

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรา 74 และ 75 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงอันเป็นการขยายความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มจากประโยชน์ทดแทนเดิมที่บังคับใช้อยู่ 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย ตาย อุพพลภาพ อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการคลอดบุตร

พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 กำหนดให้เริ่มจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และจัดเก็บรวมกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทั้งนี้อัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บต้องไม่เกินบัญชีท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งระบุว่า ผู้ที่ออกเงินสมทบ คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ฝ่ายละเท่ากัน ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้าง

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการออกหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร จึงได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ และวางรูปแบบ หลักเกณฑ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา จนกระทั่งได้แนวทางดำเนินการบังคับใช้ นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีสงเคราะห์บุตร และโดยที่ผู้เขียนเองมีความสนใจศึกษาติดตามการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตร ตั้งแต่รับราชการในสำนักงานประกันสังคม พบว่า บรรดานานาประเทศที่ดำเนินการประกันสังคม มิได้จัดให้มีประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร แต่จะปรากฏในรูปแบบของการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance/Family Benefit) ที่มีวิธีการดำเนินการตามความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ

รายงานเอกสาร Social Security Throughout the World 1995 ได้สำรวจประเทศทั้งหมด 165 ประเทศ พบว่า ประเทศที่มีการสร้างหลักประกันสงเคราะห์ครอบครัวทั้งหมด 74 ประเทศ แบ่งประเภทของการคุ้มครอง ดังนี้

- แบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related)	37	ประเทศ
- แบบคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal)	18	ประเทศ
- แบบสงเคราะห์ (Social Assistance)	3	ประเทศ
- แบบประกันสังคม (Social Insurance)	3	ประเทศ
- แบบผสมผสาน	13	ประเทศ

ด้วยเหตุที่กฎหมายประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรมิได้แยกการจัดเก็บเงินสมทบออกต่างหาก แต่เป็นการจัดเก็บรวมกับกรณีชราภาพ เพื่อเป็นกองทุนในการจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้งสองประเภท ซึ่งไม่มีประเทศใดใช้วิธีการดังกล่าว ยิ่งกว่านั้นยังกำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้มีการประมาณการว่า ระดับเงินสมทบที่เรียกเก็บจะอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือไม่ เพราะประโยชน์ทดแทนที่กำหนดจะมีค่าใช้จ่ายสูงสัมพันธ์กับอายุของเด็ก แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนจริง แต่ถูกจำกัดอัตราให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้สมดุลกับรายรับของกองทุน ประโยชน์ที่เด็กจะได้รับก็อาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้ เนื่องจากมีมูลค่าน้อยเกินไป

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ประกันคนที่เป็นลูกจ้างซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาท/เดือน มีถึง 64% ตามที่ปรากฏในฐานทะเบียนของสำนักงานประกันสังคมอยู่ในวัยกำลังสร้างครอบครัวและมีบุตรที่เป็นภาระการเลี้ยงดู จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเสริมหรือลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลง ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นอาจเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญ เนื่องจากขาดการเตรียมความพร้อมของครอบครัว อาจส่งผลให้เกิดปัญหาครอบครัวหลายด้านด้วยกัน คือ ปัญหาการเลี้ยงดูบุตรให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ปัญหาการศึกษาของบุตร ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวที่จะนำไปสู่ความแตกแยก การติดยาเสพติด และพฤติกรรมอื่น ๆ อันไม่พึงประสงค์ เหล่านี้เป็นต้น การที่กฎหมายได้กำหนดให้ความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์บุตรภายใต้ระบบประกันสังคม จึงควรมีการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่เด็กและ

กรอบครัวผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม จากการนำภาษีของคนส่วนใหญ่มาสมทบให้ลูกจ้างเพียงกลุ่มเดียว จากประเด็นดังกล่าว จำเป็นต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ และให้ข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการสงเคราะห์บุตรอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อใช้เป็นแนวทางให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติ และสามารถขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนต่อไปในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดของระบบการประกันสังคม
- 2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางดำเนินการและหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบ วิธีการให้ความคุ้มครองหรือการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรในระบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการในต่างประเทศ เพื่อนำมาเสนอเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบและวิธีการสงเคราะห์บุตรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย

## 4. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ เป็นการศึกษาในลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรอบทฤษฎี หลักการ และแนวคิด รวมทั้งกลวิธีในการดำเนินงานทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะดำเนินการศึกษาประวัติความเป็นมา และการให้ประโยชน์ทดแทน หรือการให้ความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์บุตร ตลอดจนพิจารณาแนวทางที่เหมาะสม รวมทั้งข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน เพื่อเป็นประโยชน์แก่สำนักงานประกันสังคม

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาทางเลือกในการกำหนดอัตราเงินสมทบ  
เข้ากองทุนกรณีสงเคราะห์บุตร

5.2 ได้ข้อมูลในการกำหนดวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์  
บุตรที่เหมาะสม และเพื่อให้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแนวทางการปรับปรุง  
ประโยชน์ทดแทนในอนาคต

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการ แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการประกันสังคม

#### 1. วิวัฒนาการของการประกันสังคม

ตั้งแต่สมัยกรีกเจริญรุ่งเรืองเรื่องการค้าก็ได้มีกลุ่มคนรวบรวมมือกันสงเคราะห์คนจน เพราะเกรงว่าจะก่อปฏิกิริยาทางการเมืองการปกครองขึ้นในวันหนึ่งได้ จึงต้องการขจัดปัญหาก่อนที่จะเกิดขึ้น เมื่อล่วงเลยมาถึงสมัยโรมันเรื่องอำนาจ ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ช่วยและสมาคมมาปนกิจศพขึ้น โดยอยู่ในความควบคุมของรัฐ เมื่อศาสนาคริสต์แพร่หลายมากขึ้น ก็ได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลและสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า จนล่วงเลยมาในสมัยกลาง ประชาชนได้เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมประมาณปี ค.ศ. 1880 องค์กรที่ทำหน้าที่ทางสังคมอยู่ไม่สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้อีกต่อไป จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยื่นมือเข้ามาช่วยดำเนินการ บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีประเทศเยอรมัน เป็นคนแรกของโลกที่สามารถคิดค้นหลักการประกันสังคมขึ้นได้ จึงได้ประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรก เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1883 และประกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1884 แต่เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐภาในด้านการเงิน การประกันสังคมในระยะแรก จึงสามารถทำกันได้ในเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานกันในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น<sup>2</sup> โดย บิสมาร์ค ได้ให้เหตุผลที่จำเป็นต่อตราพระราชบัญญัติประกันสังคมว่า

“การที่รัฐหันมาสนใจสมาชิกของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มากกว่าแต่ก่อนนั้น มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรมและตามลัทธิศาสนาคริสต์ ซึ่งควรจะแผ่สาขาไปในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ตามนโยบายในการรักษารัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างทัศนคติในหมู่ประชากรที่ใช้ทรัพย์สิน ซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนหมู่มากที่สุดและได้รับการศึกษาน้อยที่สุดว่า รัฐมิใช่องค์กรที่จำเป็นเท่านั้นหากแต่เป็นองค์กรที่หาประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนด้วย”<sup>3</sup>

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมันไปดำเนินการในประเทศของตน โดยมีการเริ่มใช้กฎหมายประกันสังคมครั้งแรกในปี ค.ศ. 1935 สมัยของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ เป็นโครงการความมั่นคงแห่งสังคมที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากเวลานั้นเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วประเทศ มีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการจัดหางานให้คนงานทำ หรือมิฉะนั้นก็ต้องช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินให้แก่คนตกงานเหล่านั้น เพื่อจะให้กฎหมายประกันสังคมสามารถครอบคลุมสวัสดิการทางสังคมได้ทั่วประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดลักษณะสำคัญของกฎหมายไว้ ดังนี้

1. ต้องมีโครงการประกันสังคม เพื่อประกันการชราภาพและการว่างงาน
2. ต้องมีโครงการสงเคราะห์ เพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนชรา คนตาบอด และบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้
3. ต้องมีโครงการบริการทางสังคม เพื่อสุขภาพและสวัสดิการ เพื่อมารดาและทารก เด็กพิการ การฟื้นฟูทางอาชีพ และบริการทางสาธารณสุข

การประกันสังคมได้วิวัฒนาการเป็นระบบสวัสดิการสังคมสาขาหนึ่ง ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมอันเป็นหลักการสากล เพราะปรากฏในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ ข้อ 22 ว่า “ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม มีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิในสังคมที่จะบรรลุสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจะขาดเสียมิได้ในเกียรติศักดิ์แห่งตน ทั้งนี้ โดยอาศัยความเพียรพยายามของแต่ละชาติ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศตามครรลองแห่งระบบองค์การและทรัพยากรของแต่ละรัฐ” และในข้อ 25 (1) และ (2) ยังระบุเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อีกว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมแก่สุขภาพและความผาสุกของตนและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น ตลอดจนมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือการดำรงชีพอื่น ๆ ในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจของตน และการเป็นมารดาและทารกสมควรได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนไม่ว่าจะถือกำเนิดในหรือนอกการสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมโดยเท่าเทียมกัน”<sup>5</sup> อันสะท้อนให้เห็นว่า ทุกประเทศที่เป็นสมาชิก

สหประชาชาติ ต้องยอมรับว่าการประกันสังคมเป็นมาตรการหลักประการหนึ่ง เพื่อความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ในอันที่จะดำเนินการอย่างแท้จริง

ประเทศต่าง ๆ ได้รับเอาแนวคิดของระบบความมั่นคงทางสังคมมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละประเทศ เพิ่มความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างแพร่หลาย โดยประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในแถบเอเชียที่มีการเริ่มใช้ระบบประกันสังคม ในปี ค.ศ. 1911 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ประเทศอินเดีย ประเทศพม่า ประเทศฟิลิปปินส์ และอื่น ๆ ได้เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้กันมากขึ้น โดยจำนวนประเทศที่มีโครงการประกันสังคมได้เพิ่มเป็น 145 ประเทศในปี ค.ศ. 1987 และยังไม่มียุโรปใดที่ใช้ระบบประกันสังคมแล้วได้ยกเลิกในภายหลัง อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายด้านประกันสังคมมากขึ้น ในแต่ละประเทศ การลดภาษี การตัดทอนค่าใช้จ่ายของรัฐบาล แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด แต่ค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ทดแทนการประกันสังคมก็มิได้ตัดทอนลง และยังยินยอมให้เพิ่มประโยชน์ทดแทนอีกด้วย ดังปรากฏตัวอย่างบางประเทศตามตารางข้างล่างนี้ คือ

Table 2.1 Social Security Expenditure as a proportion of GDP (in percentages)

COUNTRY	1970	1980	1986
OECD			
Australia	7.7	10.9	9.1
Austria	17.7	21.4	24.4
Belgium	16.6	24.7	24.9
Canada	14.1	13.2	15.6
Denmark	14.5	26.2	25.5
Finland	12.0	17.3	22.1
France	13.9	25.0	27.2
Germany	16.1	23.1	22.7
Japan	4.8	10.0	11.5
Sweden	18.2	31.1	30.1
United Kingdom	12.8	17.2	19.4
SELECTED DEVELOPING COUNTRIES			
Brazil	4.9	5.1	4.6
Cuba	.	11.3	14.1
	2.8	3.4	10.5

SOURCE : ILO, The cost of Social Security 1984 - 1986, Geneva 1992

สำหรับในประเทศไทยเคยตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และให้ตั้งกรมประกันสังคมขึ้นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ดำเนินการโดยกำหนดประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน รวม 6 ประการ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการเสียชีวิต โดยใช้บังคับกับผู้จ้างแรงงานประเภทลูกจ้าง ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลออกเงินสมทบร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานส่วนตัวหรือผู้ที่ไม่ได้ทำงานสมัครใจเข้าร่วมได้ สำหรับการจ่ายเงินสมทบนั้นได้กำหนดอัตราแตกต่างกันระหว่างผู้ทำงานรับจ้าง ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ว่างงาน แต่กฎหมายต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง บริษัทประกันภัยเอกชน ลูกจ้าง และนายจ้างที่ต้องระงับการใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างสิ้นเชิง<sup>7</sup> เนื่องจากเกิดการยึดอำนาจปฏิวัติรัฐประหาร โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 และต่อมาได้ยุบกรมประกันสังคมลงเหลือไว้แต่ กองความมั่นคงทางสังคม สังกัดกรมประชาสงเคราะห์

การประกันสังคมของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 แต่วุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อบกพร่องบางประการ จึงมีมติให้แก้ไข ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่วม 2 สภาขึ้นมาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติให้ใช้ร่างของสภาผู้แทนราษฎรอีก วุฒิสภาก็มีมติไม่รับรอง เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเป็นประเด็นสาธารณะที่มีข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับรองและยื่นขึ้นผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 หลังจากการประกาศเป็นกฎหมายในประกาศราชกิจจานุเบกษา

## 2. ระบบความมั่นคงทางสังคม

ความพยายามขจัดทุกข์บำรุงสุขเพื่อความอยู่ดีกินดีของราษฎรเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในแต่ละประเทศ ดังจะเห็นได้ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะกระทำได้ในขอบเขตแค่ไหนเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางด้านสังคม เศรษฐกิจ



และการเมืองของประเทศนั้นเป็นประการสำคัญ ในระยะแรกของการพัฒนา ประเทศไทยมีแนวทางและเป้าหมายลักษณะแคบมาก คือ เน้นเรื่องการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ การพัฒนาจึงเป็นเพียงพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น ในระยะหลัง ๆ เริ่มมีความเข้าใจในแนวใหม่ว่าการพัฒนา คือ กระบวนการที่ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา คือ การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมด สิ่งเหล่านี้จะต้องมีการส่งเสริมทั้งความเป็นธรรมในสังคมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสมัยใหม่จะให้ความสำคัญแก่เรื่องการกระจายรายได้ การมีงานทำ การสร้างความมั่นคงทางรายได้ ไปจนถึงการปรับปรุงระบบการศึกษา สาธารณสุข โภชนาการ การเคหะสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางสังคมและธรรมชาติทั้งหมด รวมเรียกว่าการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

มาตรการความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐที่ต้องสร้างขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาแบบยั่งยืน สำหรับการส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชนในรูปแบบและหลักการที่ครอบคลุมส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างทั่วถึง สามารถนำระบบความมั่นคงทางสังคมเข้าไปแทรกแซงวิถีการดำเนินชีวิตให้บุคคลมีความรู้สึกที่มั่นคง (Sense of Security) และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่กำลังพัฒนาไปในแนวทางอุตสาหกรรมนิยม (Industrialism) มากขึ้นในปัจจุบัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติไว้เป็นวัตถุประสงค์หลักของแผนประการหนึ่ง และมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความมั่นคงทางสังคม โดยมีแนวทางการจัดระบบให้แก่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ และผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือทุนการศึกษา การให้บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากจน ผู้สูงอายุ และผู้พิการทุพพลภาพ โดยปรับแนวคิดในการช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศต่อไปได้

## 2.1 ความหมายของระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System)

ความมั่นคงทางสังคมเป็นศัพท์ใหม่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Social Security และได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อไม่นานนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นมาใช้เป็นครั้งแรกในสมัยประธานาธิบดี รูสเวลต์ เมื่อครั้งที่ตรากฎหมายความมั่นคงทางสังคม หรือ Social Security Act 1935 ต่อมาคำ ๆ นี้ถูกนำไปใช้ในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือกฎบัตรต่าง ๆ หลายแห่ง แม้แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ยังนำไปใช้ในอนุสัญญาต่าง ๆ และมีการบัญญัติคำนิยามขึ้นใช้โดยเฉพาะอีกด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงทางสังคมย่อมเป็นที่ทราบเข้าใจกันทั่วไปจนเป็นความหมายสากล

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางสังคมไว้ว่า<sup>10</sup> หมายถึง สิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนเกี่ยวกับความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์จากสังคมส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดปัดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้กับประชาชนตามควรแก่อัศภาพโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึง บุคคลซึ่งอยู่ในความอุปการะหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกของครอบครัวนั้น ด้วยสิทธิที่ว่านั้นก็ได้แก่ปัจจัยในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน โดยจะช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ในยามที่ประชาชนประสบเคราะห์กรรม หรือมีเหตุการณ์ที่พินวิสัยซึ่งบุคคลจะควบคุมหรือระงับเสียได้

ความหมายโดยสรุปที่ชัดเจน<sup>11</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ได้ประมวลสรุปว่าความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุม และช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่อัศภาพ

## 2.2 สาเหตุแห่งความไม่มั่นคงขึ้นในสังคมมนุษย์มีนักวิชาการหลายท่าน

สิ่งที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงขึ้นในสังคมมนุษย์มีนักวิชาการหลายท่านกำหนดไว้หลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ประการที่หนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change)

สังคมมนุษย์มีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลาจากสังคมดั้งเดิม (Primitive Society) สู่วัฒนธรรมไร่นาหรือเกษตรกรรม (Peasant Society) จนถึงสังคมอุตสาหกรรมหรือสังคมสมัยใหม่ (Modern Society) ตามลำดับ การพัฒนาสังคมนับแต่เกิดปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) นับว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคงของมนุษย์มีน้อยลง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงในด้านการประกอบอาชีพของประชาชนจากงานเกษตรกรรมมาประกอบอาชีพในงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง การคมนาคม การบริการ และอื่น ๆ โดยมีรายได้เป็นรายเดือนหรือรายงวด ในยามปกติก็จะมีความสุขความสบาย สามารถที่จะใช้เงินรายได้นั้นเลี้ยงดูกันไปอย่างเพียงพอ และอาจมีเงินเหลือเก็บออมไว้ได้บ้าง ถ้าเกิดเคราะห์ร้ายต้องเจ็บป่วยเรื้อรัง พิกัด ดาย หรือต้องออกจากงานขาดรายได้ลงด้วยเหตุอื่นใดก็ตาม เงินที่เก็บออมไว้บ้างก็ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเลี้ยงดูกันได้ตลอดไป ความเดือดร้อนทุกข์ยากจะเข้ามาแทนที่ ครั้นจะไปพึ่งพาญาติพี่น้องบ้านใกล้เรือนเคียงดังเช่นกาลก่อนก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะสังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมสมัยใหม่ไม่มีความสัมพันธ์กันมากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะต่างคนต่างอพยพเข้ามาจากต่างท้องถิ่น<sup>12</sup> และมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยว (Nucleus Family) แต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวมีฐานะความเป็นอยู่ไม่แตกต่างกันมากนัก ฉะนั้น ทุกคนหรือทุกครอบครัวจึงต้องระมัดระวังต่อสภาพแห่งความเดือดร้อนทุกข์ยากที่อาจจะต้องเผชิญได้ทุกขณะ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคลหรือครอบครัว สภาพที่เผชิญอยู่เต็มไปด้วยความวิตกกังวล ความกลัว และความไม่ปกติสุขทางใจ ซึ่งมีผลต่อสวัสดิภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับรัฐที่จะต้องพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับประชาชนในสังคม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันแห่งความมั่นคงในชีวิตตามสมควร

ประการที่สอง คือ ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (Risk)

มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ต้องเสี่ยงต่อภัยพิบัตินานาชนิดและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง อาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และจิตใจตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลได้ ภัยพิบัติดังกล่าวอาจจำแนกเป็นภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากการประกอบอาชีพ เป็นต้น เมื่อภัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเหตุสำคัญที่สามารถบั่นทอนและทำลาย

ร่างกายและจิตใจมนุษย์ให้เกิดการเจ็บป่วย พิกการ ทูพพลภาพ หรือตายได้ หรือทำให้ต้องสูญเสียทรัพย์สิน หรือมีฐานะยากจนลง หรือขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ เพราะร่างกายเจ็บป่วย พิกการ ทูพพลภาพ หรือไม่สามารถทำงานทำได้อย่างสม่ำเสมอ เพราะความเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่ดี ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขด้วยการสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน เพื่อให้เขาสามารถต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคง อันเกิดจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้

ประการที่สาม คือ วัฏจักรของชีวิตมนุษย์ (Cycle of Life)

ตามหลักแห่งความเป็นจริง ชีวิตมนุษย์ย่อมหมุนเวียนไปตามวัฏจักร คือ เกิด แก่ เจ็บ และตาย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัฏจักรชีวิตมนุษย์อาจนำความเดือดร้อนมาสู่บุคคลอื่น และครอบครัวได้มากน้อยแล้วแต่กรณี ดังนั้น เพื่อความไม่ประมาทรัฐจึงควรหามาตรการที่เหมาะสมที่จะทำให้ประชาชนทุกคนได้ตระหนักและเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาความทุกข์ยาก ความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเกิด แก่ เจ็บ ตาย ของบุคคลในครอบครัว เพื่อว่าทุกคนจะได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองต่อไป

ประการสุดท้าย คือ คุณภาพชีวิตขั้นมูลฐาน (Basic Quality of Life)

มนุษย์จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะสามารถพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้มาตรฐานขั้นต่ำที่ถือว่าเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับหรือไม่ ซึ่งความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ดังกล่าว ก็คือ

1. ทุกคนต้องมีอาหารบริโภคในปริมาณเพียงพอ ไม่ขาดแคลน เหมาะสมกับร่างกาย
2. ทุกคนต้องมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง และได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยตามสมควร
3. ทุกคนควรมีเครื่องนุ่งห่มพอเพียงแก่การประกันความร้อนหนาวและอันตรายอื่น ๆ
4. ทุกคนควรได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บป่วย และได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยให้ปกติอยู่เสมอ

5. ทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานจะต้องมีงานทำ มีการประกอบอาชีพที่สุจริต เพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว

วิธีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้มาตรฐานและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีตามสมควร และสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุขตามควรแก่สภาพได้นั้นก็คือ การสร้างหลักประกันเงินรายได้ให้มั่นคงไม่ให้เกิดการขาดตอนหรือสูญเสียไปทั้งหมดหรือบางส่วน นั่นคือ ต้องหาวิธีป้องกันมิให้ประชาชนเกิดความยากจนจนถึงขั้นขาดสิ่งจำเป็นอันเป็นพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่ในสังคมโดยปกติสุข อนึ่ง มาตรฐานในการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของบุคคลในแต่ละสังคมนั้นก็จะมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากมาตรฐานของชุมชน รายได้ของบุคคลขณะทำงาน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น ความหมายของความยากจนจึงแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของแต่ละสังคมในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิต

### 2.3 มาตรการเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้และป้องกันเหตุแห่งความไม่มั่นคง

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขสิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งความไม่มั่นคงทางสังคมให้เป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการสำหรับเป็นตาข่ายแห่งความปลอดภัย (Social Safety Net) ป้องกันมิให้บุคคลต้องตกจากระดับชั้นการครองชีพเดิมด้วยเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าจะตกลงมานั้นจะมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราวก็ตาม รัฐถือเป็นหน้าที่โดยใช้กลไกทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มาสร้างวิธีการจัดสรรบริการและคุ้มครองรายได้ให้แก่ประชาชน โดยโยงตาข่ายความสัมพันธมาสู่ระบบความมั่นคงทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป<sup>13</sup> ด้วยมาตรการและวิธีการดังกล่าวมีหลักการอยู่ 3 รูปแบบ คือ

#### รูปแบบที่ 1 หลักการประกันสังคม (Social Insurance)

การประกันสังคม<sup>14</sup> เป็นวิธีดำเนินการในด้านป้องกันความขาดแคลน โดยคำนึงถึงหลักแห่งความเป็นจริงที่ว่า บุคคลทั่วไปจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุขนั้น ต้องมีรายได้ประจำโดยสม่ำเสมอและเพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ดังนั้น ในหลักของการป้องกันความขาดแคลนจึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เงินรายได้ประจำของแต่ละบุคคล โดยต้องพยายามให้ทุกคนมีรายได้ประจำอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอแก่การใช้จ่ายในการดำรงชีพโดยปกติ หากมีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดมากระทำให้อาจต้องมีภาระค่าใช้จ่าย

เพิ่มขึ้น หรือกระทำให้อายุรายได้ประจำต้องขาดตอนหรือสูญเสียไปทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ตามก็จะมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน รัดกุม และรอบคอบ เพื่อให้ความคุ้มครองและทดแทนเงินรายได้ประจำโดยทันทีทันใด ซึ่งระบบทางการเงินที่นำมาใช้จ่ายจะมาจากสมาชิกที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองและผู้เกี่ยวข้องร่วมกันจ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกโดยรับให้การอุดหนุนกองทุน

### รูปแบบที่ 2 หลักการสงเคราะห์ (Social Assistance or Public Assistance)

การสงเคราะห์เป็นวิธีการดำเนินการในด้านการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อน โดยรัฐจะจัดสรรภาษีอากรมาเป็นงบประมาณค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพราะบุคคลในสังคมนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่สามารถช่วยตนเองได้ และไม่สามารถช่วยตนเองได้ อันเนื่องมาจากสาเหตุความไม่สมบูรณ์ของร่างกายหรือจิตใจ การตกทุกข์ได้ยาก หรือการขาดผู้ให้ความอุปการะเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ รัฐจะต้องรับภาระในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ต่อไปได้<sup>15</sup> ภายใต้กฎเกณฑ์ที่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความทุกข์ยากด้วยวิธีทดสอบ (Mean Test) ถ้าปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า บุคคลใดประสบความทุกข์ยากจริง เช่น ประสบอุทกภัย ว่างงาน อักเสบ ก็อาจให้ความช่วยเหลือได้เลย เพียงแต่พิจารณาว่าเขาอยู่ในสถานการณ์นั้นจริงหรือไม่

### รูปแบบที่ 3 หลักการบริการทางสังคม (Social Service or Public Service)

การบริการทางสังคม เป็นวิธีการดำเนินงานสาธารณะทั่วไปที่รัฐได้จัดสรรขึ้นสำหรับช่วยเหลือประชาชนในสังคมให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี มีสุขภาพแข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ เพื่อความผาสุกและสะดวกสบายของประชาชนทั่วไป การบริการสาธารณะนี้เป็นส่วนเสริมให้ระบบความมั่นคงทางสังคมสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐได้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนทุกคน เช่น การให้บริการสุขภาพอนามัยกับประชาชนในสถานพยาบาลของรัฐ การให้บริการทางการศึกษากับเยาวชนของชาติ หรือการให้ประโยชน์กับคนบางกลุ่ม เช่น คนชรา คนพิการ เด็กกำพร้า เป็นต้น โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบหรือไม่ต้องทดสอบความจำเป็นว่าผู้รับมีความต้องการหรือไม่ แต่ผู้รับบริการจะต้องมีเงื่อนไขคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนด

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกมิได้มีมาตรการทางด้านระบบความมั่นคงรูปแบบใดเพียงอย่างเดียว แต่จะมีควบคู่กันไปทุกมาตรการ กล่าวคือ มีการให้บริการทางสังคม

(Social Service) การสงเคราะห์ (Social Assistance) หรือการประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการให้สวัสดิการสังคมแล้วแต่ความเหมาะสม และรายงานนี้จะมุ่งเฉพาะการประกันสังคมเท่านั้น

### 3. หลักการประกันสังคม

#### 3.1 แนวคิดของการประกันสังคม

การประกันสังคมมีรากฐานความคิดอยู่ที่การมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีพของบุคคล บางครั้งประชากรอาจต้องประสบเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ ก็จะมีรายได้จำนวนหนึ่งเพื่อการเลี้ยงชีพโดยไม่ต้องเดือดร้อนทุกข์ยากจนเกินไป หลักการมีอยู่ว่า ในยามที่ประชาชนสามารถทำงานมีรายได้ปกติ จะมีการหักเงินจากรายได้เพียงเล็กน้อยเข้าสะสมไว้ในกองทุนประกันสังคมอย่างสม่ำเสมอ และรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนสมทบด้วยในกรณีที่เป็นลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างก็จะถูกกำหนดให้ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในกองทุนเท่าจำนวนเงินที่ลูกจ้างแต่ละคนต้องจ่าย โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ โครงการมีการกำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร เมื่อผู้อยู่ภายใต้ขอบข่ายประกันสังคมมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ เงินรายได้จะลดหยุดลงและเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด รัฐก็จะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลนั้นจนกว่าเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้นั้นหมดไป ดังนั้น หลักประกันสังคมจึงมิใช่การสงเคราะห์ที่รัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนฝ่ายเดียว แต่เป็นหลักที่กำหนดให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามแนวทางการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกันของสมาชิก โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนคงที่<sup>16</sup> ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้ให้แนวคิดการประกันสังคมไว้อย่างชัดเจนว่า

“การประกันสังคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองเป็นหลักใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติมีผลเป็นการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มคนที่ระดมรับภาระและรับสงเคราะห์ร่วมกัน โดยบริจาคเงินเป็นคราว ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้พ้นภัยตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หลักของการประกันสังคมมีอยู่ว่าจะต้องถือหลักแห่งการเฉลี่ย (Law of Average) ในระหว่างผู้เอาประกันด้วยกันและจะต้องให้การเฉลี่ยนั้นเป็นไปด้วยสม่ำเสมอ ในเมื่อมีผู้เอาประกัน

ร่วมกันอยู่จำนวนมาก กฎแห่งการเฉลี่ยนี้เป็นทฤษฎีของการกระจายความเสียหายในกลุ่มชน  
นั้น (Theory of Distribution of Losses and Elimination of Risks) และในขณะที่เดียวกันก็มีผล  
เป็นการลดและทำให้หมดไปซึ่งการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ด้วย”

### 3.2 วิธีการของประกันสังคม

ระบบประกันสังคม (Social Insurance System) เป็นมาตรการในการสร้างหลัก  
ประกันทางรายได้’ โดยวิธีการพื้นฐานมีลักษณะเป็นการประกันเชิงบังคับมีกฎหมายเป็นตัว  
กำหนดประโยชน์ทดแทน การประกันในรูปแบบนี้เน้นไปที่ความเพียงพอของสังคม (Social  
Adequacy) เป็นเป้าหมายของวิธีการ คือ การคุ้มครองสมาชิกของสังคมให้รอดพ้นภัยต่าง ๆ  
ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงพื้นฐานของการดำรงชีวิต ขณะเดียวกันการคุ้มครองนี้จะช่วยให้  
ผู้ประกันตนมีหลักประกันเรื่องรายได้ เพราะการประกันสังคมจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการ  
โยกย้ายรายได้ คือ เป็นโครงการที่แต่ละคนเอารายได้ส่วนหนึ่งของตนไปช่วยเหลือส่วนรวม  
การโยกย้ายมีรูปแบบวิธีการอยู่ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นการโยกย้ายรายได้ภายในกลุ่มเดียวกัน เช่น แรงงานที่มี  
สุขภาพดี โยกย้ายรายได้ของตนไปให้แรงงานที่โรคภัยไข้เจ็บได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นการโยกย้ายรายได้และอำนาจการซื้อจากกลุ่มชนที่มีฐานะดี  
ไปให้กลุ่มชนที่มีฐานะด้อยกว่า ในกรณีที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้อย่างมาก โครงการ  
ความมั่นคงทางสังคมดังเช่น การประกันสังคมจะให้ความสำคัญสูงเกี่ยวกับการ โยกย้าย  
รายได้ระหว่างกลุ่มชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำบุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระ  
หรือกลุ่มชนผู้ยากไร้ให้เข้าไปอยู่ในโครงการอย่างกว้างขวาง

จากแนวคิดและวิธีการข้างต้นดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายที่สำคัญ  
ของการประกันสังคมมีด้วยกันอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน  
กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ คือ สมาชิกของกองทุนประกันสังคมหรือ  
ผู้ประกันตน โดยจะให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้วไม่ให้  
แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เมื่อประสบกับปัญหาความเดือดร้อน  
ต่าง ๆ อันเป็นเหตุต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือหมดรายได้ลงอย่างกระทันหัน และ



นอกจากนี้ยังสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนได้อีกเป็นอย่างมาก

ประการที่ 2 การประกันสังคมมีแนวคิดจะให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตัวเอง ด้วยการออมและรู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วย

การประกันสังคมเป็นโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายบำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรความสุขสมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกันคนได้อย่างทั่วถึง จึงได้กำหนดให้ลูกจ้างและผู้ที่จะสมัครใจประกันคนแต่ละคนออกเงินสมทบทุนดังกล่าวด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทุกคนได้ช่วยเหลือตัวเองเพื่อให้เกิดสิทธิในกองทุนกลางอย่างเต็มภาคภูมิ และมีศักดิ์ศรีในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นในสังคม โดยใช้เงินกองทุนกลางช่วยบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมอยู่ด้วยในตัว และเป็นการช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถประกันภัยกับเอกชนให้ได้รับหลักประกันทางสังคมบ้างตามสมควร

ประการที่ 3 การประกันสังคม คือ การวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม

โครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งนายจ้าง ลูกจ้างทุกระดับรายได้ ต่างก็ต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้าร่วมกองทุน จึงเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสมัครสมานสามัคคีระหว่างบุคคลที่มีสถานะต่าง ๆ กัน ให้หันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นับว่าเป็นการก่อให้เกิดความมั่นคงให้แก่สังคมเป็นอย่างดี

### 3.3 ลักษณะสำคัญของการประกันสังคม

ลักษณะการประกันสังคมทั่วไปมีแนวทาง<sup>18</sup> ดังนี้ คือ

- สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (Self Supporting) จากเงินสมทบที่เรียกเก็บจากสมาชิกที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของโครงการ รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการนำเงินในกองทุนไปลงทุน และเงินกองทุนต้องมีเพียงพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

- มีลักษณะเชิงบังคับ (Compulsory) ให้ผู้ที่อยู่ในกลุ่มตามกฎหมายเข้าร่วมโครงการประกันสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยงตามแนวคิด และเป็นการกระจายรายได้จากผู้ที่มีรายได้มากไปสู่ผู้ที่มีรายได้น้อย คนไม่มีครอบครัวช่วยเหลือ คนมีครอบครัว

คนวัยทำงานช่วยเหลือคนที่พ้นจากงานแล้ว คนไม่เจ็บป่วยช่วยคนเจ็บป่วย เป็นต้น ซึ่งเป็น การช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross Subsidies) ระหว่างกัน บางประเทศได้เปิดให้มีการสมัครใจเข้า สู่ระบบประกันสังคมได้ (Voluntary) เมื่อดำเนินการประกันสังคมไประยะเวลาหนึ่งจน ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจและได้ผลอันมั่นคงแล้ว จึงดำเนินการตามโครงการประกัน แบบสมัครใจแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งได้แก่ ผู้ทำงานส่วนตัวหรือผู้ไม่ได้ทำงานต่อไป (Self or Non Employed Persons)

- ผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจะต้องมีการส่งเงินสมทบตามที่กำหนด การจ่ายเงินสมทบจะขึ้นอยู่กับรายได้หรือค่าจ้างของสมาชิกผู้ประกันตนแต่ละคน ไม่เป็นไป ตามความเสี่ยงภัย แต่ประโยชน์ทดแทนจะได้รับตามเงื่อนไขเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวน เงินสมทบที่จ่ายมาและไม่มีการทดสอบความจำเป็น (Mean Test) เหมือนกับการสังคม สงเคราะห์ อัตราประโยชน์ทดแทนจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายจะกำหนดตามใจชอบไม่ได้

- ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมมุ่งเน้นไปที่การรักษาระดับ มาตรฐานการครองชีพของบุคคลหรือครอบครัว ประโยชน์ทดแทนที่จัดให้จึงเน้นความ เพียงพอทางสังคมมากกว่าความยุติธรรมของแต่ละบุคคล (Balance Between Individual Equity And Social Adequacy)

- หลักแห่งสิทธิอุทธรณ์ เป็นการเปิด โอกาสให้คู่กรณีนำข้อเท็จจริงขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลประกันสังคมหรือศาลที่กำหนดขึ้นเฉพาะได้ หากมีข้อโต้แย้งแห่งสิทธิ ของสมาชิก

### 3.4 ประเภทของประโยชน์ทดแทนการประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดประเภทของการประกันสังคม ขึ้นต่ำ (The Social Security (Minimum Standard) Convention, 1952, of ILO) ให้ครอบคลุม ประโยชน์ทดแทน 9 ประการดังต่อไปนี้

- (1) ค่ารักษาพยาบาล หรือการบริการทางการแพทย์ (medical care)
- (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (sickness benefit)
- (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (unemployment benefit)
- (4) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (old-age benefit)

- (5) ประโยชน์ทดแทนเจ็บป่วยจากการทำงาน (employment injury benefit)
- (6) ประโยชน์ทดแทนของครอบครัว หรือการสงเคราะห์ครอบครัว (family benefit)
- (7) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (maternity benefit)
- (8) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (invalidity benefit)
- (9) ประโยชน์ทดแทนผู้อยู่ในอุปการะ (survivors' benefit)

ส่วนแหล่งที่มาของเงินทุนนั้นอาจประกอบด้วย 1 ฝ่าย 2 ฝ่าย หรือ 3 ฝ่าย อันได้แก่ ผู้ประกันตน นายจ้างของผู้ประกันตน (ถ้ามี) และรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของประโยชน์ทดแทน เช่น ถ้าเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน หรือประโยชน์ทดแทนของครอบครัวส่วนมาก โดยทั่วไปเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างฝ่ายเดียว ถ้าเป็นกรณีชราภาพผู้รับผิดชอบประกอบด้วย ผู้ประกันตน และนายจ้าง ถ้าเป็นกรณีการรักษาพยาบาล มักประกอบด้วย 3 ฝ่าย เป็นต้น

สำหรับอัตราเงินสมทบมักกำหนดเป็นสัดส่วนของรายได้ของผู้ประกันตน ส่วนประโยชน์ทดแทนอาจกำหนดให้ประกอบด้วยส่วนที่ไม่ขึ้นกับอัตราเงินสมทบและส่วนที่ขึ้นกับเงินสมทบในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของระบบว่าต้องการเน้นที่การออม หรือการประกันภัย หรือการถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างบุคคลภายในกลุ่ม

#### 4. ปัจจัยที่กำหนดรูปแบบการสร้างหลักประกันทางสังคม

ลักษณะการสร้างหลักประกันทางสังคมในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายหลักของประเทศนั้น ๆ ว่า<sup>19</sup> ต้องการเน้นที่การแก้ไขปัญหาความยากจนถาวรหรือต้องการแก้ไขปัญหาความผันผวนของรายได้ แต่ทางเลือกทั้งสองนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศด้วย ประเทศที่คนส่วนใหญ่ยังยากจนอยู่ การมุ่งแก้ไขความผันผวนของรายได้ก็ยังไม่แก้ปัญหารังสีสังคมมากนัก แต่เมื่อประเทศได้พัฒนาไปถึงระดับหนึ่งจึงเกิดทางเลือกที่แท้จริงระหว่างการใช้ทรัพยากรเพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมต่อไป หรือการใช้ทรัพยากรเพื่อการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น จึงเป็น

หน้าที่ของแต่ละประเทศที่จะต้องจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังในแต่ละเป้าหมาย การจัดอันดับดังกล่าวนี้ย่อมไม่สามารถเป็นอิสระจากปัจจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง** ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม แต่ละประเทศล้วนมีต้นทุนเพียงแต่ภาระการแบกต้นทุนนั้นตกอยู่กับฝ่ายใดเท่านั้น ต้นทุนนั้นคือ ภาษีที่จะเก็บจากฝ่ายต่าง ๆ ภาษีย่อมมีผลต่อพฤติกรรมสำหรับลูกจ้าง การถูกเก็บภาษีประกันสังคม (เงินสมทบ) และการมีหลักประกันจากประโยชน์ทดแทนจะมีผลต่อการเลือกเข้าทำงาน และต่อภาคเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงาน ถ้าภาษีที่ถูกเก็บในแต่ละภาคเศรษฐกิจไม่เท่ากัน การให้นายจ้างร่วมแบกภาระการสร้างหลักประกันทางสังคมของลูกจ้าง จะทำให้ต้นทุนของแรงงานแพงขึ้น ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อเทคโนโลยีการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น ดังนั้นรูปแบบการให้หลักประกันไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขของการได้รับประโยชน์ขนาดของประโยชน์ จึงต้องถูกจำกัดด้วยความเป็นไปได้หรือข้อจำกัดทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น

**ปัจจัยที่สอง** ปัจจัยทางการเมือง การสร้างหลักประกันทางสังคม นอกจากเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมแล้ว ยังเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วย การสร้างหลักประกันแบบหนึ่ง ๆ ย่อมให้ประโยชน์และเป็นภาระแก่บุคคลแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ดังนั้น รูปแบบจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกลุ่มพลังต่าง ๆ เช่น ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานกลุ่มนายจ้าง เป็นต้น

**ประการสุดท้าย** ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดในการบริหาร แม้เป้าหมายของโครงการจะเป็นเช่นใดก็ตาม แต่ความเป็นไปได้และความสัมฤทธิ์ผลของโครงการ ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารด้วย โครงการที่เน้นกลุ่มเป้าหมายซึ่งต้องมีการทดสอบคุณสมบัติของผู้รับประโยชน์ (means tested) ต้องระวังไม่ให้ผู้ไม่มีสิทธิมาใช้ประโยชน์จากโครงการ แต่ก็ต้องพยายามให้เข้าถึงผู้มีสิทธิให้มากที่สุด ซึ่งมักมีค่าบริหารสูง โครงการประกันสังคมจะต้องมีการเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่ครบถ้วนและไม่รั่วไหล ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งองค์การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นว่าประเทศที่เริ่มโครงการประกันสังคมมักเริ่มที่กลุ่มลูกจ้าง ซึ่งมีรายได้แน่นอนและบริหารง่ายกว่า เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ระบบครอบครัวมีบทบาทอย่างมากในการเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิก อย่างไรก็ตาม เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนามากขึ้น ปัญหาของลูกจ้างซึ่ง

