตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคม
- 4) การแก้ไขปรับปรุง (Revision) เป็นขั้นตอนของการประเมินผลการตอบโต้ขององค์กรในภาวะวิกฤตจริงและภาวะวิกฤตจำลอง โดยชี้ให้เห็นถึงว่า ในการบริหารจัดการวิกฤตอะไรคือแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้องและอะไรคือข้อบกพร่อง องค์กรสามารถนำผลการประเมินไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงการจัดการภาวะวิกฤตทั้งในด้านการป้องกัน การเตรียมพร้อม และการตอบโต้

⁸ Western Governor University, <https://www.wgu.edu/blog/leadership-theories-styles2004.html#close>.

⁹ Coombs, W. Timothy and Holladay, Sherry J., *Handbook of Crisis Communication*, (NJ: Wiley-Blackwell, 2010), p. 18.

โดยมุ่งหวังว่า ในอนาคต จะมีการแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้อง หลีกเลี่ยงข้อผิดพลาด และทดแทนด้วยแนวทางการดำเนินการที่มีความเหมาะสมมากกว่า¹⁰

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ได้แก่

2.2.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง แนวทางขับเคลื่อนการทutasาธารณสุขเชิงรุกของไทย และข้อเสนอแนะ จัดทำโดยนางมาระติ นะลิตา อันดาโม ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 12 ปี 2563

นางมาระติฯ ได้ศึกษาการดำเนินการด้านการทutasาธารณสุขของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้ง Foreign Policy Global Health (FPGH) Initiatives ซึ่งมีนโยบายผลักดันประเด็นสุขภาพโลกในเวทีนโยบายสาธารณสุขระหว่างประเทศ ได้ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและดำเนินการด้านการทutasาธารณสุขของไทยมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษาโอกาสของการนำประสบการณ์ของไทยในการจัดการกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มาเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมนโยบายการทutasาธารณสุขของไทย หนึ่งในผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้รับบทเรียนที่มีคุณค่าจากการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้แก่ (1) ระบบสาธารณสุขขั้นมูลฐาน (2) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (3) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (4) การมีมาตรการป้องกันอย่างเนิ่น ๆ และ (5) ความร่วมมือจากประชาชนในด้านมาตรการสาธารณสุข ซึ่งสามารถเป็นตัวอย่างที่ดีและนำไปปรับใช้กับสถานการณ์ของประเทศอื่น ๆ ได้

2.2.2 บทความเรื่อง The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong โดย Teresa Violante¹¹

Teresa Violante ได้ชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์ของโปรตุเกสในการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งเริ่มต้นด้วยความสำเร็จและกลายมาเป็นปัญหาในเวลาต่อมา โดยมีปัจจัยที่สำคัญประกอบด้วย

1) การใช้อำนาจของรัฐบาลโปรตุเกสในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ โดยรัฐบาลโปรตุเกสสามารถใช้ทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติควบคู่กันในการดำเนิน

¹⁰ Coombs, W. Timothy, *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding*, (TX: Texas A&M University, College Station, 2010), pp 5-6

¹¹ Violante, Teresa; Lanceiro, Rui T., *The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong.*, VerfBlog, 2021/3/04, <https://verfassungsblog.de/the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-portugal-a-success-story-gone-wrong/>, DOI: 10.17176/20210304-154039-0.

มาตรการที่เคร่งครัดเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติ และการ lockdown ประเทศ

2) การตอบสนองและความร่วมมือของหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ถึงแม้ว่าโปรตุเกสจะมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) แต่ก็มีเขตปกครองตนเองระดับภูมิภาค 2 เขต คือ เขตปกครองตนเองหมู่เกาะมาเดรา (Madeira) และเขตปกครองตนเองหมู่เกาะอะซอเรส (Azores) ด้วยลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นหมู่เกาะและข้อจำกัดด้านระบบสาธารณสุข ทำให้เขตปกครองตนเองทั้งสองเขตดำเนินนโยบายที่เข้มงวดมากกว่ารัฐบาลกลาง และมาตรการบางอย่าง เช่น การห้ามการเดินทางจากโปรตุเกสและมาตรการการกักตัวได้นำไปสู่การตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสว่า เป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

3) ประสิทธิภาพของระบบตุลาการและนิติบัญญัติในการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานของรัฐบาล โดยตลอดช่วงระยะเวลาของการแพร่ระบาดฯ รัฐสภาและศาลโปรตุเกส ยังคงปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขัน รัฐบาลต้องรายงานการใช้อำนาจภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้รัฐสภาทราบและรัฐสภาเองก็ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการประกาศและการต่ออายุสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ศาลก็ได้ทำการเพิกถอนกรณีการใช้อำนาจเกินขอบเขตของหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น และคณะผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล

4) ปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องอันเป็นผลมาจากการ lockdown ประเทศ รัฐบาลโปรตุเกสได้ดำเนินมาตรการเพื่อเยียวยาและลดผลกระทบของการแพร่ระบาดฯ ที่มีต่อประชาชน เช่น ห้ามเจ้าของบ้านบอกเลิกสัญญาเช่าบ้านในกรณีที่ดินนัดชำระค่าเช่าบ้านจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2564 การชะลอการชำระค่าเช่าบ้าน การพักการจ่ายค่าเช่าของผู้ประกอบการร้านค้าในห้างสรรพสินค้า การจ่ายเงินชดเชยการให้ออกจากงาน การพักการชำระภาษีและการจ่ายเงินสมทบประกันสังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลโปรตุเกสยังได้ดำเนินนโยบายที่ได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติ โดยการให้คนต่างชาติที่กำลังดำเนินเรื่องขอขยายระยะเวลาการพำนักในโปรตุเกสได้รับสถานะการพำนักเป็นการชั่วคราว และให้ได้รับสิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมเช่นเดียวกับพลเมืองโปรตุเกสทุกประการ

5) Violante ได้แสดงข้อห่วงกังวลต่อการผ่อนคลายกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในช่วงของการแพร่ระบาดฯ ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตได้ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีโปรตุเกสได้ใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายแก้ไขกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐภายใต้กองทุนให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป โดยให้เหตุผลว่า การผ่อนคลายกฎระเบียบดังกล่าวเพราะความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ ไม่ควรลดทอนมาตรฐานของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

บทที่ 3

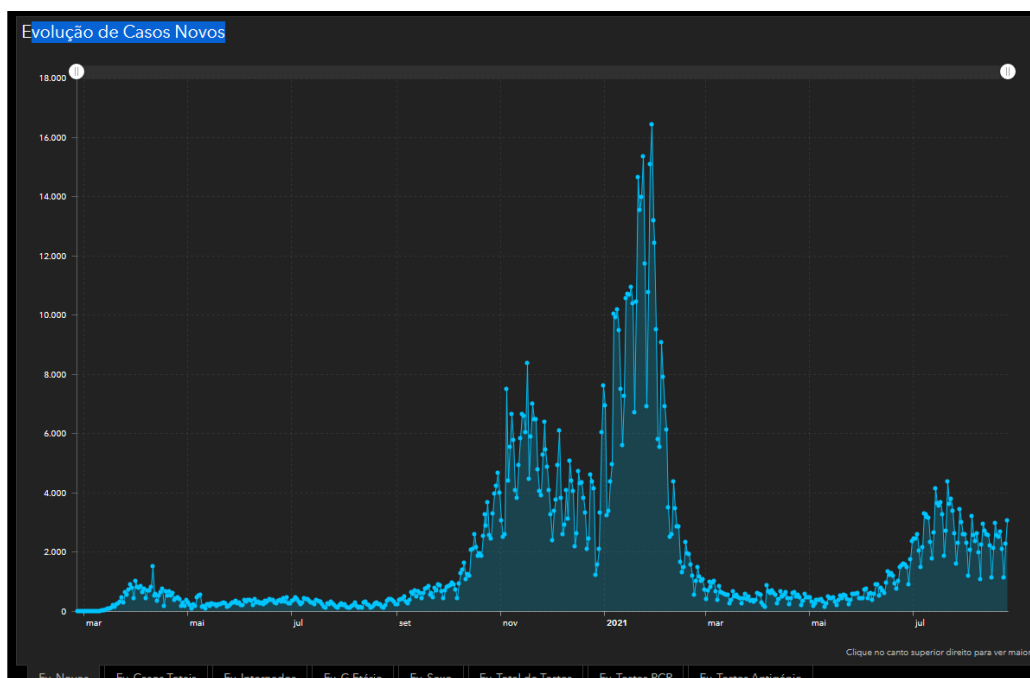
ผลการศึกษา

3.1 ภาพรวมของโปรตุเกสในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

3.1.1 ลำดับเหตุการณ์สำคัญของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในโปรตุเกส

ตารางที่ 1 ลำดับเหตุการณ์สำคัญของการแพร่ระบาดฯ ในโปรตุเกส

วันเดือนปี	เหตุการณ์สำคัญ
ธันวาคม 2562	- พบผู้ติดเชื้อเป็นกรณีแรกในสาธารณรัฐประชาชนจีน
30 มกราคม 2563	- องค์การอนามัยโลกประกาศให้โรคโควิด 19 เป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ
2 มีนาคม 2563	- พบผู้ติดเชื้อ 2 รายแรกในโปรตุเกส - เริ่มต้นการแพร่ระบาดระลอกที่ 1
11 มีนาคม 2563	- องค์การอนามัยโลกประกาศการระบาดทั่วโลก (Pandemic)
15 มีนาคม 2563	- ปิดพรมแดนโปรตุเกส-สเปน
19 มีนาคม 2563	- รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน - ระบุเที่ยวบินต่างประเทศ (ยกเว้นเที่ยวบินภายในสหภาพยุโรปและบางประเทศ) - รัฐบาลประกาศ lockdown ครั้งที่ 1 (มีนาคม-พฤษภาคม 2563)
16 เมษายน 2563	- ขยายเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
2 พฤษภาคม 2563	- รัฐบาลประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติ
กันยายน 2563	- เริ่มการแพร่ระบาดระลอกที่ 2
14 ตุลาคม 2563	- รัฐบาลประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติ
6 พฤศจิกายน 2563	- รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
27 ธันวาคม 2563	- เริ่มฉีดวัคซีนเข็มแรก
มกราคม 2564	- เริ่มการแพร่ระบาดระลอกที่ 3
15 มกราคม 2564	- รัฐบาลประกาศ lockdown ครั้งที่ 2 (มกราคม-เมษายน 2564)
28 มกราคม 2564	- มีอัตราส่วนผู้ติดเชื้อต่อประชากรสูงที่สุดในสหภาพยุโรป

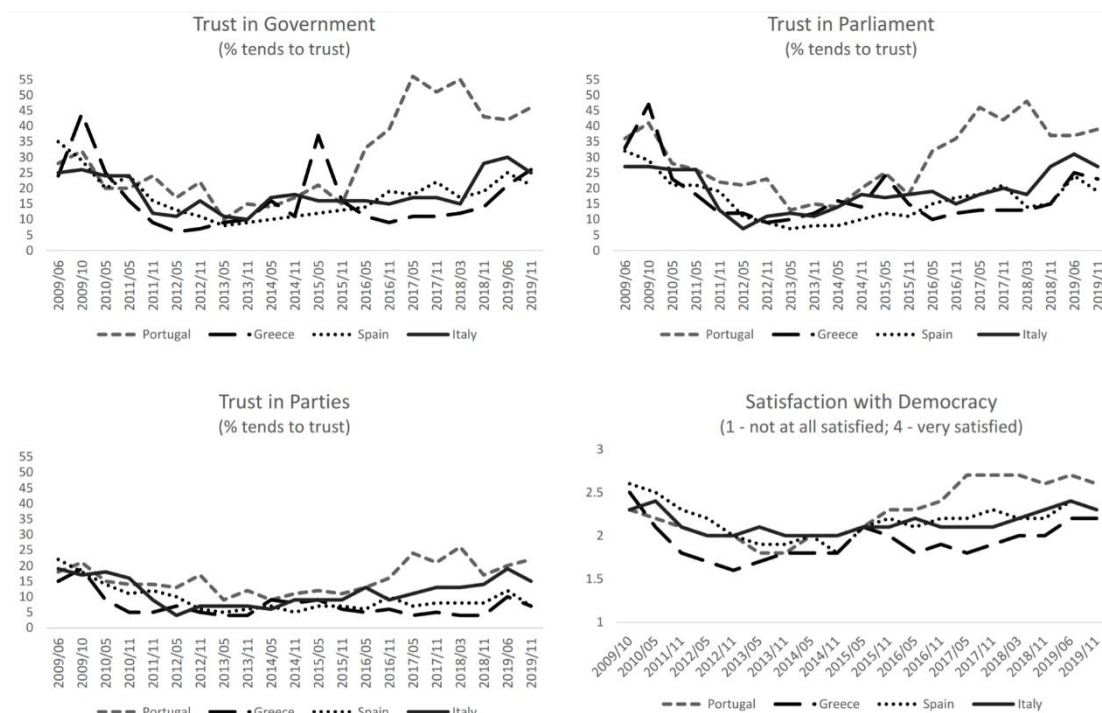


มี.ค. 63 ก.ย. 63 ม.ค. 64 ก.ค. 64

แผนภูมิที่ 1 สถิติจำนวนผู้ติดเชื้อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของโปรตุเกส (มี.ค. 2563-ส.ค. 2564)
ที่มา: กระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส

3.1.2 สถานการณ์การเมือง

โปรตุเกสมีการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตยรัฐสภา (Parliamentary Republic) รัฐสภาเป็นแบบสภาเดียวมีสมาชิก 230 คนที่มาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก ในขณะที่ประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พรรคการเมืองที่สำคัญของโปรตุเกสมี 2 พรรค คือ พรรคสังคมนิยม (Socialist Party) และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ก่อนการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพียงไม่กี่เดือน รัฐบาลพรรคสังคมนิยมชุดปัจจุบันภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี อันตोनีโอ กอสตา (Antonio Costa) ได้รับชนะในการเลือกตั้งทั่วไปของโปรตุเกสในเดือนพฤศจิกายน 2562 และได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นสมัยที่สองติดต่อกัน โดยเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่มีเสียงสนับสนุน 127 เสียง จากที่นั่งทั้งหมดในรัฐสภา 230 เสียง โดยเป็นเสียงของพรรคสังคมนิยมเอง 108 เสียง รวมกับเสียงสนับสนุนของกลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายซึ่งไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลอีก 19 เสียง ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงรวมกันทั้งหมด 103 เสียง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพรรครัฐบาลโปรตุเกสจะไม่ได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภาอย่างเด็ดขาด แต่รัฐบาลก็สามารถดำเนินนโยบายบริหารจัดการภาวะวิกฤตได้อย่างค่อนข้างราบรื่น โดยได้รับการสนับสนุนทั้งจากพรรครัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน และทุกภาคส่วนของสังคม



แผนภูมิที่ 2 แสดงระดับของความเชื่อมั่นทางการเมืองและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อประชาธิปไตยเปรียบเทียบระหว่างโปรตุเกส กรีซ สเปน และอิตาลี

ที่มา: Elisabetta De Giorgi & José Santana-Pereira (2021).

บรรยากาศทางการเมืองของโปรตุเกสในช่วงของการแพร่ระบาดฯ สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนชาวโปรตุเกสที่มีความเป็นเอกลักษณ์และแตกต่างไปจากประเทศยุโรปอื่น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรปใต้ด้วยกัน ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นปรากฏการณ์ “Portuguese Exceptionalism”¹² กล่าวคือ ประชาชนชาวโปรตุเกสมีระดับของความพึงพอใจต่อประชาธิปไตยและมีความเชื่อมั่นในสถาบันการเมืองคือพรรคการเมืองและรัฐสภาค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นเอกลักษณ์ของโปรตุเกสที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การปฏิวัติคาร์เนชัน (The Carnation Revolution) เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2517 ซึ่งกองทัพโปรตุเกสได้ทำรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเผด็จการชาตินิยมของนายกรัชมุนตรีอันตอโนู ดือ โอลีไวระ ซาละซาร์ (António de Oliveira Salazar) โดยเป็นตัวอย่างของการทำรัฐประหารที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวโปรตุเกสส่วนใหญ่ที่นำมาซึ่งความเป็นประชาธิปไตยและได้เปลี่ยนแปลงประเทศโปรตุเกสให้กลายเป็นประเทศประชาธิปไตยอย่างถาวรจนถึงปัจจุบัน

¹² Elisabetta De Giorgi & José Santana-Pereira (2021) Still different? Reassessing Portuguese exceptionalism within Southern Europe, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/02/12/still-different-reassessing-portuguese-exceptionalism-within-southern-europe/>.

ในขณะเดียวกันระดับของการมีฉันทามติในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติของรัฐบาลโปรตุเกส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินมาตรการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ก็อยู่ในระดับที่สูงเช่นกัน ดังเห็นได้จากการที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ซึ่งเป็นพรรคแกนนำฝ่ายค้านได้ลงมติสนับสนุนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลและได้เสนอที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ¹³ ซึ่งสะท้อนถึงคุณลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของสังคมโปรตุเกสที่เป็นสังคมแห่งความปรองดอง ยอมรับในความหลากหลาย และเป็นสังคมของทุกคน (inclusive society) ที่เปิดโอกาสให้คนโปรตุเกสทุกเชื้อชาติมีโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ สังคมโปรตุเกสประกอบไปด้วยประชากรชาวโปรตุเกสที่อพยพมาจากประเทศยุโรปอื่น และจากประเทศอดีตอาณานิคมโปรตุเกสในแอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย และแม้แต่นายกรัฐมนตรีโปรตุเกสคนปัจจุบันก็มีเชื้อสายอินเดีย

ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งของประธานาธิบดีมาร์แซลู รือเบลู ดือ โซวซา (Marcelo Rebelo de Sousa) ในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและการทำความเข้าใจกับประชาชนในภาวะวิกฤต ควบคู่ไปกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงานของรัฐบาลผ่านการใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายบางฉบับ¹⁴ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายบริหารจัดการกับการแพร่ระบาดฯ ของรัฐบาลโปรตุเกสดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าประธานาธิบดีจะมีอำนาจที่จำกัด แต่การที่ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำให้ประธานาธิบดีมีสถานะพิเศษและมีความชอบธรรม นอกจากนี้ ประธานาธิบดีมาร์แซลู รือเบลู ดือ โซวซา ยังเป็นบุคคลที่ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญมากที่สุดคนหนึ่งของโปรตุเกส จากประสบการณ์การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและในฐานะศาสตราจารย์ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มหาวิทยาลัยลิซบอน ก่อนเข้าสู่วงการเมือง และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองจากที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ซึ่งเป็นหนึ่งในสองพรรคการเมืองหลักของโปรตุเกส

ในเกือบทุกครั้งที่รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องตัดสินใจดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีก็จะให้สัมภาษณ์อย่างเป็นทางการหรือออกแถลงการณ์ผ่านทางโทรทัศน์เพื่อทำความเข้าใจกับสาธารณชน นอกจากนี้ เมื่อเดือนมีนาคม 2563

¹³ Elisabetta De Giorgi & José Santana-Pereira (2020) The Exceptional Case of Post-Bailout Portugal: A Comparative Outlook, *South European Society and Politics*, 25:2, 127-150, DOI: 10.1080/13608746.2021.1872152.

¹⁴ Violante, Teresa; Lanceiro, Rui T.: The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong., *VerfBlog*, 2021/3/04, <https://verfassungsblog.de/the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-portugal-a-success-story-gone-wrong/>, DOI: 10.17176/20210304-154039-0.

ประธานาธิบดียังเป็นผู้นำคนแรกในโลกที่ประกาศกักตัวเองโดยสมัครใจเป็นเวลา 20 วัน เพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่ประชาชนชาวโปรตุเกส หลังจากประธานาธิบดีได้พบปะกับกลุ่มนักเรียนและพบว่าหนึ่งในนั้นติดเชื้อโควิดและแม้ว่าประธานาธิบดีจะมีผลตรวจโควิดเป็นลบก็ตาม¹⁵ ความนิยมของประชาชนที่มีต่อประธานาธิบดีมาร์แซลู รือเบลู คือ โซร์ซา ซึ่งสมัครลงแข่งขันในนามอิสระ ได้นำไปสู่การได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สองในเดือนมกราคม 2564 ท่ามกลางสถานการณ์ของการแพร่ระบาดฯ และความไว้วางใจของชาวโปรตุเกสที่ต้องการให้ประธานาธิบดีสานต่อการกำกับดูแลนโยบายการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดฯ ต่อไป นอกจากนี้ ท่าทีปรองดองของประธานาธิบดียังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมืองของโปรตุเกสและลดโอกาสที่จะมีการยุบสภาก่อนครบวาระ¹⁶

3.1.3 สถานการณ์เศรษฐกิจ

ก่อนหน้านี้จะมีการแพร่ระบาดฯ โปรตุเกสมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางอย่างต่อเนื่องหลังจากที่ได้ผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงในช่วงระหว่างปี 2553-2557 โดยในปี 2562 มีอัตราการเติบโตที่ร้อยละ 2.5¹⁷ ผลกระทบของการแพร่ระบาดฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจโปรตุเกสประสบกับภาวะชะงักงันตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2563 อัตราการเจริญเติบโตในปี 2563 ติดลบกว่าร้อยละ 7.6 จากการลดลงของอุปสงค์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือภาคธุรกิจบริการและการท่องเที่ยว เนื่องจากโปรตุเกสมีการพึ่งพาภาคการท่องเที่ยวสูงถึงกว่าร้อยละ 16.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี 2562 โปรตุเกสมีนักท่องเที่ยวกว่า 27.9 ล้านคน และลดลงเหลือ 4 ล้านคน ในปี 2563¹⁸ ในขณะที่สหราชอาณาจักร เยอรมนี สเปน และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของโปรตุเกสก็ล้วนแต่ประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดฯ เช่นเดียวกัน สำหรับภาคบริการ พบว่าร้านอาหารส่วนใหญ่มีภาวะหนี้สินและอยู่ในภาวะล้มละลาย โดยกว่า 1 ใน 3 ไม่สามารถแบกรับ

¹⁵ Portugal's president in 'exemplary' self-isolation, tests negative for coronavirus, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-president-idUSKBN20W2S9>.