แตกต่างจากปัญหาของผู้ประกอบธุรกิจส่วนบุคคลมีมากขึ้น ตลอดจนการลดลงของสัดส่วน  
ครอบครัวแบบขยาย ล้วนทำให้หลักประกันแบบดั้งเดิมไม่เพียงพอ ดังนั้นระบบการ  
ประกันสังคมแบบ Bismarck จึงมีอิทธิพลผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และข้อ  
เรียกร้องของกลุ่มสหภาพแรงงานลูกจ้างต่าง ๆ โดยเริ่มให้มีการบังคับใช้ในกลุ่มลูกจ้างก่อน  
ในแง่ีวิวัฒนาการก็คล้าย ๆ กับประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบประกันสังคม แต่ประเทศไทยยังมี  
ภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และเป็นแหล่งยังชีพของประชากรส่วนใหญ่ ยิ่งกว่านั้นยังมี  
ประชากรจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ และปัญหาความยากจน  
อย่างถาวร การช่วยเหลือผู้ตกทุกข์เหล่านี้ไม่สามารถที่จะกระทำได้ด้วยโครงการประกันสังคม  
ในแบบของประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก ดังนั้น การสร้างหลักประกันทางสังคมนอกระบบ  
ประกันสังคม คงยังต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการกระจาย  
ประโยชน์ของการพัฒนาไปให้ถึงกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคมด้วยการเสริมการให้สวัสดิการ  
เฉพาะกลุ่มเพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
ของแต่ละประเทศมีพื้นฐานที่แตกต่างกันไป จึงทำให้การออกแบบโครงการคุ้มครอง  
ของแต่ละประเทศมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปด้วย โดยยึดหลักการของการให้ความคุ้มครอง  
ประชาชนให้อยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อการดำรงชีวิตในระดับที่สมควรแก่สภาพ  
ซึ่งหมายถึงระดับรายได้เดิมและความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึง  
ความเสมอภาค ความชอบธรรม และกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของ  
ค่าครองชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นเกณฑ์

### บทที่ 3

#### หลักเกณฑ์และวิธีการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

##### 1. ประสบการณ์ของนานาประเทศ

ความเป็นมาของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร มีรากฐานมาจากการเริ่มต้นดำเนินการสงเคราะห์ครอบครัวเป็นครั้งแรก ในประเทศอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมแถบทวีปยุโรป<sup>20</sup> ประมาณ ค.ศ. 1884 โดยนายจ้างภาคเอกชนบางแห่งของประเทศฝรั่งเศสได้จ่ายเงินเพิ่มช่วยเหลือเป็นพิเศษให้แก่ลูกจ้างคนงาน เป็นสัดส่วนเท่ากับจำนวนบุตรในครอบครัวของลูกจ้างคนงานที่เป็นภาระเลี้ยงดู หรือมีครอบครัวขนาดใหญ่ จนกระทั่ง ค.ศ. 1891 อิทธิพลของศาสนาคริสต์ โดยสันตปาปาเลโอที่ 3 ได้กล่าวว่า “คนงานทุกคนที่เป็นหัวหน้าครอบครัวต้องได้รับค่าจ้างที่เพียงพอต่อความรับผิดชอบของครอบครัว” และนายจ้างมีความเห็นว่า เพื่อป้องกันการเรียกร้องค่าจ้างอันไม่เหมาะสมของกลุ่มลูกจ้างคนงานที่มีครอบครัว และนายจ้างคนหนึ่งคนใดต้องมีภาระเพิ่มขึ้น ตลอดจนป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อผู้มาสมัครงานระหว่างบุคคลที่เป็นโสดและมีครอบครัวขนาดใหญ่ สถานประกอบการของประเทศฝรั่งเศสจึงจัดให้มีกองทุนครอบครัว (Family Funds) เพื่อเป็นหลักประกันว่าค่าใช้จ่ายต่อลูกจ้างทุกคนต้องมีความเท่าเทียมและเป็นธรรม (Equilisation)

วิธีการดังกล่าวได้แพร่ขยายออกไปจนกระทั่งปี ค.ศ. 1920 ได้มีการตราเป็นกฎหมายบังคับให้มีหลักประกันกรณีสงเคราะห์ครอบครัวคล้ายกับกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Employer's Mutual Fund) หรือกองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund) โดยนายจ้างเป็นผู้รับภาระออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายเดียว

หลักการนี้เป็นที่มาของการให้ประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์ครอบครัว ซึ่งให้ความคุ้มครองลูกจ้างคนงานในระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related) กล่าวคือ ผู้ที่เป็นลูกจ้างคนงานที่มีบุตรจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะหรือได้รับประโยชน์ทดแทนโดยตรงจากนายจ้างแล้วแต่กรณี

ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการให้การสงเคราะห์ครอบครัวเฉพาะที่เป็นลูกจ้างคนงานได้เริ่มเปลี่ยนไป โดยยึดหลักการพื้นฐานที่ว่าสังคมควรรับผิดชอบต่อเด็ก

ทุกคนเสมือนทรัพยากรที่มีคุณค่าในอนาคต และต้องคำนึงถึงสิทธิของเด็กที่จะได้รับการดูแลจากสังคมโดยเท่าเทียมกัน จึงควรขยายความคุ้มครองไปยังประชาชนที่มีครอบครัวที่มีความจำเป็นและต้องการได้รับความช่วยเหลือ ตลอดจนให้การสงเคราะห์ครอบครัวทุกครอบครัว โดยนำภาษีที่รัฐจัดเก็บได้มาเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมด อันมีประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่ดำเนินการภายใต้วิธีการนี้ โดยไม่คำนึงถึงสถานะการจ้างงานของประชาชน และเป็นภาระรับผิดชอบของประชาชนทุกคนที่ต้องจ่ายภาษีหรือจัดเก็บภาษีเฉพาะประเภท (Earmarked Taxes) เพื่อให้ครอบครัวได้รับประโยชน์ทดแทนจากรัฐโดยตรง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นที่มาของประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวในระบบการคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal)

แต่มีบางประเทศใช้วิธีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีให้แก่ครอบครัวที่มีบุตร เช่น สหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์ และแคนาดา เป็นต้น

## 2. ความหมายของประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว

ความหมายที่กำหนดแนวคิดอย่างกระชับและชัดเจนในการประชุมใหญ่ของ ISSA ครั้งที่ 23 ปี 1989 ได้ให้ความหมายว่า

“ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว หมายถึง ประโยชน์ทดแทนทั้งในรูปเงินสดและสิ่งของ เพื่อให้มีการสร้างและพัฒนาครอบครัวในระดับมาตรฐานการครองชีพทั่วไป ทั้งโดยการสนับสนุนเป็นประจำสม่ำเสมอ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของหัวหน้าครอบครัว หรือให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอนของการดำรงชีวิตครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่กำลังสร้างครอบครัว แต่มิได้ครอบคลุมถึงความเสี่ยงทางสังคม ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวอาจมีวัตถุประสงค์อื่นเพิ่มเติมโดยตรงในการส่งเสริมการเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดหรือการส่งเสริมนโยบายสุขภาพ”

จากความหมายจะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายในการช่วยเหลือครอบครัวของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป บางประเทศอาจมุ่งไปที่ประโยชน์ทดแทนทางการเงินมากกว่าการสงเคราะห์ที่ต้องตรวจสอบความจำเป็น ขณะที่อีกประเทศอาจให้บริการด้านอื่น ๆ แก่ครอบครัวโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือบางประเทศให้เป็นเพียงเงินสดเล็กน้อยเท่านั้น

ประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวจึงขึ้นอยู่กับระดับของมาตรการทางสังคมที่นำมาใช้

### 3. หน้าที่ของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวเป็นกลไกความช่วยเหลือรายได้ให้ครอบครัว<sup>24</sup> ดังนี้

3.1 ลดความยากจนให้แก่ครอบครัวที่มีบุตร

3.2 การจัดประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัวยากจนที่มีบุตรอย่างเท่าเทียมกับครอบครัวที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของการประกันสังคม ซึ่งถืออำนาจให้พ่อแม่ในครอบครัวที่ยากจนมีโอกาสทำงานมากขึ้น ในแง่นี้จะส่งผลให้กลไกของตลาดแรงงานทำหน้าที่ได้ดีขึ้น

3.3 ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการยกเว้นภาษีซึ่งเท่ากับสร้างความเป็นธรรมทั้งต่อครอบครัวที่มีและไม่มีบุตร

3.4 มีส่วนสนับสนุนประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนในแง่ของการสร้างคุณภาพชีวิตของเด็ก โดยอาศัยการร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็ก

3.5 ช่วยเหลือประชากรวัยหนุ่มสาวที่อายุมากกว่า 16 ปี ซึ่งกำลังศึกษาอยู่นอกจากนั้นในระยะหลังยังมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ที่จบการศึกษาใหม่ หรือผู้ที่กำลังรอการฝึกอบรม หรือที่ได้งานแล้วแต่ยังต้องรอเวลาบรรจุ

### 4. วัตถุประสงค์ของโครงการสงเคราะห์ครอบครัว

ประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวตอบสนองวัตถุประสงค์มากมาย ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ดั้งเดิมในแต่ละประเทศ และเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยบางวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์กับแหล่งที่มาของเงินเพื่อใช้จ่ายด้วยดังนี้

4.1 เพื่อการปรับค่าจ้าง เป็นหลักการดั้งเดิมเริ่มแรกของการสงเคราะห์ครอบครัว นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนฝ่ายเดียวเป็นค่าจ้างเพิ่มสำหรับปรับรายได้ให้ลูก



จ้างเลี้ยงดูครอบครัวอย่างพอเพียงต่อการครองชีพ โดยพิจารณาจากขนาดของครอบครัว ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาระเพิ่มอำนาจการซื้อหรือรายได้ที่แท้จริงของครอบครัวที่มีบุตร

4.2 เพื่อการทดแทนรายได้ที่สูญเสียไป เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงบุตร เป็นการกำหนดเพื่อช่วยให้ครอบครัวที่มีบุตร มีสถานะการดำรงชีวิตคล้ายคลึงกับพลเมืองอื่น ๆ เพื่อให้ครอบครัวได้พัฒนาไปอย่างถูกต้อง เกิดความมั่นใจว่าภาระการเลี้ยงดูบุตรจะไม่เป็นเหตุให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคม ระหว่างครอบครัวใหญ่และครอบครัวที่ไม่มีบุตร ดังนั้น ขณะที่ครอบครัวต้องรับผิดชอบทางการเงินในการเลี้ยงดูบุตร รัฐก็ต้องมีความรับผิดชอบสำคัญในการใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการเลี้ยงดูบุตร โดยใช้วิธีพื้นฐานจากการประเมินค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับเงินงบประมาณที่จัดสรรให้

4.3 เพื่อการกระจายรายได้ เป็นการกระจายรายได้ตามแนวนอน (Horizontally) ของรายได้จากครอบครัวที่ไม่มีบุตร ไปสู่ครอบครัวมีบุตร และกระจายรายได้ตามแนวตั้ง (Vertically) จากครอบครัวร่ำรวยไปสู่ครอบครัวยากจน

4.4 การขจัดความยากจน เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อขจัดความยากจนและพยายามส่งเสริมให้เกิดการผสมผสานทางสังคม (Social Integration) ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เช่น เพื่อให้ถึงกลุ่มเด็กและครอบครัวยากจน

4.5 เพื่อวัตถุประสงค์ทางประชากรที่เกี่ยวกับการเพิ่มอัตราการเกิดของพลเมือง โดยใช้วิธีการสงเคราะห์บุตรเข้าไปแทรกแซงเพื่อเป็นการเสริม เช่น ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัวที่มีบุตร 2 คน หรือบางประเทศกำหนดไว้มากกว่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายทางประชากรของประเทศนั้น ๆ

#### 4.6 วัตถุประสงค์อื่นๆ

4.6.1 เพื่อสุขภาพมารดาและบุตร บางประเทศให้การสงเคราะห์ครอบครัวที่กำลังจะมีบุตรหรือตั้งครรภ์ให้ได้รับการตรวจสุขภาพก่อนคลอด หรือบุตรเมื่อแรกเกิด หรือบางประเทศให้เงินสงเคราะห์บุตรเมื่อแรกเกิดครั้งเดียว

4.6.2 เพื่อส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษา

4.6.3 เพื่อส่งเสริมให้ครอบครัวดำเนินการวางแผนครอบครัว

ซึ่งมีวัตถุประสงค์อื่นๆอีกมากนอกเหนือจากการจ่ายเป็นเงินสด ซึ่งไม่ขอกล่าวในที่นี้

## 5. วิธีการพิจารณาการให้ประโยชน์ทดแทน

วิธีการดั้งเดิมที่ใช้เพื่อวิเคราะห์การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวเป็นเงินสด คือ การคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์จากวิธีการให้การสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ครอบครัวที่มีบุตร และไม่มีบุตรได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม หลายประเทศใช้วิธีจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ ขณะที่หลายประเทศจะให้สิทธิในการลดหย่อนภาษี นอกจากนี้ การช่วยเหลืออาจปรากฏในรูปของบริการต่าง ๆ ก็ได้

การสงเคราะห์ครอบครัวหรือสงเคราะห์บุตร มีส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณา หลักของความเป็นธรรม (หรือความเท่าเทียม) 3 ประการ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทน<sup>22</sup> คือ

### 5.1 ความเป็นธรรมของการจ่ายเงินสมทบและขนาดครอบครัว

ความเป็นธรรมในลักษณะนี้คำนึงถึงหลักการที่ว่าผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายเท่ากันควรรับภาระในการจ่ายเงินสมทบเท่ากัน หลักการนี้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดบริการสงเคราะห์ครอบครัวในแง่ที่ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับครอบครัวที่มีรายได้เท่ากัน แต่ไม่มีบุตรแล้ว ครอบครัวที่ต้องอุปการะเด็กมีค่าใช้จ่ายมากกว่า ดังนั้น จึงมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า

นโยบายที่มุ่งจะให้บรรลุความเป็นธรรมในด้านนี้ได้กำหนดให้การช่วยเหลือเพื่อชดเชยภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเลี้ยงดูบุตร อย่างไรก็ตาม การจัดบริการนี้ในประเทศต่าง ๆ จะมีรูปแบบที่คิดแตกต่างกันไป และยังมีนัยด้วยว่า ครอบครัวใหญ่ ควรจะได้รับการช่วยเหลือมากกว่าครอบครัวเล็ก และครอบครัวที่ทั้งพ่อและแม่ทำงานได้ ควรได้รับการสงเคราะห์น้อยกว่าครอบครัวที่พ่อหรือแม่ทำงานเพียงคนเดียว แม้ว่ายังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่า ระดับของการสงเคราะห์บุตร 1 คน ควรจะเพิ่มหรือลดตามขนาดครอบครัว แต่เป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า ระดับของการสงเคราะห์จะต้องแปรผันตามขนาดครอบครัว การประยุกต์ใช้หลักการในข้อนี้ส่งผลสำคัญต่อการจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราการจัดเงินสงเคราะห์แม้เพียงต่อบุตรเพียงคนเดียวจะกลายเป็นค่าใช้จ่ายมหาศาล เมื่อคำนึงถึงครอบครัวทั้งหมดที่มีอยู่ทั่วประเทศ