¹⁶ EIU Viewpoint - Economist Intelligence Unit, <https://viewpoint.eiu.com/analysis/geography/XG/PT/reports/one-click-report>.

¹⁷ The World Bank, GDP growth (annual %) – Portugal, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=PT&most_recent_year_desc=true&start=2005.

¹⁸ Number of arrivals in tourist accommodation in Portugal from 2006 to 2019, <https://www.statista.com/statistics/413252/number-of-arrivals-spent-in-short-stay-accommodation-in-portugal/>.

ค่าใช้จ่ายได้ เช่น ค่าเช่าร้าน และค่าจ้างลูกจ้าง¹⁹ ในปี 2563 การส่งออกของโปรตุเกสลดลงกว่าร้อยละ 10.2 มีมูลค่า 53,772 ล้านยูโร และการนำเข้าลดลงร้อยละ 15.2 มีมูลค่า 67,823 ล้านยูโร ส่งผลให้โปรตุเกสขาดดุลการค้า 14,051 ล้านยูโร ภาคการผลิตและอุตสาหกรรมหดตัวร้อยละ 9 ในเดือนมีนาคม 2563 และร้อยละ 33.1 ในเดือนเมษายน 2563 เมื่อเทียบกับปี 2562 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนสินค้าทุน ทั้งนี้ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมโปรตุเกสในปี 2563 หดตัวลงร้อยละ 10.6 เมื่อเทียบกับปี 2562

ที่ผ่านมา โดยเฉพาะช่วงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลโปรตุเกสสามารถลดการขาดดุลงบประมาณได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในปี 2562 รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณเกินดุลร้อยละ 0.1 ของ GDP อย่างไรก็ดี ผลกระทบจากการแพร่ระบาดฯ ส่งผลให้งบประมาณในปี 2563 ขาดดุลร้อยละ 3.7 ของ GDP เนื่องจากรัฐบาลต้องทุ่มงบประมาณในการดำเนินนโยบายเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดฯ และคาดว่าในปี 2564 จะขาดดุลงบประมาณถึงร้อยละ 4.1 และลดลงเหลือร้อยละ 1.2 ในปี 2565 ทั้งนี้ ประเด็นที่เป็นที่จับตามองคืออัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP ของโปรตุเกสที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 116.8 ในปี 2562 มาเป็นร้อยละ 131.6 ในปี 2564 ซึ่งถือว่ามีอัตราส่วนที่สูงมากที่สุดประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรป²⁰ อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ในอดีตจากวิกฤตเศรษฐกิจของโปรตุเกสเอง ทำให้รัฐบาลมีความระมัดระวังและพยายามที่จะรักษาระเบียบวินัยทางการเงินและการคลัง ประกอบกับการที่โปรตุเกสเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศในสหภาพยุโรปที่ไม่ได้นิยามแนวทางประชานิยม รัฐบาลจึงมีความเชื่อมั่นว่า การทุ่มงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบายเยียวยาและกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมจะส่งผลดีต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโปรตุเกสภายหลังการแพร่ระบาดฯ

3.1.4 สถานการณ์ด้านสาธารณสุขและสังคม

โปรตุเกสมีอัตราการติดเชื้อและเสียชีวิตที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรโปรตุเกส 10.3 ล้านคน และเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของประชากรสูงวัยเป็นอันดับ 4 ของโลก²¹ ในขณะเดียวกันระบบสาธารณสุขของโปรตุเกสซึ่งมีศักยภาพในลำดับรั้งท้ายของสหภาพยุโรปมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรสูงวัยซึ่งเป็นกลุ่มที่เปราะบางและมีอัตราการเสียชีวิตจากการติดเชื้อสูงที่สุด จำนวนเตียงผู้ป่วยวิกฤตกลายเป็นปัญหาสำคัญซึ่งทำให้รัฐบาลโปรตุเกสต้องจัดสรรงบประมาณเร่งด่วนในการเพิ่มจำนวนเตียงผู้ป่วยวิกฤต ในช่วงของการแพร่ระบาดฯ โปรตุเกสมีจำนวนเตียงผู้ป่วยวิกฤตในโรงพยาบาลทั่วประเทศ

¹⁹ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติโปรตุเกส, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.

²⁰ Economic and political outline Portugal – Santandertrade, <https://santandertrade.com/en/portugal/analyse-markets/portugal/economic-political-outline>.

²¹ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติโปรตุเกส, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.

1,270 เตียง และในช่วงที่มีจำนวนผู้ป่วยวิกฤตเป็นจำนวนมาก โปรตุเกสมีอัตราการครองเตียงของผู้ป่วยโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สูงถึงร้อยละ 94 ส่งผลให้โปรตุเกสต้องขอรับการช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป โดยรัฐบาลเยอรมนีได้จัดส่งทีมแพทย์ฉุกเฉินไปช่วยโปรตุเกสดูแลผู้ป่วยวิกฤต²² ในขณะที่รัฐบาลออสเตรียได้เสนอให้ความช่วยเหลือในการจัดส่งผู้ป่วยวิกฤตจากโปรตุเกสไปเข้ารับการรักษาที่ออสเตรียหากได้รับการร้องขอ²³

มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลมีผลกระทบอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการปิดสถานศึกษาทุกระดับชั้น การห้ามเข้าเยี่ยมญาติในบ้านพักคนชรา การปิดสถานบันเทิงและธุรกิจกลางคืน การปิดบริการและจำกัดการเข้าใช้บริการร้านอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต และห้างสรรพสินค้า การจำกัดจำนวนผู้ใช้บริการและการหยุดให้บริการขนส่งสาธารณะ และมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการห้ามเดินทางข้ามเขต ห้ามออกจากเคหสถาน ห้ามจัดกิจกรรมรวมกลุ่มทางสังคมและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ตลอดจนมีการปิดสถานที่ดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรม การยกเลิกการแสดงดนตรี นิทรรศการ และการแสดงด้านศิลปวัฒนธรรม

ในช่วงแรกของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประชาชนชาวโปรตุเกสยังไม่มี ความคุ้นชินกับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะบางมาตรการที่ขัดกับค่านิยมและวัฒนธรรมของชาวโปรตุเกส ไม่ว่าจะเป็นการสวมใส่หน้ากากอนามัยในสถานที่สาธารณะซึ่งชาวโปรตุเกสส่วนใหญ่มองว่าเป็นเรื่องแปลก การปิดบริการและจำกัดการเข้าใช้บริการร้านอาหารซึ่งขัดกับอุปนิสัยของชาวโปรตุเกสที่นิยมการสังสรรค์และการออกไปรับประทานอาหารนอกบ้านกับครอบครัวโดยเฉพาะในวันหยุดสุดสัปดาห์ การห้ามเดินทางข้ามเขตซึ่งชาวโปรตุเกสที่ทำงานในเมืองใหญ่มักจะเดินทางกลับไปอยู่กับครอบครัวในช่วงสุดสัปดาห์และกลับไปเยี่ยมครอบครัวในทุกเทศกาลสำคัญ ๆ เช่น เทศกาลอีสเตอร์ และการที่รัฐบาลให้ประชาชนทำงานที่บ้านแต่กลับมีประชาชนเป็นจำนวนมากเดินทางไปรวมตัวกันที่ชายหาดและตามสวนสาธารณะต่าง ๆ จนรัฐบาลต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านสกัดตามจุดต่าง ๆ และนำไปสู่การประกาศปิดสวนสาธารณะ ชายหาด อุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวในเวลาต่อมา

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ มีความรุนแรงมากขึ้นและเริ่มมีจำนวนผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ประชาชนชาวโปรตุเกสก็ได้มีการปรับตัวและปรับเปลี่ยน

²² Germany sends doctors and ventilators to help Portugal with COVID-19 crisis, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-germany-idUSKBN2A138B>

²³ Portugal mulls transfer of Covid patients to Austria, <https://www.expatica.com/de/uncategorized/portugal-mulls-transfer-of-covid-patients-to-austria-256912/>

พฤติกรรมให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล การสวมใส่หน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ กลายเป็นเรื่องปกติและแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม การทำงานที่บ้านซึ่งเดิมเป็นเรื่องที่ทำหาย กลายเป็นเรื่องปกติ ประชาชนชาวโปรตุเกสส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเป็นอย่างดีและรับฟัง ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความเชื่อมั่น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรปด้วยกัน ประชาชนโปรตุเกสไม่ได้มีปฏิกิริยาต่อต้านนโยบายบริหารจัดการ กับการแพร่ระบาดฯ ของรัฐบาลมากนัก มีการประท้วงของประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบใน กรุงลิสบอน และเมืองใหญ่ ๆ เช่น เมืองปอร์ตู อย่างประปรายและเป็นไปอย่างสงบ เช่น การชุมนุม ประท้วงของกลุ่มศิลปินนักดนตรีและผู้ที่ทำงานในวงการศิลปะและธุรกิจบันเทิงเพื่อเรียกร้อง การเยียวยา เนื่องจากนับตั้งแต่มีการแพร่ระบาดฯ กิจกรรมในสาขานี้ต้องยุติลงอย่างสิ้นเชิง²⁴ และการชุมนุมประท้วงมาตรการสาธารณสุขของรัฐบาล โดยเฉพาะการบังคับให้สวมหน้ากากอนามัย การ lockdown การออกใบรับรองการฉีดวัคซีน EU digital vaccine certificate ซึ่งกลุ่มผู้ประท้วง มองว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและจำกัดสิทธิของประชาชน²⁵ ทั้งนี้ รัฐบาลโปรตุเกสไม่ได้ใช้ มาตรการที่รุนแรงในการจัดการกับการชุมนุมประท้วง และได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่ม ผู้ประท้วงโดยการออกมาตรการเยียวยาเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะ กลุ่มศิลปินนักดนตรีและผู้ที่ทำงานในวงการศิลปะและธุรกิจบันเทิง

3.1.5 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

โปรตุเกสเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศนับตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นประเทศแรกๆ ที่ริเริ่มการสำรวจทางทะเลซึ่งทำให้โปรตุเกสกลายเป็นหนึ่งใน อดีตประเทศเจ้าอาณานิคมที่สำคัญของโลก ภูมิหลังดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนิน นโยบายต่างประเทศของโปรตุเกสในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อประเทศอดีตอาณานิคมที่ ใช้ภาษาโปรตุเกส โปรตุเกสได้ริเริ่มก่อตั้งประชาคมประเทศที่ใช้ภาษาโปรตุเกส (Community of Portuguese Speaking Countries: CPLP) ในปี 2537 มีสมาชิกประกอบด้วยโปรตุเกสและประเทศ อดีตอาณานิคมของโปรตุเกส คือ บราซิล แองโกลา โมซัมบิก กินี-บิสเซา กาบองเวร์ดี เซาตูเมและปรินซิปี อีเควทอเรียลกินี และติมอร์-เลสเต

โปรตุเกสเป็นหนึ่งในประเทศผู้บริจาคเงินสนับสนุนโครงการ COVAX และบริจาค อุปกรณ์ป้องกัน เช่น หน้ากากอนามัยและอุปกรณ์ป้องกันให้แก่กลุ่มประเทศที่พูดภาษาโปรตุเกส โดยเฉพาะประเทศอดีตอาณานิคมโปรตุเกสในแอฟริกา เดิมรัฐบาลโปรตุเกสมีความประสงค์ที่จะ

²⁴ Cultura sai de novo à rua em protesto, em Lisboa e Porto, <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2020/05/27/cultura-sai-de-novo-a-rua-em-protesto-em-lisboa-e-porto/194464/>.