## 5.2 ความเป็นธรรมของรายได้ครอบครัว

หลักทั่วไปความเป็นธรรม จะเน้นที่รายได้ของครัวเรือนเป็นสำคัญ โดยครอบครัวที่แม้จะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน (ในแง่จำนวนและลักษณะของสมาชิก) แต่หากมีรายได้ต่างกันก็จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐหรือจากการประกันสังคมในระดับที่ต่างกันวัตถุประสงค์นี้สามารถบรรลุได้ โดยการกำหนดมูลค่าของการสงเคราะห์ที่สูงกว่าแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือโดยการงดเว้นการสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่มีรายได้สูง

## 5.3 ความเป็นธรรมภายในครอบครัว

หลักการนี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรประโยชน์ทดแทนภายในครัวเรือน สำหรับบริการที่ให้โดยตรงจะค้ำประกันว่าใครคือผู้ที่ควรจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนที่จ่ายในประเด็นนี้อาจนำไปสู่คำถามที่ว่าผู้ที่เลี้ยงดูเด็กหรือผู้ที่หารายได้มาจุนเจือครอบครัว ควรจะเป็นผู้มีสิทธิ การแก้ปัญหาในแต่ละประเทศจะเกี่ยวข้องหรือสะท้อนถึงคุณค่าทางวัฒนธรรม ตลอดจนรูปแบบการจัดบริการการประกันสังคม และการสงเคราะห์ที่รัฐรับภาระว่ามีลักษณะอย่างไร

## 6. ขอบข่ายของความคุ้มครอง

เอกสารรายงานของ Social Security Throughout the World 1995<sup>23</sup> ได้สำรวจประเทศต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และแบ่งแยกขอบข่ายการให้ความคุ้มครองภายใต้ระบบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับวิธีการจัดเก็บเงิน เพื่อนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน ดังนี้

6.1 ระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related) มีใช้อยู่ 37 ประเทศ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างคนงานที่มีบุตรในครอบครัวต้องเสียค่าบางประเทศจะให้ความคุ้มครองรวมไปถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบยุโรปและประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

แหล่งเงินทุนที่นำมาจ่ายประโยชน์ทดแทนจะมาจากการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว ส่วนรัฐบาลจะช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนที่ขาดดุล และมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบด้วย

6.2 ระบบคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal) มีใช้อยู่ 18 ประเทศ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนพลเมืองทุกคนที่มีบุตรในครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงสถานะการจ้างงาน ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายในรูปตัวเงินเป็นอัตราคงที่ (Flat Rate) ต่อจำนวนบุตรที่กำหนด ในปัจจุบันมีบางประเทศเผชิญกับภาวะวิกฤตอันเนื่องมาจาก ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป จึงจำเป็นต้องหาวิธีลดต้นทุนการให้บริการด้วยการนำมาตรการทดสอบ (Means-Tested) ความยากจน รายได้ของครอบครัว หรือจำกัดประเภทของเด็กที่จะรับประโยชน์ทดแทน เพราะค่าใช้จ่ายที่นำมาจ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนทุกคน

6.3 ระบบสงเคราะห์ (Social Assistance) มีใช้อยู่ 3 ประเทศ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั่วไป โดยการให้ความช่วยเหลือจะขึ้นอยู่กับความจำเป็น (Need) ของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบก่อนการได้รับประโยชน์ทดแทน ค่าใช้จ่ายที่นำมาจ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีประชาชนทุกคน

6.4 ระบบประกันสังคม (Social Insurance) มีใช้อยู่ 3 ประเทศ คุ้มครองลูกจ้างผู้เป็นสมาชิกของกองทุน การมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ค่าใช้จ่ายนำมาจากเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้าง โดยรัฐบาลให้การสนับสนุน

6.5 ระบบผสม โดยที่ประเทศต่าง ๆ มิได้มีการใช้ระบบใดระบบหนึ่ง แต่เพียงระบบเดียว จึงได้ผสมผสานระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เป็นการเสริมช่วยความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) เพื่อให้ประชาชนที่ตกหลุมจากระบบใดระบบหนึ่งได้รับสวัสดิการจากสังคมโดยเท่าเทียมกัน การผสมผสานมีด้วยกัน คือ

- |  |          |
|--|----------|
| (1) Employment Related กับ Social Assistance | 2 ประเทศ |
| (2) Universal กับ Social Assistance          | 6 ประเทศ |
| (3) Universal กับ Social Insurance           | 1 ประเทศ |
| (4) Social Assistance กับ Social Insurance   | 2 ประเทศ |
| (5) ระบบอื่น ๆ ที่ไม่สามารถแยกระบบได้        | 2 ประเทศ |

ทั้งนี้ สามารถแสดงรายละเอียดในแต่ละระบบได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 รูปแบบการสงเคราะห์ในระบบ Employment Related

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ชักบำเหน็จ	ผู้มีงานทำและมีบุตร ลูกจ้างนอกภาคเกษตรกรรมและผู้รับ ประโยชน์ทดแทนในโครงการประกัน สังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป ผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการ ประกันสังคม ซึ่งมีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	เด็ก : 200 lols/เดือน/คน (2.23 \$) เด็ก : 140 dinars/เดือน/คน (3.34\$) ค่าเล่าเรียน : 250 dinars/ปี/คน (5.96\$) และต้องมีอายุมากกว่า 6 ปี
2. อັลจิบีย		นายจ้าง 3% ของค่าจ้าง	บุตรคนแรก 2,601 francs/เดือน (80.96\$) บุตรคนที่สอง 4,813 francs/เดือน (149.80\$) บุตรคนที่สาม 7,185 francs/เดือน (223.63\$) นอกจากนี้ยังมีอัตราส่วนเพิ่มตามกลุ่มอายุ อีกด้วย
3. คบเคียม		รัฐบาล เงินสนับสนุนลูกจ้าง	เด็ก : 1000 CFA francs/เดือน/คน
4. บณิน	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม	นายจ้าง 8.8% ของค่าจ้าง	เด็ก : แรกเกิดให้ได้รับเงินค่าจ้างขั้นต่ำ 1 เดือน
5. โบลีวีย	ลูกจ้างทุกคน	นายจ้าง	

เลขเรียกหนังสือ 2.05.6  
A 2984  
เลขทะเบียน 785  
วันที่ 28.6.9. 25.49

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
6. บราซิล	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน 8%, 9% หรือ 10% ตามระดับค่าจ้าง 3 ระดับ นายจ้าง 20% ของค่าจ้าง รัฐบาล หักภาษีพิเศษเพื่อสนับสนุน นายจ้าง 35% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายเหมาโอนมาชำระรวมทั้ง ส่วนที่ขาด (Deficit)	เด็ก : อายุน้อยกว่า 14 ปี หรือทุพพลภาพ โดยบิดามารดาได้รับไม่มากกว่า 3 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ
7. บัลแกเรีย	ลูกจ้าง	นายจ้าง 11.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายส่วนที่ขาด	เด็ก : อายุน้อยกว่า 16 ปี (18 ปีศึกษา) บุตร 1 คน = 15 leva/เดือน (.23\$) บุตร 2 คน = 60 leva/เดือน (.92\$) บุตร 3 คน = 115 leva/เดือน (1.77\$) บุตรคนที่ 4 ขึ้นไป ให้เพิ่มอีกคนละ 15 leva เด็ก : 1,000 francs/เดือน/คน
8. เบอร์เกียม่า	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 11.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายส่วนที่ขาด	ให้กับภรรยาและบุตร โดยบุตรต้องไม่แต่งงาน และอายุน้อยกว่า 16 ปี
9. บุรุนดี	ผู้ปฏิบัติงานและเลิกงานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด	เด็ก : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับเงิน 1,800 francs/เดือน/คน โดยได้รับทุก ๆ 3 เดือน
10. กานซัน	ผู้ปฏิบัติงานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 7% ของค่าจ้าง(ภาคเกษตร 5.65% โรงเรือนราษฎร 3.7%)	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข่าวความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
11. แคนาดา	ผู้มีงานทำ	นายจ้าง 9% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (24 ปีถ้าศึกษา) และจำนวนบุตร ไม่เกิน 4 คน โดยให้ได้รับคนละ 300 escudos (3.72\$)
12. สาธารณรัฐ แอฟริกากลาง	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 12% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี (18 ปีถึงงาน 20 ปีศึกษา) และได้รับ 1,200 CFA francs/เดือน/คน (2.24\$)
13. ชาด	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 6% ของค่าจ้าง รัฐบาล เงินสนับสนุนจากภาษีพิเศษ	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี (18 ปีถึงงาน 21 ปีศึกษา) ได้รับ 600 CFA francs/เดือน/คน (1.12\$)
14. ซีลี	ผู้มีงานทำและผู้รับบำนาญที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป หรืออยู่ในอุปการะที่มีสิทธิอื่น ๆ (โครงการพิเศษเพื่อผู้มีความจำเป็น)	รัฐบาล ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด จากกองทุนสงเคราะห์ครอบครัว และกองทุนว่างงาน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (24 ปีศึกษา) โดยจ่ายเป็นงวด ๆ ตามจำนวนที่กำหนด สำหรับบุตรแต่ละคน (จำนวนเงินที่กำหนดไว้ได้กล่าวไว้)
15. ไคลิมเบีย	ลูกจ้างทุกคน	นายจ้าง 4% ของค่าจ้าง รัฐบาล ไม่จ่ายเว้นแต่จะจ่ายในฐานความจำเป็น	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (23 ปีศึกษา) โดยได้รับในรูปแบบ in cash หรือ in kind
16. คองโก	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 10.03% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (17 ปีถึงงาน 20 ปีศึกษา) ได้รับ 1,200 CFA francs/เดือน/คน (2.24\$)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
17. โครเอเชีย	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 5% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีถึงงาน 21 ปีศึกษา) ได้รับ 1,500 CFA francs/เดือน/คน ( 2.50\$)
18. สาธารณรัฐเช็ก	ลูกจ้างสมาชิกสหกรณ์การผลิตด้านอุตสาหกรรม นักร้อยระดับสูงและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน 6.8% นายจ้าง 20.4% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายในส่วนที่ขาด	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี (26 ปีศึกษา) อายุน้อยกว่า 6 ปี 340 crowns/เดือน/คน (11.34\$) อายุ 6-10 ปี 380 crowns/เดือน/คน (12.67\$) อายุ 10-15 ปี 490 crowns/เดือน/คน (16.34\$)
19. คาบอง	ผู้มีงานทำซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป และผู้รับบำนาญซึ่งต้องเลี้ยงดูเด็กที่เกิดก่อนเกษียณอายุ	นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี ประโยชน์ทดแทน 3,000 CFA francs/เดือน/คน ( 5.60\$)
20. กรีซ	ลูกจ้างในงานอุตสาหกรรม งานพาณิชย์ และวิชาชีพที่เกี่ยวข้องที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป ยกเว้นลูกจ้างที่ได้รับเงินสงเคราะห์จากนายจ้างในจำนวนที่เท่าเทียมกัน	ผู้ประกันตน 1% ของรายได้ นายจ้าง 1% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (22 ปีศึกษา) และใช้ระบบทดรองรายได้ เช่น ไม่มีบุตร 1 คน จะได้รับ 1,300 drachmas (5.41\$) ต่อเดือน หากมีรายได้ปีละ 1,700,000 drachmas (7,068.61\$) เป็นต้น
21. กินี	ลูกจ้างที่ทำงานตามรหัสแรงงาน (Labor Code) ซึ่งครอบคลุมภายใต้การประกันสังคม	นายจ้าง 6% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 17 ปี และได้รับ 1,500 francs/เดือน/คน (1.53\$)
22. อิหร่าน	ผู้มีงานทำ	นายจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (ถ้าศึกษาไม่กำหนดอายุ) บุตร 2 คนแรกจะได้รับคนละ 8,982 rials (126.51\$)