²⁵ Protests against lockdown measures, <https://www.theportugalnews.com/news/2021-07-23/protests-against-lockdown-measures/61207>.

บริจาควัคซีนจำนวน 1 ล้านโดส ให้แก่กลุ่มประเทศที่พูดภาษาโปรตุเกสในแอฟริกาและติมอร์-เลสเต²⁶ และต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2564 นายกรัฐมนตรีโปรตุเกสประกาศย้ำต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำประเทศประชาคมประเทศที่ใช้ภาษาโปรตุเกสที่แองโกลาว่า โปรตุเกสจะสนับสนุนวัคซีนให้กลุ่มประเทศเหล่านี้เพิ่มอีกเป็น 3 เท่าคือ 3 ล้านโดส และมีความเป็นไปได้ที่จะบริจาควัคซีนอีก 1 ล้านโดส ให้แก่โครงการ COVAX²⁷ อย่างไรก็ดี เนื่องจากโปรตุเกสยังได้รับมอบวัคซีนไม่ครบตามแผนการจัดหาวัคซีน ในเดือนกรกฎาคม 2564 โปรตุเกสจึงได้สั่งซื้อวัคซีน AstraZeneca จากฮังการี จำนวน 200,000 โดสเพื่อมอบให้กับติมอร์-เลสเต²⁸ และในเดือนสิงหาคม 2564 รัฐบาลโปรตุเกสได้บริจาควัคซีน AstraZeneca จำนวน 37,000 โดสให้แก่เซาตูเมและปรินซิปี และจำนวน 135,000 โดส ให้แก่แองโกลา หลังจากที่ได้เคยบริจาคให้ทั้งสองประเทศไปแล้ว 12,000 โดส และ 50,000 ในเดือนกรกฎาคม 2564 ตามลำดับ²⁹

ระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2564 โปรตุเกสได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรียุโรป (Presidency of the Council of the EU) ภายใต้แนวคิด “Time to deliver: a fair, green and digital recovery” ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งโปรตุเกสได้ย้ำที่จะให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับ (1) การรับมือกับการแพร่ระบาดฯ (2) การดำเนินการตามแผนการฉีดวัคซีนให้กับประชากรของสหภาพยุโรปให้เร็วที่สุด และ (3) การออกใบรับรองการฉีดวัคซีนของสหภาพยุโรป (EU Digital COVID Certificate)³⁰

นอกจากนี้ โปรตุเกสยังได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกยื่นแผนขออนุมัติวงเงินช่วยเหลือจากกองทุน Recovery and Resilience Facility (RRF) มูลค่า 672.5 พันล้านยูโร ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้โครงการ Next Generation EU โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟู

²⁶ Portugal to share COVID-19 shots with its former colonies in Africa, E. Timor, <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-portugal-idUSKBN2AO1S8>.

²⁷ Portugal will donate four million vaccines to Portuguese speaking countries, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/news-item?i=portugal-will-donate-four-million-vaccines-to-portuguese-speaking-countries>.

²⁸ Portugal: Vaccines from Hungary donated to Portuguese-language countries, <https://www.lusa.pt/article/34008224/portugal-vaccines-from-hungary-donated-to-portuguese-language-countries>.

²⁹ Portugal envia mais 37 mil doses de vacinas para São Tomé e Príncipe, <https://covid19.min-saude.pt/portugal-envia-mais-37-mil-doses-de-vacinas-para-sao-tome-e-principe/>.

³⁰ Coordinated action in the fight against COVID19 a priority for the Portuguese Presidency, <https://www.2021portugal.eu/en/news/coordinated-action-in-the-fight-against-covid-19-a-priority-for-the-portuguese-presidency/>.

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปภายหลังการแพร่ระบาดฯ ทั้งนี้ โปรตุเกสเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรปที่ได้ยื่นแผนฟื้นฟูภายใต้กองทุน RRF เมื่อเดือนเมษายน 2564 เพื่อขอรับเงินช่วยเหลือ 13.9 พันล้านยูโร และวงเงินกู้อีก 2.7 พันล้านยูโร³¹ โดยรัฐบาลโปรตุเกสมีแผนจะกระจายเงินช่วยเหลือดังกล่าวไปใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) การสร้างความเข้มแข็ง อาทิ การสร้างโอกาสให้กลุ่มอ่อนไหว การส่งเสริมขีดความสามารถด้านการผลิตและการจ้างงาน และการบริหารจัดการเขตแดน (2) การรับมือกับการเปลี่ยนผ่านด้านภูมิอากาศ อาทิ ระบบขนส่งที่ยั่งยืน การลดคาร์บอนในการผลิตและการส่งเสริมเศรษฐกิจชีวภาพ การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และพลังงานหมุนเวียน และ (3) การส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านด้านดิจิทัล ได้แก่ โครงการโรงเรียนดิจิทัล บริษัท 4.0 และการบริหารจัดการภาครัฐดิจิทัล 4.0 ทั้งนี้ แผนฟื้นฟูข้างต้นประกอบด้วยแผนการปฏิรูป 36 โครงการและแผนการลงทุน 77 โครงการ และจะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณในปี 2564 ต่อเนื่องไปจนถึงปี 2573³² ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนของการดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรียุโรป โปรตุเกสประสบความสำเร็จในการแสดงบทบาทที่โดดเด่นเคียงบ่าเคียงไหล่กับประเทศชั้นนำในสหภาพยุโรป และมีผลงานที่โดดเด่นในการการเร่งรัดแผนการฉีดวัคซีนของสหภาพยุโรป และการผลักดันให้สหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูภายใต้กองทุน RRF

3.2 การดำเนินมาตรการของรัฐบาลโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

3.2.1 มาตรการด้านสาธารณสุข

มาตรการแรกที่รัฐบาลโปรตุเกสดำเนินการทันทีที่พบการติดเชื้อเป็นครั้งแรกในโปรตุเกสในช่วงต้นเดือนมีนาคม 2563 คือ การประกาศปิดพรมแดนกับสเปน โดยระงับเที่ยวบิน การเดินทางรถไฟ และการสัญจรทางน้ำระหว่างกัน เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดในสเปนที่รุนแรงมากขึ้นและการที่องค์การอนามัยโลกประกาศการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปทั่วโลก ตามด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การ lockdown ประเทศซึ่งนำไปสู่การห้ามออกจากเคหสถาน การปิดสถานที่ทำการทั้งภาครัฐและเอกชน สถานศึกษา การระงับเที่ยวบินส่วนใหญ่จากต่างประเทศ ยกเว้นเที่ยวบินภายในสหภาพยุโรป เที่ยวบินไปยังประเทศที่มีประชากรโปรตุเกสอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และกลุ่มประเทศที่พูดภาษาโปรตุเกส ต่อมารัฐบาลได้ออกข้อกำหนดเพื่อจำกัดการเดินทางเข้ามาใน

³¹ President Ursula von der Leyen welcomes the first official submission of a recovery and resilience plan by Portugal, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1869.

³² Recovering Portugal, Building the Future - Recovery and Resilience Plan, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=recuperar-portugal-construindo-o-futuro-plano-de-recuperacao-e-resiliencia>.

โปรตุเกสโดยอนุญาตให้เฉพาะคนต่างชาติที่มีวีซ่าทำงาน นักศึกษา บุคคลในครอบครัวของชาวโปรตุเกส และการเดินทางที่มีเหตุผลด้านมนุษยธรรม

ต่อจากนั้น รัฐบาลโปรตุเกสได้มีการผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ควบคู่ไปกับการบังคับใช้มาตรการด้านสาธารณสุขเพิ่มเติม เช่น การให้ประชาชนทำงานที่บ้าน การบังคับให้ประชาชนสวมใส่หน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ การกักตัวภาคบังคับสำหรับผู้ติดเชื้อทุกราย การกักตัวในที่พักสำหรับผู้เดินทางมาจากประเทศกลุ่มเสี่ยงสูง เช่น อินเดีย บราซิล แอฟริกาใต้ เนปาล และสหราชอาณาจักร และมีการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับร้านอาหาร ทั้งการปิดแบบเต็มรูปแบบและการอนุญาตให้จำหน่ายเฉพาะอาหารที่นำกลับบ้าน เนื่องจากมีผลการวิจัยที่เชื่อถือได้ยืนยันว่า วัฒนธรรมการดำรงชีวิตของชาวโปรตุเกสที่ชอบพบปะสังสรรค์และออกไปรับประทานอาหารนอกบ้านเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ยอดผู้ติดเชื้อในโปรตุเกสเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเนื่องจากเป็นสถานที่ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อสูงจากการที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถอดหน้ากากอนามัยได้

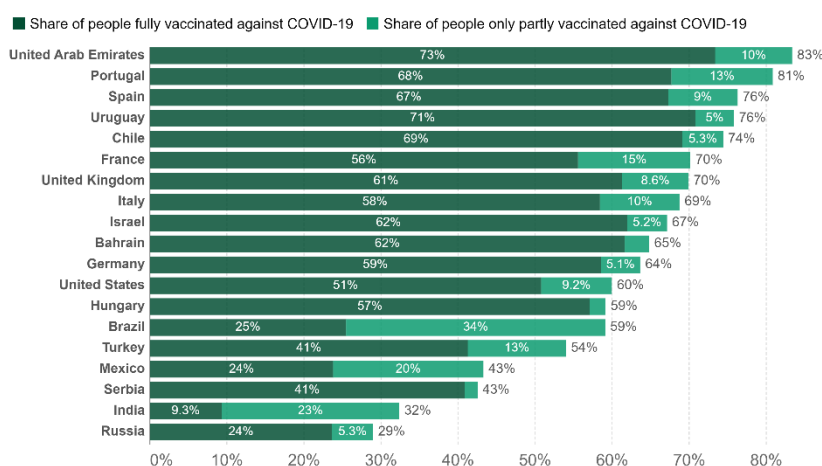
ทั้งนี้ มาตรการทางสาธารณสุขที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลคือการกำหนดยุทธศาสตร์การฉีดวัคซีนให้แก่ประชาชน โปรตุเกสเริ่มฉีดวัคซีนเข็มแรกให้ประชาชนเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2563 และมีแผนฉีดวัคซีนให้ประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตลอดปี 2564 ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service) ของโปรตุเกส วัตถุประสงค์หลักในการฉีดวัคซีนของรัฐบาลโปรตุเกส คือ (1) เพื่อรักษาชีวิตของประชาชน โดยมุ่งลดอัตราการเสียชีวิตและการเข้ารับการรักษาพยาบาล ตลอดจนลดการแพร่ระบาด โดยเฉพาะในกลุ่มที่เปราะบาง และ (2) เพื่อรักษาไว้ซึ่งการฟื้นตัวของระบบสาธารณสุขโปรตุเกส และระบบการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019³³

ในฐานะสมาชิกของสหภาพยุโรป โปรตุเกสอยู่ภายใต้โครงการจัดหาวัคซีนของสหภาพยุโรปซึ่งได้มีการลงนามสัญญาซื้อขายวัคซีนล่วงหน้ากับบริษัทผู้ผลิตวัคซีน 6 ราย คือ (1) AstraZeneca (2) BioNTech/Pfizer (3) Moderna (4) Curevac (5) Janssen และ (6) Sanofi/GSK จนถึงปัจจุบัน โปรตุเกสได้รับมอบวัคซีนแล้วกว่า 22 ล้านโดส และทำการฉีดวัคซีนไปแล้ว 13,799,806 โดส มีผู้ได้รับวัคซีนครบถ้วนแล้ว 5,713,954 คน คิดเป็นร้อยละ 57 ของประชากรโปรตุเกส และมีผู้ได้รับวัคซีนเข็มแรกอย่างน้อยร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด³⁴ ทั้งนี้ จากผลสำรวจของ Our World in Data ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2564 พบว่า โปรตุเกสมีสัดส่วนของประชากรที่ได้รับวัคซีนสูงที่สุดในโลกเป็นอันดับ 2 รองจากสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก

³³ ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส, <https://covid19.min-saude.pt/>

³⁴ ข้อมูล ณ วันที่ 27 สิงหาคม 2564 จากกระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส, <https://covid19.min-saude.pt/>

Share of people vaccinated against COVID-19, Aug 22, 2021

Our World
in Data

Source: Official data collated by Our World in Data. This data is only available for countries which report the breakdown of doses administered by first and second doses in absolute numbers.
CC BY

แผนภูมิที่ 3 สัดส่วนของประชากรประเทศต่างๆ ที่ได้รับวัคซีนเข็มที่ 1 และเข็มที่ 2 ณ วันที่ 22 ส.ค.

2564

ที่มา: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/>.

รัฐบาลโปรตุเกสได้ทำการการฉีดวัคซีน 4 ชนิด ให้ประชาชน คือ (1) AstraZeneca (2) Pfizer (3) Moderna และ (4) Johnson โดยพิจารณาจากช่วงอายุและปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกและหน่วยงานควบคุมยาของสหภาพยุโรป (European Medicines Agency: EMA) การฉีดวัคซีนให้ประชาชนโปรตุเกสเป็นไปตามความสมัครใจ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโปรตุเกสมีนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนเข้ารับการฉีดวัคซีนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการแพร่ระบาดฯ โดยมีการกำหนดแผนการฉีดวัคซีนให้กลุ่มเป้าหมายเป็น 2 ระยะ

ตารางที่ 2 แผนการฉีดวัคซีนของโปรตุเกส

ระยะที่ 1	ระยะที่ 2
- บุคลากรทางการแพทย์ - กลุ่มประชากรที่มีอายุ 80 ปี ขึ้นไป - กลุ่มประชากรที่มีอายุ 79-50 ปี ซึ่งป่วยด้วยโรคหัวใจ โรคหลอดเลือดหัวใจ โรคไตวาย และโรคปอดเรื้อรัง - กลุ่มประชากรอายุ 79-16 ปี และกลุ่มประชากรอายุต่ำกว่า 16 ปี ตามลำดับ ที่มีแนวโน้มจะเสียชีวิตหรือต้องเข้ารับการรักษในโรงพยาบาล หากติดเชื้อโควิด-19 เนื่องจากป่วยด้วยโรคต่างๆ คือ โรคมะเร็งกระดูกที่อยู่ระหว่างการรักษาโดยเคมีบำบัดหรือรังสีบำบัด ได้รับการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ มีภาวะภูมิคุ้มกันที่ลดลง มีอาการของโรคทางระบบประสาท โรคตับเรื้อรัง โรคเบาหวาน และโรคอ้วน	- กลุ่มประชากรที่เหลือไล่ตามช่วงอายุ คือ 65-79 50-64 25-49 18-24 0-17

ที่มา: กระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส

รัฐบาลโปรตุเกสได้ใช้สถานการณ์การแพร่ระบาดฯ เป็นโอกาสในการปรับปรุงและยกระดับระบบสาธารณสุขแห่งชาติ³⁵ ได้แก่

- 1) ปรับปรุงการเข้าถึงบริการสุขภาพแห่งชาติ
- 2) เพิ่มจำนวนเตียงผู้ป่วยวิกฤติทั่วประเทศ
- 3) เพิ่มศักยภาพของระบบการแพทย์ฉุกเฉินและเครือข่ายห้องปฏิบัติการทางการแพทย์
- 4) การดูแลผู้สูงวัยและผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้
- 5) เพิ่มงบประมาณให้กับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงสาธารณสุข
- 6) จัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์เพิ่มเติม โดยเฉพาะเครื่องช่วยหายใจ
- 7) การเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษให้บุคลากรด้านการแพทย์และสาธารณสุข
- 8) การจ้างงานแพทย์โดยไม่จำกัดอายุ (สามารถจ้างแพทย์ที่เกษียณอายุไปแล้วได้)

³⁵ ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส, <https://covid19.min-saude.pt/>.

3.2.2 มาตรการเยียวยาทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลโปรตุเกสได้ดำเนินมาตรการเยียวยาทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการรักษาการจ้างงาน เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ พบว่า ภาวะการจ้างงานในประเทศไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากรัฐบาลได้ออกมาตรการช่วยเหลือนายจ้างให้รักษาการจ้างงานลูกจ้างให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ (simplified layoff) โดยสำนักงานประกันสังคมช่วยจ่ายเงินเดือนลูกจ้างร่วมกับนายจ้างในอัตรา 2 ใน 3 ของค่าจ้าง และช่วยจ่ายเงินสมทบประกันสังคมแทนนายจ้างร้อยละ 70 มีลูกจ้างได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ประมาณ 750,000 คน คิดเป็นร้อยละ 15 ของแรงงานทั้งหมด ส่งผลให้ อัตราการว่างงานในปี 2564 จะอยู่ที่ร้อยละ 6.8 ไม่แตกต่างไปจากปี 2563 ซึ่งมีอัตราการว่างงานร้อยละ 6.9 มากนัก³⁶

ในช่วงของการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อเยียวยาภาคเศรษฐกิจของโปรตุเกส³⁷ สรุปได้ ดังนี้

3.2.2.1 มาตรการด้านภาษี

- 1) ขยายเวลาการชำระภาษีและการจ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนและลูกจ้างคิดเป็นมูลค่า 7.9 พันล้านยูโร
- 2) ลดภาษีเงินได้เป็นการชั่วคราวซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของ GDP
- 3) ขยายระยะเวลาการให้สิทธิพิเศษด้านภาษีแก่นักลงทุน ภาคบันเทิง และวัฒนธรรม
- 4) การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อกระตุ้นการบริโภคในภาคอาหาร ที่พัก และวัฒนธรรม
- 5) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนำเข้าเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์

3.2.2.2 มาตรการด้านสินเชื่อ

- 1) จัดสรรเงินช่วยเหลือ 0.8 พันล้านยูโร และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ 0.8 พันล้านยูโร แก่กิจการขนาดเล็กเพื่อฟื้นฟูกิจการ

³⁶ The impact of the COVID-19 crisis on labour markets around the world: The case of Portugal, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/presentation/wcms_797054.pdf.

³⁷ (1) Policy Responses to COVID19: Portugal, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#P>

(2) PORTUGAL - Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_policy_measures_16_november.pdf

2) สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ส่งออก และธุรกิจภาคการท่องเที่ยวมูลค่า 13 พันล้านยูโร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.8 ของ GDP

3) ออกกฎหมายขยายระยะเวลาการพักชำระหนี้ของครัวเรือน บริษัทเอกชน และหน่วยงานด้านสังคมไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2564

4) จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้สายการบินแห่งชาติ TAP Air Portugal

3.2.2.3 มาตรการด้านการคลัง

1) จัดสรรเงินช่วยเหลือ 0.8 พันล้านยูโร ให้กิจการขนาดเล็กเพื่อฟื้นฟูกิจการ

2) ชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากยกเลิกการจัดกิจกรรมและงานแสดงสินค้า นานาชาติในโปรตุเกส

3) เร่งรัดการจ่ายเงินให้แก่บริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

4) จัดสรรงบประมาณเดือนละ 600 ล้านยูโร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.3 ของ GDP ช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง

5) จัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มอัตราค่าจ้างบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขและการศึกษาซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของ GDP และจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 20 ของฐานเงินเดือนให้แก่บุคลากรด้านสาธารณสุขด้านหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโรคฯ

6) เพิ่มการลงทุนภาครัฐอีกกว่าร้อยละ 20 โดยได้รับเงินช่วยเหลือ 13.9 พันล้านยูโร และเงินกู้อีก 2.7 พันล้านยูโร จากคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ภายใต้กองทุน Recovery and Resilience Fund (RRF) ซึ่งเน้นการสนับสนุนภาคสังคม และการเปลี่ยนผ่านด้านสภาพภูมิอากาศและดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

3.2.2.4 มาตรการฟื้นฟูการท่องเที่ยว

1) การเปิดรับนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายหลักภายหลังจากการแพร่ระบาดของโรคที่ 1 และโรคที่ 3 ซึ่งในช่วงเวลานั้นสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ ในโปรตุเกสเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ ในประเทศต้นทางยังคงไม่ดีขึ้น โดยเฉพาะในกรณีสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นประเทศเป้าหมายหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ออกข้อกำหนดห้ามประชาชนเดินทางไปต่างประเทศ โดยไม่มีความจำเป็น ซึ่งรวมถึงการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ และแม้ว่าต่อมามีการยกเลิกข้อห้ามดังกล่าว แต่ก็มีข้อกำหนดอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวในโปรตุเกส เช่น การกำหนดให้นักท่องเที่ยวชาวอังกฤษที่เดินทางกลับจากการท่องเที่ยวที่โปรตุเกสต้องแสดงผลตรวจโควิดและต้องเข้ารับการกักตัวเป็นเวลา 10 วัน

2) ประกาศแผนการผ่อนปรนหลังการ lockdown ซึ่งมีการยกเลิกการห้ามทำกิจกรรมต่าง ๆ และอนุญาตให้เปิดร้านอาหารและสถานที่ท่องเที่ยวได้ตามปกติ โดยกำหนดมาตรการเฝ้าระวังเพิ่มเติม เช่น อนุญาตให้เฉพาะผู้ที่ฉีดวัคซีนครบหรือผู้ที่มีผลตรวจโควิดภายใน 72 ชั่วโมง นั่งรับประทานอาหารในร้านได้

3) จัดทำแผนฟื้นฟูการท่องเที่ยวโดยมีเป้าหมายยกระดับภาพลักษณ์มูลค่าเพิ่ม และขีดความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวของโปรตุเกสอย่างยั่งยืน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับ สถานการณ์การท่องเที่ยวหลังยุคโควิด

3.2.2.5 มาตรการอื่น ๆ

- 1) การส่งเสริมการชำระเงินด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดการสัมผัส
- 2) การแก้ไขกฎระเบียบการตรวจลงตราสำหรับนักลงทุน

3.2.3 มาตรการเยียวยาทางสังคม

ในช่วงของการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเยียวยาทางสังคมที่สำคัญ³⁸ ดังนี้

3.2.3.1 การเยียวยาครัวเรือน

- 1) ออกกฎหมายห้ามเจ้าของบ้านบอกเลิกสัญญาเช่าบ้านในกรณีที่ผิคนัดชำระค่าเช่าบ้าน
- 2) ครอบครัวขนาดใหญ่ที่มีสมาชิก 5 คนหรือมากกว่า สามารถยื่นขอลดภาษีมูลค่าเพิ่มจากค่าสาธารณูปโภคย้อนหลังได้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2563
- 3) ขยายระยะเวลาการจ่ายภาษีและเงินสมทบประกันสังคม
- 4) อนุญาตให้พนักงานทั้งในบริษัทและลูกจ้างอิสระสามารถหยุดงานเพื่อดูแลบุตรที่มีอายุไม่เกิน 12 ปี
- 5) ให้ความช่วยเหลือพิเศษทางการเงินแก่พนักงานที่หยุดงานเพื่อดูแลบุตรในอัตราร้อยละ 66 ของเงินเดือน

3.2.3.2 การเยียวยาแรงงาน

- 1) ดำเนินนโยบายชะลอการเลิกจ้างงาน (Simplified lay-off)
- 2) กำหนดให้แรงงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระภายใต้ระบบประกันสังคมทั่วไปได้รับเงินค่าจ้างเต็มจำนวน ในกรณีที่ต้องกักตัวเป็นเวลา 14 วัน

³⁸ PORTUGAL - Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_policy_measures_16_november.pdf.