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
23. อิตาลี	ลูกจ้างผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้รับประโยชน์ ทดแทนในโครงการประกันสังคมหรือว่างงาน ที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 6.2% ของค่าจ้าง รัฐบาล เงินสนับสนุน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี จำนวนเงินที่จะได้รับ เปลี่ยนแปลงตามความเต็มใจของขนาดและ รายได้ของครอบครัว เช่น ขนาดครอบครัว 4 คน มีรายได้ไม่ต่อกว่าปีละ 15,164,000 lire จะได้รับ 230,000 lire (166,91\$)
24. เบลเยียม	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการ ประกันสังคมซึ่งมีภรรยาที่มีได้ทำงาน หรือ มีบุตร 1-5 คน	นายจ้าง 15% ของค่าจ้างจนถึง เดือน 3 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ หรือ 7% ของค่าจ้าง ถ้าเป็น กิจการขนาดเล็ก	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน ประโยชน์ทดแทน : ภรรยาและบุตรเป็นจำนวนสูง สุดไม่เกิน 75% ของค่าจ้างขั้นต่ำ (ตัวอย่าง ภรรยา 20% บุตรคนละ 11% ไม่เกิน 5 คน)
25. มาดากัสการ์	ผู้มีงานทำ นักร้อง และผู้ปฏิบัติงานที่มีบุตร 1 คน ขึ้นไป	นายจ้าง 8.25% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีศึกษา 21 ปีศึกษา) โดยได้รับ 1,100 francs/เดือน/คน (.60\$)
26. มาลี	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง รัฐบาล เงินสนับสนุน	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับ 500 francs/เดือน/คน (1.86\$)
27. มอริทานียัส	ผู้มีงานทำและมีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับจำนวน 300 ouguiyas/เดือน/คน (2.68\$)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเภท	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
28. โบนัส	ลูกจ้างและผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมพาณิชย์ สหกรณ์ นักวิชาชีพ และผู้รับประโยชน์ทดแทน ในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 9.4% ของค่าจ้าง	บุตร : อยู่อาศัยในประเทศและมีอายุน้อยกว่า 12 ปี บุตร 3 คนแรก จะได้รับ 54 dirhams/เดือน/คน (6.14\$) บุตรคนที่ 4-6 จะได้รับ 36 dirhams/เดือน/คน (4.09\$)
29. โบนัส	ลูกจ้างและผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 11% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุ 1 ปีถึงน้อยกว่า 14 ปี และได้รับเงิน 1,000 francs/เดือน/คน (3.71\$)
30. ไปรษณีย์	ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และผู้รับบำนาญ	ผู้ประกันตน โดยรวมอยู่ในเงินสมทบเพื่อโครงการบำนาญ (11%)	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี (25 ปีศึกษา) บุตร 2 คน : จะได้รับคนละ 2,000 escudos/เดือน (14.16\$) บุตร 3 คนขึ้นไป : จะได้รับ 3,000 escudos/เดือน (21.24\$)
31. เจ็บป่วย	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 7% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี และได้รับ 750 francs/เดือน/คน (2.78\$)
32. ลาป่วย	ระบบเงินสมทบ : ลูกจ้างทุกคนผู้รับบำนาญ และบุคคลที่รับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ผู้มีบุตร 1 คนขึ้นไป ระบบไม่เก็บเงินสมทบ : พลเมืองส่วนใหญ่ทุกคนที่มีได้รับประโยชน์ทดแทนในระบบประกันสังคม	รัฐบาล ดอกผลจากภาษีพิเศษ ระบบเงินสมทบ ผู้ประกันตน 4.7% ของรายได้ จัดประเภทตาม 11 วิชีชีพ นายจ้าง 23.6% ของรายได้ จัดประเภทตาม 12 วิชีชีพ	บุตร : อายุมากกว่า 18 ปี ระบบทดรองรายได้ : ครอบครัวที่มีบุตร 1 คน และมีรายได้ต่อปี 1 ล้านเปโซ มากกว่าสามเท่าสำหรับบุตรคนละ 150,000 เปโซ ถ้ามีบุตรทุพพลภาพไม่จำกัดรายได้ บุตร : จะได้รับ 36,000/คน/ปี (315.79\$)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
33. สวิตเซอร์แลนด์	โครงการของสหพันธ์ : ถูกจ้างในภาคเกษตร และชาวไร่ที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป เข้าของกิจการ โครงการของรัฐ : ถูกจ้างนอกภาคเกษตรที่มี บุตร 1 คนขึ้นไป หลาย ๆ บลรัฐครอบคลุม ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมทั้งชาวนา นายจ้างมักก่อตั้งกองทุนสงเคราะห์ที่ครอบคลุมตัวเอง	รัฐขาด เงินสนับสนุนประจำปี ระบบไม่ช่วยเงินสมทบ รัฐบาล ค่าชากฎหมาย นายจ้าง นายจ้างภาคเกษตร 2% ของค่าจ้าง (โครงการของ สหพันธ์) นายจ้างนอกภาค เกษตร 1.2-3% ของค่าจ้าง แล้วแต่บลรัฐและกองทุน 0.1-5.5% ของรายได้แล้วแต่ กองทุนนั้น (โครงการของ มลรัฐ)	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (25 ปีศึกษา) บุตร : โครงการของรัฐสำหรับบุตร 2 คนแรกได้รับ 155 francs/เดือน และคนที่ 3 ได้รับ 160 francs/เดือน บุตร : โครงการของสหพันธ์ จะได้รับ 180-280 francs/เดือน/คน
34. ไคโก	ถูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป ผู้รับบำนาญที่เลี้ยง อนุบุตร	นายจ้าง 10% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (18 ปีศึกษา) และได้รับ 2,000 francs/เดือน/คน
35. ญี่ปุ่น	ถูกจ้างนอกภาคเกษตร ชาวประมง คนงาน ภาคเกษตรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์	นายจ้าง 15% ของค่าจ้าง สำหรับลูกจ้างนอกภาคเกษตร 0.9% ของรายได้สำหรับลูกจ้าง ภาคเกษตร	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีศึกษา) รายได้สูงสุดที่จะได้รับ 122 dinars/งวด(3 เดือน) โดยบุตรคนที่หนึ่งจะได้รับ 18% คนที่สอง 16% คนที่สาม 14%

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเภท	ข่าวความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
36. ผู้โศกสวามิ	ลูกจ้างสมาชิกวิชาชีพอิสระ คิดเป็น ผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม มารดาที่มีได้ทำงาน ซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป และ รายได้จำกัด	ผู้ประกันตน : อัตราแตกต่างกันไป สาธารณรัฐเป็นผู้กำหนด อัตราสูงสุด นายจ้าง เฉพาะนายจ้างภาคเอกชนจ่ายเงินสมทบทั้งหมดให้ คนงาน นายจ้าง 16.7% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับขึ้นอยู่กับแต่ละสาธารณรัฐและจำนวนเด็กในครอบครัว โดยใช้มาตรการทดรองรายได้
37. แอร์	ผู้ปฏิบัติงานและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป		บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (25 ปีศึกษา) และ ได้รับจำนวน 31,200 zaires/เดือน (0.02\$)

ตารางที่ 3.2 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Universal

ประเทศ	ขนาดความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
1. ออสเตรีย	ผู้ทำนกอัตรารังมีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 4.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล ให้เงินช่วยเหลือโดย ผ่านเทศบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 19 ปี อายุไม่เกิน 10 ปีเดือนละ 1,400 schillings (116.67\$) อายุ 10-19 ปี เดือนละ 1,650 schillings (137.50\$)
2. เดนมาร์ก	พลเมืองทุกคน ผู้อพยพเข้าเมืองที่พำนักใน เดนมาร์ก 1 ปีขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี อายุ 0-3 ปี เดือนละ 7,200 kroner (1,172.64\$) อายุ 4-18 ปี เดือนละ 4,210 kroner (685.67\$)
3. ฟินแลนด์	ผู้ทำนกอัตรารังมีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 17 ปี บุตร 1 คน 4,392 marks/ปี (869.71\$) บุตร 2 คน 9,348 marks/ปี (1,851.09\$) บุตร 3 คน 15,492 marks/ปี (3,067.73\$) บุตร 4 คน 23,232 marks/ปี (4,600.40\$) บุตร 5 คน 10,104 marks/ปี (2,000.80\$)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภท	ขยายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
4. ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ครอบคลุมที่มีบุตร 2 คนขึ้นไป รับเงินสงเคราะห์ครอบครัว</li> <li>- ครอบคลุมที่มีพำนักอาศัยในฝรั่งเศส ซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป รับเงินสนับสนุนครอบครัว (Family Supplement)</li> </ul>	<p>นายจ้าง 5.4% ของค่าจ้าง แต่จ่ายได้ต่ำจะได้รับยกเว้นหรือยกเว้นบางส่วน</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี บุตร 2 คนแรก ได้รับค่าละ 665 francs และบุตรคนอื่น ๆ ได้รับค่าละ 852 francs ประโยชน์ส่วนเพิ่มตามอายุของบุตร ระหว่างอายุ 10-15 ปี ได้รับเพิ่ม 187 francs อายุมากกว่า 15 ปี ได้รับ 15,333 francs บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี บุตร 1 คนได้รับ 2,750 forins/เดือน (27.59\$) บุตร 2 คนได้รับ 3,250 forins/เดือน (32.60\$) บุตร 3 คนหรือมากกว่า ได้รับ 3,750 forins/เดือน (37.62\$)</p>
5. อังการี	<p>ผู้พำนักอาศัยทั้งหมดในอังการีที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป</p>	<p>รัฐบาล</p>	
6. ออสเตรีย	<p>ผู้พำนักอาศัยในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป</p>	<p>นายจ้าง 0.81% ของค่าจ้าง รัฐบาล 1.67% ของค่าจ้าง</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี</p>
7. แลตเวีย	<p>ผู้พำนักอาศัยถาวรที่มีบุตรอย่างน้อย 1 คนขึ้นไป</p>	<p>รัฐบาล</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี อายุน้อยกว่า 8 ปี ได้รับเดือนละ 750 L.R (4.72\$) อายุมากกว่า 8 ปี ได้รับเดือนละ 900 L.R (5.66\$)</p>

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
8. เนเธอร์แลนด์	ผู้ทำนกอภัยไปประเทศทุกคนที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี บุตร 1 คน อายุน้อยกว่า 6 ปี ได้รับวงละ 279 quidlers/คน (155.87\$) บุตร 8 คน อายุระหว่าง 12-17 ปี ได้รับวงละ 809 quidlers/คน (451.96\$) บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี
9. นอร์เวย์	เด็กทุกคน	รัฐบาล	บุตรคนแรก ได้รับปีละ 10,212 kroner (1,578.37\$) บุตรคนที่ 2 ได้รับปีละ 10,704 kroner (1,654.41\$) บุตรคนที่ 3 ได้รับปีละ 12,120 kroner (1,873.27\$) บุตรคนที่ 4 ได้รับปีละ 12,744 kroner (1,969.71\$) นอกเหนือจากคนที่ 4 ได้รับปีละ 13,128 kroner (2,029.08\$) สำหรับบุตรอายุน้อยกว่า 3 ปีได้รับเงินเพิ่มปีละ 5,040 kroner (778.98\$)
10. โปแลนด์ 11. ไชปรัส	พลเมืองทุกคน และผู้อยู่อาศัยถาวร ผู้ทำนกอภัยทุกคนที่มีบุตร 4 คนขึ้นไป	รัฐบาล รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี บุตร : ได้รับเงินสงเคราะห์คนละ 20pound/เดือน (42.56\$)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
12. เยอรมนี	ผู้ที่มีอายุอยู่ในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี บุตรคนแรกได้รับ 70 DM/เดือน บุตรคนที่ 2 ได้รับ 70-130 DM/เดือน บุตรคนที่ 3 ได้รับ 140-220 DM/เดือน บุตรคนอื่นๆ ได้รับ 140-240 DM/เดือน
13. โรมาเนีย	เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 16 ปี (ถ้าพิการ 18 ปี)	รัฐบาล	บุตร : ได้รับเงินคนละ 3,500 เลย์/เดือน (8.14\$)
14. สหพันธรัฐรัสเซีย	เด็กอายุต่ำกว่า 10 ปี (หรือจนกว่าจะสำเร็จการศึกษา)	นายจ้าง กองทุนประกันสังคม จ่ายประโยชน์ทดแทนรายเดือน ให้แก่ลูกจ้างที่ลาไปเลี้ยงดูบุตร อายุต่ำกว่า 18 เดือน	เท่ากับ 100% ของค่าจ้างขั้นต่ำ บุตร 18 เดือน - 6 ปี ได้รับ 70% ของค่าจ้างขั้นต่ำ บุตรอายุ 6-16 ปี ได้รับ 60% ของค่าจ้างขั้นต่ำ
15. สโลวาเกีย	พลเมืองทุกคน	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี โดยบุตรคนแรกได้รับ 200 crowns (15.66\$) บุตรคนที่ 2 ได้รับ 450 crowns (13.64\$) บุตรคนที่ 3 ได้รับ 560 crowns (16.97\$) บุตรคนที่ 4 ได้รับ 510 crowns (15.46\$) บุตรคนที่ 5 ได้รับ 350 crowns (10.61\$)



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
16. สโลวีเนีย	ครอบครัวที่มีบุตรอยู่อาศัยถาวรในสโลวีเนีย	รัฐบาล	บุตร : อนุญาตกว่า 15 ปี และการรับประโยชน์ทดแทนใช้มาตรการทดสยบรายได้
17. สวีเดน	ผู้ทำน้กอาศัยในประเทศทุกคนที่มีบุตร 10 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อนุญาตกว่า 16 ปี บุตร 1 คน ได้รับ 750 kronner/เดือน บุตร 2 คน ได้รับ 1,500 kronner/เดือน บุตร 3 คน ได้รับ 2,625 kronner/เดือน บุตร 4 คน ได้รับ 4,125 kronner/เดือน บุตร 5 คน ได้รับ 6,000 kronner/เดือน บุตรคนที่ 6 ขึ้นไป ได้รับ 1,875 kronner/เดือน
18. อังกฤษ	ผู้ทำน้กอาศัยในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อนุญาตกว่า 16 ปี ได้รับคนละ 7.80 Pound/เดือน

ตารางที่ 3.3 รูปแบบการสงเคราะห์ในระบบ Social Insurance

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ลิขัวเบีย	ผู้พำนักอาศัยในประเทศ	นายจ้างและรัฐจ้าง โดยรวมอยู่ในเงินสมทบเพื่อบำนาญ รัฐบาลอุดหนุนจากงบประมาณ	บุตร : น้อยกว่า 16 ปี บุตร ได้รับตามอายุและจำนวนเท่าของ poverty level เช่น อายุ 18 เดือน-3 ปี จะได้รับ 0.35 เท่า ส่วนอายุมากกว่านี้จะกำหนดเงื่อนไขในการรับ
2. อีคิวทริยัลกิมี่	ถูกจ้าง ข้าราชการ ข้าราชการกองทัพบ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เสมียน พนักงาน สมาชิกสหกรณ์การผลิต นักเรียนและกลุ่มอื่นๆ	ผู้ประกันตน 4.5% ของรายได้ นายจ้าง 21.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล ไม่ต่ำกว่า 25% ของรายได้ ต่อปีจากความมั่นคงทางสังคม	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับไม่น้อยกว่า 8% ของ ค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำ
3. เอสโทเนีย	ครอบครัวที่มีบุตร	นายจ้าง 20% ของค่าจ้างที่ให้ถูกจ้าง รัฐบาล ให้ประโยชน์แก่ผู้รับบำนาญและผู้รับการสงเคราะห์	บุตร : 30% ของค่าจ้างขั้นต่ำ

ตารางที่ 3.4 รูปแบบสมเคราะห์ในระบบ Social Assistance

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. สมอง	พำนักอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกัน 1 ปี มีรายได้และเงินออมน้อยกว่าระดับที่กำหนด	รัฐบาล	ใช้ means - tested
2. เกอร์กีสถาน	เด็กกำพร้า บุตรในครอบครัวที่มีเพียงบิดา หรือมารดาที่ไม่มีได้สมรส	รัฐบาล	บุตร - อายุกว่า 16 ปี บุตรอายุน้อยกว่า 1.5 ปี ได้รับเดือนละ 75% ของค่าจ้างขั้นต่ำกรณีที่มีการทำงาน และ 40% กรณีที่มารดาไม่ได้ทำงาน บุตรอายุ 18 เดือน-16ปี ได้เดือนละ 25% ของค่าจ้างขั้นต่ำ
3. มอริเชียส	ครอบครัวที่มีความจำเป็นซึ่งมีบุตร 3 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร - อายุน้อยกว่า 15 ปี และครอบครัวมีรายได้น้อยกว่า 10,000 RS2/ปี ซึ่งจะได้รับเดือนละ 50 RS