3) จัดสรรเงินช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ได้รับผลกระทบ คนตกงาน คนที่ต้องหยุดงานเพื่ออยู่ดูแลบุตรหลานที่บ้านเนื่องจากการปิดโรงเรียน และคนที่ป่วยหรือต้องกักตัวเนื่องจากติดเชื้อ

4) ให้สิทธิในการรักษาพยาบาลและการเข้าถึงระบบประกันสังคมแก่คนต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติซึ่งรวมถึงแรงงานไทย

5) สนับสนุนด้านการฝึกอาชีพสำหรับผู้ว่างงาน โดยจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในอัตราร้อยละ 50 ของเงินเดือนจนถึงระดับค่าแรงขั้นต่ำ และสนับสนุนค่าฝึกอบรมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

6) ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำจาก 635 ยูโรเป็น 665 ยูโรในปี 2565 โดยมีแรงงานที่จะได้รับประโยชน์ประมาณ 750,000 คน หรือร้อยละ 13 ของแรงงานโปรตุเกสทั่วประเทศ รวมทั้งแรงงานไทยในโปรตุเกสซึ่งทำงานในภาคการเกษตร

7) สนับสนุนการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ว่างงานโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินในอัตราร้อยละ 50 ของเงินเดือนจนถึงระดับค่าแรงขั้นต่ำ และสนับสนุนค่าฝึกอบรมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

3.2.3.3 การเยียวยาผู้ต้องขัง

1) ปรับปรุงกระบวนการการอภัยโทษแก่นักโทษด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมและคำนึงถึงนักโทษที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง

2) ลดโทษให้แก่นักโทษที่มีระยะเวลารับโทษ 2 ปี หรือยกเว้นโทษ 2 ปี สุดท้ายในทัณฑสถาน ยกเว้นผู้ต้องโทษคดีอุกฉกรรจ์ คดีของผู้มีตำแหน่งทางการเมือง และคดีด้านความมั่นคง

3) ปลอ่ยตัวนักโทษประมาณ 2,000 คน ที่เข้าข่ายได้รับอภัยโทษกลับสู่ครอบครัวและสังคม

3.2.3.4 มาตรการอื่น ๆ

1) ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 1 ล้านยูโรแก่ศิลปินในสาขาทัศนศิลป์และศิลปะการแสดง และหน่วยงานทางวัฒนธรรมที่มีใช้หน่วยงานของรัฐและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นผ่านกองทุนส่งเสริมวัฒนธรรม เนื่องจากผลกระทบจากการยกเลิกโครงการและจ้างงานในช่วงการแพร่ระบาด

2) การขยายระยะเวลาการพำนักในโปรตุเกสให้แก่แรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าวเป็นการชั่วคราวและให้กลุ่มคนเหล่านี้มีสิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลและได้รับสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับชาวโปรตุเกส

3) การปรับเปลี่ยนการให้บริการของภาครัฐ เช่น การแจ้งเกิดผ่านระบบออนไลน์ และการปรับเปลี่ยนการให้บริการภาครัฐเป็นระบบดิจิทัลผ่าน platform เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน และลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาด

3.3 การประเมินผลนโยบายของรัฐบาลโปรตุเกสในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

3.3.1 การรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ของรัฐบาลโปรตุเกสสะท้อนให้เห็นถึงความสมดุลของการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อขับเคลื่อนให้ประเทศเดินหน้าต่อไปได้

1) นโยบายด้านสาธารณสุข นอกจากจะดำเนินการตรวจหาผู้ติดเชื้ออย่างรวดเร็วและครอบคลุมในทุกพื้นที่ทั่วประเทศแล้ว รัฐบาลโปรตุเกสยังมีนโยบายการฉีดวัคซีนที่ชัดเจนและมีเป้าหมาย มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การฉีดวัคซีน แผนบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ การลงทะเบียน การเฝ้าระวังผลข้างเคียง และการประชาสัมพันธ์ข้อมูล แผนงานฉีดวัคซีนโปรตุเกสมีความเป็นสากล ชัดเจน ตอบรับต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี และให้ความสำคัญกับคนทุกกลุ่มที่พำนักอยู่ในโปรตุเกส รวมทั้งคนต่างชาติ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขด่านหน้า กลุ่มเปราะบาง (ผู้สูงอายุและผู้ที่มีโรคประจำตัว) รัฐบาลได้ดำเนินการฉีดวัคซีนไล่ตามช่วงอายุจากมากไปหาน้อย และครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งแรงงานต่างชาติซึ่งรวมถึงแรงงานไทยกว่า 1,200 คน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลโปรตุเกสได้มีการปรับเปลี่ยนแผนการฉีดวัคซีนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการล่าสุดของการวิจัยวัคซีนต้านโควิด-19 การรับรองวัคซีนโดยหน่วยงานควบคุมยาของสหภาพยุโรป (European Medicines Agency: EMA) สถานการณ์ของการแพร่ระบาดฯ รวมทั้งขีดความสามารถในการส่งมอบวัคซีนของบริษัทผู้ผลิตวัคซีนแต่ละบริษัท

2) นโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจประกาศ lockdown รัฐบาลมีมาตรการรองรับที่ชัดเจนในการชดเชยรายได้ให้แก่ประชาชน การช่วยเหลือนายจ้างให้สามารถรักษาการจ้างงานลูกจ้างผ่านระบบประกันสังคมและการลงทุนภาครัฐเพื่อให้เศรษฐกิจดำเนินไปได้ และเมื่อพ้นระยะของการ lockdown ครั้งแรก รัฐบาลก็ดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งเสริมการฟื้นฟูกิจการของภาคเอกชน และจับทิศทางเปลี่ยนแปลงของโลกไปสู่ยุคดิจิทัล การปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต โดยหันมาผลิตสินค้าที่มีความขาดแคลนในสหภาพยุโรป เช่น ผลิตผลทางการเกษตรที่มีความต้องการมากขึ้น การเปิดธุรกิจภาคบริการและการท่องเที่ยวอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การกำหนดจำนวนคนเข้ารับบริการ การให้บริการผู้ที่ฉีดวัคซีนและมีผลตรวจโควิดเป็นลบ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดทำแผนฟื้นฟูการท่องเที่ยวโดยมีเป้าหมายยกระดับภาพลักษณ์ มูลค่าเพิ่ม และ

ขีดความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวของโปรตุเกสอย่างยั่งยืน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์การท่องเที่ยวหลังยุคโควิดซึ่งจะเป็นการแข่งขันอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว³⁹ เนื่องจากการท่องเที่ยวยังคงเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของโปรตุเกส

3.3.2 รัฐบาลโปรตุเกสมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้านในการดำเนินนโยบายเยียวยาต่าง ๆ เช่น ในการให้เงินชดเชยแก่ผู้ประกอบการที่ต้องหยุดงานเพื่อแลดูบุตรที่บ้าน นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่เป็นบิดามารดาของบุตรแล้ว ยังครอบคลุมถึงปู่ย่าตายายที่ทำหน้าที่ผู้ปกครองแทนบิดามารดาของบุตรด้วย เนื่องจากคนหนุ่มสาวโปรตุเกสนิยมออกไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของประชากรโปรตุเกส ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีอัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานที่สูงมากประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรป⁴⁰ จึงต้องฝากบุตรไว้ในความดูแลของปู่ย่าตายาย นอกจากนี้ รัฐบาลยังออกข้อกำหนดให้งดการเยี่ยมคนชราที่บ้านพัก เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุจัดอยู่ในกลุ่มเปราะบางซึ่งมีอัตราการเสียชีวิตสูงในช่วงการแพร่ระบาด

3.3.3 แม้ว่าในการดำเนินนโยบายบางเรื่องของรัฐบาลจะมีข้อบกพร่องและถูกวิพากษ์วิจารณ์ รัฐบาลโปรตุเกสก็ไม่ได้นิ่งนอนใจและมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น

1) การที่รัฐบาลประกาศระงับเที่ยวบินส่วนใหญ่จากต่างประเทศโดยมีข้อยกเว้นสำหรับ (ก) เที่ยวบินภายในสหภาพยุโรป (ข) เที่ยวบินไปยังพื้นที่ที่มีประชากรโปรตุเกสอาศัยอยู่จำนวนมาก อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา แอฟริกาใต้ และบราซิล (ค) เที่ยวบินระหว่างโปรตุเกสกับกลุ่มประเทศที่พูดภาษาโปรตุเกสซึ่งเป็นเที่ยวบินที่สายการบินแห่งชาติโปรตุเกส TAP Air Portugal ทำการบินอยู่ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นความพยายามที่จะรักษาลาดนักท่องเที่ยวหลักจากยุโรปโดยเฉพาะสหราชอาณาจักร และเป็นการเอื้อประโยชน์แก่สายการบิน TAP Air Portugal ซึ่งมีปัญหาขาดทุนสะสมและใกล้จะล้มละลาย โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดฯ ทั้งๆ ที่ประเทศที่ได้รับการยกเว้นเหล่านี้ เช่น สหราชอาณาจักร บราซิล และแอฟริกาใต้ ล้วนเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ติดเชื้อเป็นจำนวนมากและมีการแพร่ระบาดของเชื้อกลายพันธุ์ ส่งผลให้ในเวลาต่อมารัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดให้มีการระงับเที่ยวบินจากประเทศกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้และกำหนดให้ผู้เดินทางมาจากประเทศเหล่านี้ต้องเข้ารับการกักตัวเป็นระยะเวลา 14 วัน

³⁹ Presentation of the Plan Reactivate Tourism,

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-apresenta-plano-de-acao-de-6-mil-milhoes-de-euros-para-reativar-o-turismo>.

⁴⁰ Portugal: High and rising emigration in a context of high, but decreasing, unemployment,

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/portugal-high-and-rising-emigration-in-a-context-of-high-but-decreasing-unemployment>.

2) การที่โปรตุเกสไม่มีข้อกำหนดให้ผู้เดินทางจากต่างประเทศเข้ามาในโปรตุเกส ต้องแสดงผลการตรวจโควิดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นความหละหลวมและเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการแพร่ระบาดระลอกที่ 2 และ 3 โดยเชื่อกันว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะจากสหราชอาณาจักรเป็นกลุ่มที่นำเชื้อเข้ามาในโปรตุเกสเป็นจำนวนมากและส่งผลให้ทำให้โปรตุเกสมีการแพร่ระบาดของเชื้อกลายพันธุ์ครบเกือบทุกสายพันธุ์ ดังนั้น รัฐบาลโปรตุเกสจึงได้ออกข้อกำหนดให้ผู้เดินทางเข้ามาในโปรตุเกสทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไปต้องแสดงผลการตรวจโควิดแบบ RT-PCR ก่อนการเดินทางภายใน 72 ชั่วโมง นับตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2564 เป็นต้นมา

3.3.4 รัฐบาลโปรตุเกสสามารถสื่อสารและทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการแพร่ระบาดฯ แนวทางการป้องกันโรค รวมทั้งมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการออกแถลงการณ์ของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การใช้เว็บไซต์ของกระทรวงสาธารณสุขเป็นศูนย์กลางในการให้ข้อมูลที่ครอบคลุมและถูกต้องแก่ประชาชนและสื่อมวลชน การเป็นพันธมิตรระหว่างกระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกสกับสื่อมวลชนชั้นนำของโปรตุเกส และการแถลงข่าวประจำวันของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีรัฐมนตรีสาธารณสุขและปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้แถลงข่าวและให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนด้วยตนเอง ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนและสื่อสังคมออนไลน์ของโปรตุเกส ดำเนินไปด้วยความเป็นมืออาชีพและปราศจากการนำเสนอข่าวลือ ข่าวที่เป็นเท็จ และข่าวสารที่มึนยทางการเมือง

3.3.5 รัฐบาลโปรตุเกสสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนจากการดำเนินนโยบายที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาวัคซีน การดำเนินการฉีดวัคซีน การจัดซื้ออุปกรณ์การแพทย์ การบริหารจัดการงบประมาณในการเยียวยาและกระตุ้นเศรษฐกิจ และการที่ประธานาธิบดีโปรตุเกสได้ใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายแก้ไขกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ภายใต้กองทุนให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพราะความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ และเห็นว่า มาตรฐานของการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของรัฐยังคงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ประกอบกับเงินช่วยเหลือที่ได้รับมีมูลค่าค่อนข้างมากและเป็นความคาดหวังของรัฐบาลและประชาชนว่าเงินจำนวนนี้จะนำไปใช้เพื่อฟื้นฟูประเทศจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดฯ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และยังเป็นที่จับตามองของนานาชาติเนื่องจากโปรตุเกสเป็นประเทศแรกที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือนี้จากสหภาพยุโรป

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลโปรตุเกสให้ความสำคัญกับ 2 เรื่องหลัก คือ การรักษาชีวิตควบคู่ไปกับการรักษาการจ้างงานซึ่งสะท้อนถึงความสมดุลของการดำเนินนโยบาย ด้านสาธารณสุขเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ ควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการเยียวยาทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศให้เดินหน้าต่อไปได้ โดยมีการดำเนินนโยบายที่มี เป้าหมายชัดเจน โปร่งใส มีแผนรองรับ มีความยืดหยุ่น และมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับ พัฒนาการของโรคและสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ

1) นโยบายการฉีดวัคซีนของรัฐบาลโปรตุเกสซึ่งมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่จะได้รับวัคซีนอย่างชัดเจน โดยแต่ละกลุ่มจะได้รับวัคซีนที่มีความเหมาะสมตามช่วงอายุ โดยคำนึงถึงผลข้างเคียงของวัคซีนแต่ละชนิด ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถบริหารจัดการโควตา วัคซีนตามขีดความสามารถในการส่งมอบวัคซีนของผู้ผลิต และเร่งรัดการฉีดวัคซีนจนโปรตุเกสเป็น หนึ่งในประเทศที่มีสัดส่วนของผู้ได้รับการฉีดวัคซีนสูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง ส่งผลให้อัตราผู้ติดเชื้อมี จำนวนลดลงตามลำดับ และนำไปสู่การผ่อนคลายมาตรการด้านสาธารณสุขเพื่อเตรียมเปิดประเทศรับ นักท่องเที่ยวในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2564

2) นโยบายการรักษาการจ้างงานของรัฐบาลโปรตุเกสที่มุ่งช่วยเหลือนายจ้างให้ รักษาการจ้างงานลูกจ้างให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ (simplified layoff) โดยสำนักงานประกันสังคม ช่วยจ่ายเงินเดือนลูกจ้างร่วมกับนายจ้าง และช่วยจ่ายเงินสมทบประกันสังคมแทนนายจ้างซึ่งมีลูกจ้าง ได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ประมาณ 750,000 คน คิดเป็นร้อยละ 15 ของแรงงานทั้งหมด ส่งผล ให้อัตราการว่างงานในปี 2564 จะอยู่ที่ร้อยละ 6.8 ไม่แตกต่างไปจากปี 2563 ซึ่งมีอัตราการว่างงาน ร้อยละ 6.9

4.1.2 การที่รัฐบาลโปรตุเกสสามารถดำเนินนโยบายบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาด ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้อย่างสมดุล มีเอกภาพ และได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ของสังคมเป็นผลมาจากปัจจัยสนับสนุนดังต่อไปนี้

1) ความมีเสถียรภาพและการปรองดองทางการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลโปรตุเกสจะ ไม่ได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภาและรัฐสภาเองโดยพรรคฝ่ายค้านก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์และอภิปราย

เกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลก็ต้องรายงานการใช้อำนาจภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้รัฐสภาทราบ แต่รัฐสภาโปรตุเกสซึ่งประกอบด้วยพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาลได้ร่วมกันพิจารณากฎหมายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและความจำเป็นเร่งด่วนในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ เป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากการที่พรรคฝ่ายค้านได้ลงมติสนับสนุนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลและได้เสนอที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวโปรตุเกสที่มีระดับของความพึงพอใจต่อประชาธิปไตยและความเชื่อมั่นในสถาบันการเมืองคือพรรคการเมืองและรัฐสภาค่อนข้างสูง และคุณลักษณะของสังคมโปรตุเกสที่เป็นสังคมแห่งความปรองดอง ยอมรับในความหลากหลาย และเป็นสังคมของทุกคน (inclusive society)

2) ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งภายใต้การนำประธานาธิบดีโปรตุเกสคนปัจจุบันซึ่งเป็นผู้นำที่มีประสบการณ์มายาวนาน มีความชอบธรรมจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และดำรงตำแหน่งต่อเนื่องเป็นสมัยที่สอง โดยประธานาธิบดีได้ให้การสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและมีบทบาทสำคัญในการทำความเข้าใจกับสาธารณชนในการดำเนินนโยบายสำคัญ ๆ โดยเฉพาะการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ได้อย่างทันทั่วทั้งนี้ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลผ่านการใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายบางฉบับ รวมทั้งมีท่าทีทางการเมืองที่ปรองดองเป็นที่ยอมรับของทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล

3) พื้นฐานค่านิยมและวัฒนธรรม ประชาชนโปรตุเกสที่ค่อนข้างมีวินัยและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลด้วยดี แม้ว่าจะได้รับผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งสะท้อนถึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

4) รัฐบาลสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติ แนวทางการป้องกันตนเองจากการแพร่ระบาดฯ และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ

4.1.3 ถึงแม้ว่าโปรตุเกสเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้านการสาธารณสุขอยู่ในลำดับรั้งท้ายในสหภาพยุโรป รัฐบาลโปรตุเกสก็ได้พยายามเพิ่มศักยภาพด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มบุคลากรด้านสาธารณสุขและการเพิ่มจำนวนเตียงผู้ป่วยวิกฤต ที่สำคัญคือรัฐบาลโปรตุเกสสามารถระดมการตรวจหาผู้ติดเชื้อได้อย่างรวดเร็ว และมีการดำเนินมาตรการควบคุมโรค และมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ค่อนข้างสมดุล

4.1.4 เสถียรภาพทางการเมืองของโปรตุเกสเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเป้าหมายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขเพื่อ

ควบคุมการแพร่ระบาดฯ หากรัฐบาลสามารถรักษาความปรองดองทางการเมืองและรักษาสถิติของการดำเนินนโยบายได้จนครบวาระ โปตุเกสก็จะสามารถดำเนินการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ในฐานะที่โปตุเกสเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรปที่ได้ยื่นแผนฟื้นฟูภายใต้กองทุน RRF เพื่อขอรับเงินช่วยเหลือ 13.9 พันล้านยูโร และวงเงินกู้อีก 2.7 พันล้านยูโร โดยคาดว่า มาตรการเยียวยาต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วและการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูจะเริ่มเห็นผลเป็นรูปธรรมในปี 2565 เป็นต้นไป

4.1.5 อย่างไรก็ดี ในการเผชิญกับการแพร่ระบาดฯ โปตุเกสมีข้อได้เปรียบประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ กล่าวคือ

1) โปตุเกสเผชิญกับการแพร่ระบาดในระลอกแรกค่อนข้างช้ากว่าประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรปด้วยกัน จึงทำให้รัฐบาลโปตุเกสมีเวลาพอสมควรในการเตรียมการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ

2) การที่โปตุเกสเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีประชากร 10.3 ล้านคน และมีพรมแดนทางบกติดกับสเปนเพียงประเทศเดียวทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินมาตรการด้านการควบคุมโรคของโปตุเกสมีความซับซ้อนและใช้ทรัพยากรน้อยกว่าอีกหลายประเทศ

3) การที่โปตุเกสอยู่ภายใต้โครงการจัดหาวัคซีนของสหภาพยุโรปซึ่งได้มีการลงนามสัญญาซื้อขายวัคซีนล่วงหน้ากับบริษัทผู้ผลิตชั้นนำเกือบทุกรายในโลกทำให้กลไกการจัดหาวัคซีนของโปตุเกสดำเนินไปได้อย่างค่อนข้างราบรื่นและไม่ได้ประสบปัญหาการขาดแคลนวัคซีนมากนัก ตลอดจนสามารถแบ่งปันวัคซีนในรูปแบบของการบริจาควัคซีนให้ประเทศอดีตอาณานิคมได้อีกจำนวนหนึ่ง

4) การที่โปตุเกสได้ผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจมาระยะหนึ่งได้ส่งผลให้สถานะทางการเงินและการคลังของประเทศมีความมั่นคงในระดับหนึ่งและมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดฯ

5) โปตุเกสได้รับประโยชน์จากเงินช่วยเหลือกองทุน Recovery and Resilience Facility (RRF) ของสหภาพยุโรป โดยโปตุเกสเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรปที่ได้ยื่นแผนฟื้นฟูเพื่อขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนนี้ทั้งในรูปเงินช่วยเหลือและเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