ตารางที่ 3.5 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Employment Related และระบบ Social Assistance

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ออสเตรเลีย	ผู้มีงานทำ ผู้รับบำนาญ และผู้รับการสงเคราะห์โดยวิธีตรวจสอบรายได้	นายจ้าง 75% ของค่าจ้าง รัฐบาล ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้รับบำนาญ และผู้รับการสงเคราะห์ นายจ้าง 5% ของค่าจ้าง รัฐบาล เปอร็ชเมนต์จาก ดอกผลของภาษีการขาย	บุตร – อายุน้อยกว่า 15 ปี
2. คอสตาริกา	บุคคลที่ไม่มีสิทธิรับบำนาญ (ไม่ว่าจะมีงานทำหรือไม่)		ใช้ระบบ means-tested บุตร – อายุน้อยกว่า 15 ปี ทั้งหมดตามคุณสมบัติที่กำหนดและให้ได้รับเดือนละไม่เกิน 6,500 colones (40.35 ดอลลาร์) สำหรับผู้รับประโยชน์ทดแทน 4 คนขึ้นไป ถ้าไม่มียกเว้นจะได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยลง

ตารางที่ 3.6 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Universal กับระบบ Social Assistance

ประเภท	ค่าความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. นิวซีแลนด์	บิดาหรือมารดาที่ต้องดูแลบุตรฝ่ายเดียว เด็กพิการ จ่ายให้บุคคลที่ดูแลเด็กพิการ ที่ทำงาน เงินช่วยเหลือครอบครัวรายได้อัน ที่มีบุตรในอุปการะ	รัฐบาล จ่ายจากภาษี	ใช้ระบบ income - tested
2. ไอร์แลนด์	ผู้ทำนกอาศัยในประเทศที่มีบุตร 1 คน ขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อยู่น้อยกว่า 16 ปี (18 ปีถ้าเรียน หรือ ทุพพลภาพ) บุตรคนที่ 1-4 ได้ 15.80 ปอนด์/เดือน บุตรในลำดับอื่นๆ ได้ 22.90 ปอนด์/เดือน/คน
3. โมสโควา	ครอบครัวที่มีบุตร	มายั้ง 4% ของค่าจ้าง	บุตร : อยู่น้อยกว่า 16 ปี (18 ปีถ้าเรียน) บุตร : 18 เดือน - 6 ปี 25% ของค่าจ้างขั้นต่ำ 6-16 ปี 30% ของค่าจ้างขั้นต่ำ
4. อาร์เจนติน	ครอบครัวที่มีบุตร	รัฐบาล	บุตร : อยู่น้อยกว่า 17 ปี และได้รับ 450-650 dram/เดือน (0.14-0.19\$) โดยขึ้นกับจำนวนเด็ก
5. ออสเตรเลีย	ผู้ทำนกอาศัยในประเทศที่มีบุตรมากกว่า 1 คน	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสามารถใช้เงินได้ทั่ว ไป	บุตร : อยู่น้อยกว่า 16 ปี (25 ปีถ้ายังศึกษา) บุตรคนที่ 1-3 จะได้รับปีละ 21.70 A\$ บุตรคนที่ 4 ได้รับ 28.90 A\$ รวมทั้งบุตรคนอื่นๆ

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

ประเภท	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
6. เบลลาเวส	ครอบครัวที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน 1% ของรายได้ เฉลี่ย 4.7-40.8% ของค่าจ้าง ขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม รัฐบาล เงินสนับสนุนเมื่อจำเป็น	บุตร : อายุไม่น้อยกว่า 16 ปี บุตร : น้อยกว่า 3 ปี ได้รับเดือนละ 120% ของค่าจ้าง ขั้นต่ำ 3-5 ปี ได้รับ 50% ของค่าจ้างขั้นต่ำ 6-12 ปี ได้รับ 60% ของค่าจ้างขั้นต่ำ 13-16 ปี ได้รับ 70% ของค่าจ้างขั้นต่ำ

ตารางที่ 3.7 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Universal กับระบบ Social Insurance

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. สหภาพเยอรมัน	เด็กทุกคนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตอยู่ โดยถูกกฎหมายในประเทศ	รัฐมอบ 1.7% ของเงินสมทบของ นายจ้างภาคเอกชน รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการบริหารทั้งหมดของ การเกิด การคลอด และค่าใช้จ่าย ในการศึกษา	บุตร : ชาญน้อยกว่า 18 ปี (ถ้าเรียน 27 ปี) และ หุพพลักษณ์ก่อนอายุ 18 ปี จะได้รับตลอดชีวิต) บุตร 1 คน 3,313 francs/เดือน (95.52\$) บุตร 2 คน 8,457 francs/เดือน (257.84\$) บุตร 3 คน 17,145 francs/เดือน (522.72\$) ถ้ามีบุตรมากกว่า 3 คน จะได้รับคนละ 8,687 francs (264.85\$) บวกส่วนเพิ่มตามอายุของบุตรคือ 6-11 ปี 510 francs/เดือน/คน (15.55\$) 12 ปีขึ้นไป 1,529 francs/เดือน/คน (42.62\$)

ตารางที่ 3.8 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Social Insurance กับระบบ Social Assistance

ประเทศ	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. บอลด์	พลเมืองทุกคนทั้งที่เป็นลูกจ้างหรือ ประกอบอาชีพอิสระและบุคคลที่ได้รับ ประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบ รับบำนาญจากเงินสมทบหรือรับการ สงเคราะห์จากการตรวจสอยรายได้ รับบำนาญจากการสงเคราะห์ ครอบครัวที่มีบุตร	ผู้ประกันตน 8.3% ของค่าจ้าง พื้นฐาน นายจ้าง 10% ของค่าจ้างพื้นฐาน รัฐบาล 50% จากยอดรวมเงิน สมทบ	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี บุตรคนที่ 1 ได้รับ 3.30 ปอนด์/สัปดาห์ บุตรคนที่ 2 ได้รับ 2.70 ปอนด์/สัปดาห์ บุตรคนที่ 3 ได้รับ 1.70 ปอนด์/สัปดาห์ บุตรลำดับที่อื่นๆ ได้รับ 1 ปอนด์/สัปดาห์ 1 U.S. \$ = 0.369 f
2. บุตร	ครอบครัวที่มีบุตร	ผู้ประกันตน 1% ของรายได้ นายจ้าง 37% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายเงินสนับสนุน เพื่อเด็ก	ครอบครัวที่มีบุตร 3 คน 100% ของค่าจ้างขั้นต้น/ คน/เดือน ครอบครัวมีบุตร 4 คนขึ้นไป 200% ของค่าจ้างขั้นต้น/คน/เดือน



ตารางที่ 3.9 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบอื่น ๆ

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. เกาหลี	ผู้ทำนอกล่วงหน้าทุกคนในประเทศที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล ซึ่งเป็นระบบของรัฐบาล กายสิทธิ์ ซึ่งเป็นการนำไปหักลดภาษี หรือขอรับเงินคืน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี และการให้ประโยชน์ทดแทนมีระบบการตรวจสอบรายได้ของครอบครัว
2. ญี่ปุ่น	ผู้ทำนอกล่วงหน้าในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 70% ของค่าจ้าง (ประมาณ 6.11% ของค่าจ้าง) รัฐบาล ขึ้นอยู่กับลูกจ้าง สำนักงาน	ผู้ทำนอกล่วงหน้าและมิรายได้น้อยกว่า 3,589,000 yen ก็ จะได้รับเดือนละ 5,000 yen. สำหรับบุตรคนที่ 1 และ 2 สำหรับบุตรลำดับอื่น ๆ จะได้รับคนละ 10,000 yen/เดือน

หมายเหตุ

1. ประเทศเกาหลี เป็นระบบ Refundable Tax Credit
2. ประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบ Dual Employer Liability and Assistance Systems

## 7. เงื่อนไขของการเกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

### 7.1 จำนวนบุตร

7.1.1 ประเทศส่วนใหญ่ให้สิทธิเกิดนับแต่มีบุตรคนแรก การจ่ายนอกเหนือจากบุตรคนแรกอาจจูงใจให้เกิดการมีบุตรเพิ่ม อันจะนำไปสู่การให้การช่วยเหลือมากขึ้น เพราะครอบครัวที่มีขนาดใหญ่มีแนวโน้มของความยากจนมากขึ้น การกำหนดจำนวนบุตรสูงสุดที่จะได้รับการสงเคราะห์ในแต่ละประเทศมีจำนวนแตกต่างกันไป เช่น ตั้งแต่ 3 คน ในประเทศตูนิเซีย จนถึง 30 คน ในประเทศซาอุดีอาระเบีย เหตุผลของการกำหนดจำนวนเด็กเป็นเกณฑ์การให้ประโยชน์สงเคราะห์ครอบครัว เพื่อช่วยควบคุมและสนองวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครอง

7.1.2 จำนวนของบุตรจะมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนมากน้อยต่างกันไปตามลำดับที่จำนวนของบุตร กล่าวคือ อัตราการจ่ายอาจเพิ่มขึ้นตามจำนวนบุตร โดยบุตรที่อยู่ลำดับต้นอาจได้รับในอัตราที่สูงกว่า ด้วยเหตุผลพบว่าครอบครัวมีขนาดใหญ่ขึ้น โอกาสยากจนมีมากกว่า

### 7.2 อายุของบุตร

อายุสูงสุดของเด็กที่ใช้เป็นเงื่อนไข การได้มีสิทธิหรือสิ้นสุดสิทธิจะแตกต่างกันไปโดยหลักการจะพิจารณา คือ

#### 7.2.1 อายุที่เด็กพ้นวัยเรียน

7.2.2 อายุต่ำสุดเข้าสู่วัยแรงงาน กรณีตัวอย่าง ในประเทศญี่ปุ่นอายุสูงสุดที่เด็กจะมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ คือ ไม่เกิน 18 ปี แต่สำหรับประเทศแคนาดา และประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ไม่เกิน 16 ปี

อย่างไรก็ตาม หลายประเทศยังคงมีเงื่อนไขให้เด็กได้รับเงินสงเคราะห์แก่เด็กต่อไป แม้จะมีอายุเกินเกณฑ์กำหนดปกติ เช่น เด็กผู้นั้นยังศึกษาเต็มเวลาอยู่ จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้จนเด็กอายุ 25 ปี ในประเทศโปรตุเกส 26 ปี ในประเทศเช็กโกสโลวเกีย และ 27 ปี ในประเทศเยอรมนี

อายุสูงสุดนี้อาจขยายออกไปสำหรับกรณีเด็กพิการ เด็กกำพร้า เด็กที่กำลังฝึกงาน เด็กที่ว่างงาน หรือเด็กประเภทอื่น ๆ แล้วแต่จะกำหนด

### 7.3 การมีงานทำหรือมีฐานะเป็นผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคม

ในหลายกรณี การเกิดสิทธิอาจจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ทำงานรับค่าจ้างเท่านั้น แต่ในบางประเทศขยายโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระอยู่ในระบบได้ด้วย

โครงการที่อาศัยเงื่อนไขของการทำงานทำเป็นการพิจารณาตามระบบความคุ้มครองแบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน แต่หากบุตรผู้นั้นต้องออกจากงานและรับประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคม เช่น หยุดงานเพราะการเจ็บป่วย เป็นผู้ว่างงาน หรือรับบำนาญ เด็กก็จะยังได้รับเงินสงเคราะห์บุตรต่อไป อย่างไรก็ตาม การมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ประเภทนี้ ต้องมีระยะเวลาทำงานตามที่กำหนด

เนื่องจากการคุ้มครองในหลายประเทศได้ขยายไปสู่กลุ่มที่ไม่ได้ทำงานด้วย ดังนั้น เงินสงเคราะห์ครอบครัวจึงกลายเป็นเงินสงเคราะห์สำหรับบุตรโดยตรง มากกว่าจะเป็นการจ่ายเพิ่มรวมไปกับค่าจ้างแก่ผู้ทำงาน

### 7.4 ระยะเวลาของการมีถิ่นที่อยู่เพื่ออาศัยในประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาของถิ่นที่อยู่เพื่อพำนักอาศัยในประเทศของพ่อแม่และเด็กไว้เป็นเงื่อนไขหนึ่ง ของการมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์บางประเทศอาจมีข้อตกลงแลกเปลี่ยนเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองระหว่างกัน โดยบุคคลจากประเทศอื่นที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง จะได้สิทธิบริการจากประเทศที่ตนพำนัก แม้จะมีเวลาไม่ครบตามเกณฑ์ก็ตาม ระยะเวลาขั้นต่ำดังกล่าวอาจเป็นเพียง 3 เดือน ดังเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แต่ในประเทศอังกฤษกำหนดได้ต้องมีระยะเวลาพำนักไม่น้อยกว่า 26 สัปดาห์ ในช่วง 52 สัปดาห์สุดท้ายที่พิจารณา

### 7.5 การทดสอบรายได้

บางประเทศจะทำการทดสอบรายได้ของพ่อแม่ก่อนที่จะตัดสินใจว่าสมควรจะจ่ายเงินสงเคราะห์หรือไม่ แต่ทั้งนี้การให้ความหมายของคำว่า “รายได้” จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม การทดสอบรายได้อาจก่อให้เกิดผลเสีย เพราะเท่ากับเป็นการแบ่งแยกระหว่างคนรวยกับคนจน ในทางปฏิบัติผู้มีรายได้มากมักจะหมดสิทธิรับบริการประเภทนี้ หรือไม่ก็ได้รับในมูลค่าที่น้อยลง การใช้เกณฑ์นี้ในประเทศออสเตรเลีย ทำให้ประมาณร้อยละ 10 ของครัวเรือนที่มีบุตร ไม่มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ ส่วนในประเทศเยอรมันการทดสอบรายได้ทำให้ครอบครัวที่มีรายได้สูงได้รับการสงเคราะห์ที่ลดลง