6) ระบบประกันสังคมของโปตุเกสมีความเข้มแข็งและมีการจัดเก็บข้อมูลประชากรที่เป็นระบบ ทำให้การบริหารจัดการด้านการเยียวยาดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อพิจารณา

โดยที่บริบทของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นขนาดของประเทศ จำนวนประชากร ภูมิรัฐศาสตร์ ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และมาตรฐานด้านสาธารณสุข ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อพิจารณาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ของโปรตุเกสในการบริหารจัดการวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายบริหารจัดการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคอุบัติใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนี้

4.2.1 ในการบริหารจัดการภาวะวิกฤตจากการแพร่ระบาดฯ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการที่มีผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีบางภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นและขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าคือวิสัยทัศน์ในการดำเนินนโยบายที่มีความสมดุลและมองไปข้างหน้า ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนและมีแผนรองรับ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามแรงกดดันทางการเมือง การดำเนินมาตรการเยียวยาที่มีความเป็นธรรมและครอบคลุมทุกภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ การออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มุ่งผลในระยะยาว และการเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในหลังยุคของการแพร่ระบาดฯ เช่น การยกระดับระบบสาธารณสุขของประเทศ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ลดการพึ่งพาภาคการท่องเที่ยว และการส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตที่ตอบสนองต่อความต้องการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

4.2.2 การมีระบบประกันสังคมที่เข้มแข็งและมีฐานข้อมูลของประชากรที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันทำให้ภาครัฐสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในการณ์ของโปรตุเกส รัฐบาลสามารถจ่ายเงินเยียวยาให้แก่ภาคธุรกิจและกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมโดยพิจารณาจากฐานข้อมูลระบบประกันสังคมและประวัติการชำระภาษี ในขณะเดียวกันรัฐบาลโปรตุเกสสามารถบริหารจัดการการลงทะเบียนฉีดวัคซีนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยไม่ต้องสร้าง platform หรือ application ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นมาใหม่ แต่สามารถใช้ระบบลงทะเบียนออนไลน์ของกระทรวงสาธารณสุขและระบบการตอบรับและนัดหมายวันฉีดวัคซีนผ่านระบบ SMS ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความคุ้นเคย ในขณะที่กลุ่มคนที่ไม่สามารถลงทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ด้วยตนเองก็สามารถติดต่อขอลงทะเบียนกับสำนักงานสาธารณสุขในเขตที่พักอาศัยโดยใช้ฐานข้อมูลจากระบบประกันสังคม

4.2.3 การสื่อสารและทำความเข้าใจกับประชาชนอย่างตรงไปตรงมาเกี่ยวกับสถานการณ์ของการแพร่ระบาดฯ แนวทางการป้องกันโรค รวมทั้งมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลในการรับมือกับการแพร่ระบาดฯ ไม่ว่าจะเป็นโดยผู้นำหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึง

กลุ่มเป้าหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและการได้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม

4.2.4 การเจรจาจัดซื้อวัคซีนในนามของสหภาพยุโรปโดยมีการเจรจากับผู้ผลิตวัคซีนชั้นนำทุกรายซึ่งใช้เทคโนโลยีที่ต่างกัน นอกจากจะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองแล้ว ยังเป็นการกระจายความเสี่ยงจากการพึ่งพาวัคซีนชนิดใดชนิดหนึ่ง และทำให้สหภาพยุโรปสามารถกระจายวัคซีนที่ได้รับให้แก่ประเทศสมาชิกตามลำดับของความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดสรรวัคซีนภายใต้ โครงการเพื่อการเข้าถึงวัคซีนโควิด-19 ระดับโลก (Covid-19 Vaccines Global Access Facility - COVAX) ของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ แล้ว การรวมกลุ่มในนามของกลุ่มภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เช่น อาเซียน สหภาพแอฟริกา ประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ น่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองและโอกาสในการเข้าถึงวัคซีนของประเทศกำลังพัฒนาได้มากกว่า

4.2.5 ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ ที่รุนแรงและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงวัคซีนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างประเทศยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาคมโลกสามารถก้าวข้ามวิกฤตของการแพร่ระบาดฯ ไปด้วยกัน โดยไม่ทิ้งประเทศใดประเทศหนึ่งไว้ข้างหลัง โปรตุเกสเป็นแบบอย่างของประเทศที่ยึดมั่นในหลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยได้บริจาควัคซีนและอุปกรณ์ป้องกันให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ในขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาเองก็สามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยการให้ประเทศที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่าขอยืมวัคซีน นอกจากนี้ หากประเทศต่าง ๆ จะสามารถร่วมมือกันในการรับรองวัคซีนและใบรับรองการฉีดวัคซีนโดยใช้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ก็จะช่วยลดอุปสรรคในการเดินทางระหว่างประเทศและช่วยฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของทุกประเทศ

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

มาระตี นະลิตา อังดาโม. แนวทางขับเคลื่อนการทูตสาธารณสุขเชิงรุกของไทยและข้อเสนอแนะ.

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 12 กระทรวงการต่างประเทศ,
2563.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร, 2538.

Coombs, W. Timothy and Holladay, Sherry J. Handbook of Crisis Communication.
NJ: Wiley-Blackwell, 2010.

Coombs, W. Timothy. Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and
Responding. TX: Texas A&M University, College Station, 2010

Knill, Christoph and Tosun, Jale. Public Policy A New Introduction. Basingstoke:
Palgrave Macmillan, 2012.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงสาธารณสุขโปรตุเกส. <https://covid19.min-saude.pt/>.

สำนักงานสถิติแห่งชาติโปรตุเกส. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.

Coordinated action in the fight against COVID19 a priority for the Portuguese
Presidency. <https://www.2021portugal.eu/en/news/coordinated-action-in-the-fight-against-covid-19-a-priority-for-the-portuguese-presidency/>.

Cultura sai de novo à rua em protesto, em Lisboa e Porto.

<https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2020/05/27/cultura-sai-de-novo-a-rua-em-protesto-em-lisboa-e-porto/194464/>.

Economic and political outline Portugal - Santandertrade.

<https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/portugal/economic-political-outline>.

EIU Viewpoint - Economist Intelligence Unit. <https://viewpoint.eiu.com/analysis/geography/XG/PT/reports/one-click-report>.

Elisabetta De Giorgi & José Santana-Pereira (2021) Still different? Reassessing Portuguese exceptionalism within Southern Europe.
<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/02/12/still-different-reassessing-portuguese-exceptionalism-within-southern-europe/>.

Elisabetta De Giorgi & José Santana-Pereira (2020) The Exceptional Case of Post-Bailout Portugal: A Comparative Outlook, *South European Society and Politics*, 25:2, 127-150, DOI: 10.1080/13608746.2021.1872152.

Germany sends doctors and ventilators to help Portugal with COVID-19 crisis.
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-germany-idUSKBN2A138B>.

Daily New Cases in Portugal. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/portugal/>.

Number of arrivals in tourist accommodation in Portugal from 2006 to 2019.
<https://www.statista.com/statistics/413252/number-of-arrivals-spent-in-short-stay-accommodation-in-portugal/>.

Policy Responses to COVID19: Portugal. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#P>.

Portugal: High and rising emigration in a context of high, but decreasing, unemployment. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/portugal-high-and-rising-emigration-in-a-context-of-high-but-decreasing-unemployment>.

Portugal - Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_policy_measures_16_november.pdf.

Portugal mulls transfer of Covid patients to Austria. <https://www.expatica.com/de/uncategorized/portugal-mulls-transfer-of-covid-patients-to-austria-256912/>.

Portugal will donate four million vaccines to Portuguese speaking countries.

[https://www.portugal.gov.pt /en/gc22/communication/news-item?i=portugal-will-donate-four-million-vaccines-to-portuguese-speaking-countries](https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/news-item?i=portugal-will-donate-four-million-vaccines-to-portuguese-speaking-countries).

Portugal to share COVID-19 shots with its former colonies in Africa, E. Timor.

<https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-portugal-idUSKBN2AO1S8>.

Portugal: Vaccines from Hungary donated to Portuguese-language countries.

<https://www.lusa.pt/article/34008224/portugal-vaccines-from-hungary-donated-to-portuguese-language-countries>.

Portugal envia mais 37 mil doses de vacinas para São Tomé e Príncipe.

<https://covid19.min-saude.pt/portugal-envia-mais-37-mil-doses-de-vacinas-para-sao-tome-e-principe/>.

Portugal's president in 'exemplary' self-isolation, tests negative for coronavirus.

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-president-idUSKBN20W2S9>.

Presentation of the Plan Reactivate Tourism. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-apresenta-plano-de-acao-de-6-mil-milhoes-de-euros-para-reativar-o-turismo>.

President Ursula von der Leyen welcomes the first official submission of a recovery and resilience plan by Portugal. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1869.

Protests against lockdown measures. <https://www.theportugalnews.com/news/2021-07-23/protests-against-lockdown-measures/61207>.

Western Governor University website. <https://www.wgu.edu/blog/leadership-theories-styles2004.html#close>.

Recovering Portugal, Building the Future - Recovery and Resilience Plan.

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=recuperar-portugal-construindo-o-futuro-plano-de-recuperacao-e-resiliencia>.

The Coronavirus Crisis: The Portuguese Pandemic Miracle. <https://bylinetimes.com/2020/04/27/the-coronavirus-crisis-the-portuguese-pandemic-miracle/>.

The impact of the COVID-19 crisis on labour markets around the world: The case of Portugal. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/presentation/wcms_797054.pdf.

The Portuguese Miracle How Lisbon Has Managed the Corona Crisis.
<https://www.spiegel.de/international/europe/portugal-how-lisbon-has-managed-the-corona-crisis-a-b6e3c7ba-a172-4c11-a043-79849ff69def>.

The World Bank, GDP growth (annual %) – Portugal. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=PT&most_recent_year_desc=true&start=2005.

Violante, Teresa; Lanceiro, Rui T.: The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong., VerfBlog, 2021/3/04,
<https://verfassungsblog.de/the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-portugal-a-success-story-gone-wrong/>,DOI: 10.17176/20210304-154039-0.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายกิตติพงษ์ หงษ์สมบัติ
ประวัติการศึกษา	- ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ - MA in African Studies School of Oriental and African Studies (SOAS) University of London สหราชอาณาจักร - MPhil in West African Studies University of Birmingham สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2544–2546	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองแอฟริกา กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
พ.ศ. 2547–2551	เลขานุการโทและเลขานุการเอก ฝ่ายเศรษฐกิจ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย สาธารณรัฐแอฟริกาใต้
พ.ศ. 2551–2552	นักการทูตชำนาญการ กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2552–2554	นักการทูตชำนาญการ สำนักงานเลขานุการปลัดกระทรวง ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2554–2558	เลขานุการเอกและที่ปรึกษา ฝ่ายเศรษฐกิจและไอร์แลนด์ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร
พ.ศ. 2558–2561	นักการทูตชำนาญการและนักการทูตชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายแอฟริกา 1 กองแอฟริกา กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
พ.ศ. 2561–2562	นักการทูตชำนาญการพิเศษ หัวหน้าสำนักงานเลขานุการปลัดกระทรวง
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน สาธารณรัฐโปรตุเกส