#### 7.6 การทดสอบเด็กที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น

มีเพียงไม่กี่ประเทศที่กำหนดให้เด็กที่ได้รับการช่วยเหลือจากแหล่งอื่น ๗ เป็นเกณฑ์การจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัว นอกจากนี้ การที่เด็กได้รับเงินช่วยทางการศึกษา อาจเป็นข้อจำกัดสิทธิของการได้รับประโยชน์ทดแทน

#### 7.7 ความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่

ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่าง ๆ มักไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์ทางสายเลือด โดยกฎหมาย บุตรบุญธรรม หรือเพียงเป็นผู้รับเลี้ยงดู ก็มีสิทธิได้รับบริการทั้งสิ้น

ในประเทศแคนาดาและคาเมรูน เด็กที่อยู่ในฐานะได้รับการเลี้ยงดูจะหมดสิทธิที่จะได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐาน ส่วนในโมร็อกโกจะคำนึงถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเท่านั้น

#### 7.8 เงื่อนไขอื่น ๆ

แต่ละประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขเฉพาะอื่น ๆ อาทิ

- (1) เบลเยียม กำหนดให้เด็กยังคงพึ่งพาพ่อแม่อยู่
- (2) เบนิน กำหนดให้ต้องเป็นพ่อแม่ที่สมรสกันตามกฎหมาย
- (3) คิวเบก กำหนดว่าเด็กต้องยังไม่สมรส
- (4) สวิตเซอร์แลนด์ กำหนดว่าการทำงานไม่เต็มเวลาจะส่งผลต่อสิทธิของการได้รับการสงเคราะห์
- (5) คอสตาริกา กำหนดให้ผู้รับการสงเคราะห์ต้องเข้ารับการศึกษาชั้นสูงทางสังคมและเศรษฐกิจตามที่กำหนดไว้ (ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถสร้างรายได้และปรับตัวทางสังคมได้ในอนาคต : ผู้แปล)
- (6) ไอร์แลนด์ กำหนดให้เด็กไม่ต้องอยู่ในระหว่างการต้องโทษหรืออยู่ในทัณฑสถาน
- (7) นอร์เวย์ กำหนดให้พ่อแม่ต้องให้การเลี้ยงดูแก่เด็ก

## 8. ประเภทของประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว

การกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวของประเทศต่าง ๆ จะปรากฏ ดังนี้

### 8.1 ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสด (Cash Benefit)

#### 8.1.1 เงินสงเคราะห์พื้นฐาน

โดยทั่วไปกำหนดให้เป็นเงินสดที่จ่ายแก่เด็กทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายในระบบโครงการคุ้มครองแบบทั่วถึง อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงประเทศต่าง ๆ จะมีระดับของการสงเคราะห์แตกต่างกันไป เช่น บางประเทศอาจต้องจำกัดการคุ้มครองเฉพาะกลุ่มอาชีพหรือกำหนดจำนวนเด็กที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน หรืออายุสูงสุดของเด็ก หรือรายได้สูงสุดของครอบครัว เป็นต้น กล่าวในอีกแง่หนึ่งได้ว่า การจ่ายประโยชน์ทดแทนที่คุ้มครองแบบทั่วถึงอย่างแท้จริงจะปรากฏเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวยเท่านั้น

#### 8.1.2 เงินสงเคราะห์เสริม

ขอบเขตของประโยชน์ทดแทนเสริม ได้แก่ เงินสงเคราะห์ประเภทอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเงินสงเคราะห์พื้นฐาน มักปรากฏในระบบการคุ้มครองของการประกันสังคมที่ผสมผสานอยู่ในประโยชน์ทดแทนประเภทต่าง ๆ

ในอีกแง่หนึ่งประโยชน์ทดแทนเสริม หมายถึง เงินสงเคราะห์ทุกประเภทที่จ่ายแก่ผู้รับประโยชน์ทดแทนในลักษณะเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม หรือรัฐจัดให้กับกลุ่มข้าราชการ เช่น

- เงินสงเคราะห์การเลี้ยงดูบุตร
- เงินช่วยเหลือเมื่อต้องลาคลอดหรือลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร
- เงินสงเคราะห์ผู้ที่หย่าหรือหม้าย แต่มีบุตรต้องเลี้ยงดู
- เงินช่วยเหลือรายได้แก่ครอบครัวที่ยากจน
- เงินสงเคราะห์ด้านที่พักอาศัย
- เงินสงเคราะห์พิเศษแก่บุตรกำพร้า
- เงินสงเคราะห์บุตรที่พิการ
- เงินการศึกษาสงเคราะห์

8.2 ประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของ

- (1) เสื้อผ้า
- (2) อาหาร
- (3) โภชนาการเสริม
- (4) นม
- (5) อุปกรณ์-เครื่องใช้สำหรับการเลี้ยงดูเด็ก
- (6) อุปกรณ์การศึกษา
- (7) รองเท้า ถุงเท้า
- (8) ยาและอุปกรณ์สำหรับบริหารเด็ก
- (9) อื่น ๆ

8.3 ประโยชน์ทดแทนในรูป "บริการ"

- (1) ข่าวสาร (เกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ )
- (2) การช่วยเหลือด้านกฎหมาย
- (3) ศูนย์บริการแม่และเด็ก
- (4) การเยี่ยมบ้าน (ให้การสงเคราะห์ที่บ้าน)
- (5) ศูนย์เลี้ยงดูเด็กในเวลากลางวัน (สำหรับเด็กอายุ 0-3 ปี)
- (6) โรงเรียนอนุบาลสำหรับเด็กอายุ 3-4 ปี
- (7) กลุ่มนันทนาการ (play schools) สำหรับเด็กอายุ 4-6 ปี
- (8) ที่พักชั่วคราวสำหรับเด็กที่มารดาป่วยหรือต้องโทษ
- (9) ที่อาศัยถาวรสำหรับเด็ก
- (10) การพิทักษ์จากการปฏิบัติมิชอบจากพ่อแม่
- (11) สถานบำบัดสำหรับเด็กพิการทางกายและสมอง
- (12) บริการบำบัดรักษาแบบผู้ป่วยนอกและสถานสงเคราะห์เด็กพิการ
- (13) บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางกาย
- (14) ทุนการศึกษา หรือ จัดโปรแกรมการศึกษาพิเศษระดับมัธยม
- (15) ทุนการศึกษาสำหรับการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยม
- (16) การแนะแนวอาชีพ

- (17) การฝึกอาชีพ
- (18) การจัดหางาน
- (19) บริการด้านวัฒนธรรม (อาทิ นิทรรศการ ดนตรี ห้องสมุด ฯลฯ)
- (20) การอำนวยความสะดวกด้านนันทนาการ (การกีฬา การท่องเที่ยว ฯลฯ)
- (21) การอำนวยความสะดวกในวันหยุดพักผ่อน (เงินช่วยเหลือการจัดแคมป์ ฯลฯ)
- (22) เงินกู้สำหรับผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน
- (23) ที่อยู่อาศัย (โครงการด้านที่พักอาศัย และการซื้อขายทรัพย์สิน)
- (24) อื่น ๆ

## 9. ลักษณะของประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวหรือสงเคราะห์บุตร มีความแตกต่างสลับซับซ้อนมากกว่าประโยชน์ทดแทนกรณีอื่น เพราะต้องพิจารณาประโยชน์ทดแทนให้สัมพันธ์กับเงื่อนไขการเกิดสิทธิและระบบของการให้ความคุ้มครองที่อาจจะแตกต่างกันไปตามสถานะทางครอบครัวของเด็ก อายุ หรือจำนวนเด็กในครอบครัว อย่างไรก็ตาม การจ่ายประโยชน์ทดแทนอาจกำหนดให้เท่ากันสำหรับเด็กทุกคนก็ได้ โดยลักษณะของประโยชน์ทดแทนที่จ่ายต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

### 9.1 ลำดับที่ของบุตร

แต่ในบางประเทศ เช่น โมร็อกโก เซเนกัล และตูนิเซีย กลับกำหนดอัตราการจ่ายให้ลดลงสำหรับบุตรในลำดับหลัง ส่วนประเทศอื่น ๆ จะกำหนดเงื่อนไขการจ่ายแตกต่างกันไป

### 9.2 ช่วงวัยของอายุบุตร

มีเพียงไม่กี่ประเทศที่คำนึงถึงเกณฑ์ช่วงวัยอายุ โดยจะจ่ายในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามวัยอายุของเด็กแต่ละช่วงมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน เพื่อช่วยสร้างความสมดุลกับค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูที่เพิ่มขึ้นเมื่อเด็กเติบโตขึ้นตามวัย แต่ในทางตรงข้ามประเทศฟินแลนด์

และนอร์เวย์ กลับจ่ายเงินเพิ่มจำนวนหนึ่งสำหรับเด็กที่มีอายุน้อยกว่า 3 ปี ทั้งนี้ เพราะคำนึงถึงต้นทุนทางอ้อมที่เกิดขึ้นเมื่อพ่อหรือแม่ต้องยุติการทำงานมาเลี้ยงดูบุตร

### 9.3 กำหนดเวลาการจ่าย

ตามปกติจะจ่ายเป็นรายเดือน แต่บางประเทศจ่ายให้เป็นราย 3 เดือน มีเพียงไม่กี่ประเทศที่จ่ายให้ทุกสัปดาห์ หรือทุก 2 สัปดาห์ นอกจากนั้น อาจกำหนดระยะเวลาการจ่ายในลักษณะอื่น ๆ ก็ได้

### 9.4 ผู้ที่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน

ส่วนใหญ่จะจ่ายให้กับบิดา เพราะถือว่าเป็นหัวหน้าหาเลี้ยงครอบครัว มีเพียงส่วนน้อยที่จ่ายให้กับมารดา สำหรับบางประเทศให้ตกลงกันเองว่าบิดาหรือมารดาจะเป็นผู้รับประโยชน์จากการคุ้มครอง ในประเทศออสเตรเลียแต่ละกลุ่มครอบครัว (family group) จะนำวุฒิทางการศึกษาที่สังคมยอมรับและตัดสินว่าสำหรับกลุ่มครอบครัวนั้น ใครคือผู้ควรได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตาม มีประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยที่จ่ายให้กับผู้ทำหน้าที่หลักในการเลี้ยงดูซึ่งก็คือ มารดา ทั้งนี้ เพราะถือว่าภาระนี้มีบทบาทสำคัญต่อสวัสดิภาพของครอบครัวและเข้าถึงการเลี้ยงดูเด็กมากกว่าบิดา

### 9.5 การปรับมูลค่าประโยชน์ทดแทน

อัตราการจ่ายอาจปรับมูลค่าโดยทันทีตามอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น การปรับตัวในลักษณะนี้เพื่อรักษอำนาจการซื้อของเงินสงเคราะห์ที่ได้รับ แต่สำหรับบางประเทศอัตราการจ่ายจะกำหนดตายตัวโดยกฎหมายหรือมีการปรับเป็นครั้งคราว

สำหรับสหราชอาณาจักร โปรตุเกส และสวีเดน จะทบทวนอัตราการจ่ายทุกปีเพื่อตัดสินใจว่าสมควรเพิ่มหรือไม่ ที่น่าสนใจ คือ การปรับอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์พื้นฐานในประเทศสวีเดน จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการเพิ่มของราคาสินค้า

### 9.6 การจ่ายเงินสงเคราะห์สำหรับเด็กพิการ

ครอบครัวที่มีเด็กพิการในหลายประเทศจะได้รับเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการดูแลเด็กพิการดังกล่าว นอกจากนั้น ยังอาจขยายอายุสูงสุดให้มากกว่าเกณฑ์ปกติ หรืออาจจ่ายให้โดยไม่กำหนดระยะเวลาอีกทางหนึ่งทีละกระทำกัน คือ เงินสงเคราะห์เพิ่มเติมสำหรับเด็กพิการอาจแยกจ่ายจากจำนวนเงินสงเคราะห์พื้นฐานก็ได้



คุณสมบัติที่จะใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจ่ายเงินสงเคราะห์แก่บุตรที่พิการ  
ได้แก่

- ขอบเขตของอายุ
- การมีงานทำ การเป็นผู้ประกันตนภายใต้โครงการประกันสังคม
- ระยะเวลาการพำนักในประเทศอื่น ๆ
- ระดับของความพิการ
- ความมาก-น้อยที่จะต้องได้รับการดูแล
- ระยะเวลาขั้นต่ำของการพิการ

#### 9.7 แหล่งการเงินกองทุน

การจำแนกวิธีการเงินกองทุน พิจารณาจากแหล่งที่มาของเงินว่าได้รับการจัดสรรจากรัฐหรือจากระบบประกันสังคม ในกรณีแรกนั้นรัฐจะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ โดยที่ที่มาของรายได้จะผ่านกลไกการจัดเก็บภาษีหรือกลไกอื่น ส่วนกรณีหลังนั้นงบประมาณได้จากระคมภายใต้ระบบประกันสังคม ซึ่งจะมืองค์กรการบริหารกองทุนเป็นผู้จัดเก็บเงินสมทบจากผู้อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วรัฐยังคงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับในระบบประกันสังคมไม่มากก็น้อยในรูปของการสนับสนุนหรือกำกับประกันโครงการสงเคราะห์บุตร

##### 9.7.1 แหล่งการเงินจากรัฐบาล

กลุ่มที่อาศัยวิธีการนี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา (ควิเบค) คอสตาริกา เซโกสโลวาเกีย เยอรมัน สหราชอาณาจักร เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสหภาพโซเวียต รัสเซีย ตัวอย่างที่ปฏิบัติในประเทศกลุ่มนี้ ได้แก่

ออสเตรเลีย การจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงินได้รับการจัดสรรจากสำนักงานจัดเก็บภาษีแห่งออสเตรเลีย โดยไม่ต้องเก็บเงินสมทบหรือจัดหาเงินสนับสนุนด้วยวิธีการอื่น ๆ

คอสตาริกา รัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ “กองทุนพัฒนาสังคมและสงเคราะห์ครอบครัว” เพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน รายได้จากกองทุนนี้มีที่มาจากการจัดเก็บเงินสมทบประมาณร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และได้รับเงินอีกร้อยละ 20 ของภาษีการค้า ซึ่งประมาณร้อยละ 20 ของรายได้จะใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัว

เจอร์ซีย์ กรมสรรพากรจะเป็นผู้จัดหารายได้ของกองทุนและจัดสรรงบประมาณบางส่วน เป็นประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัวตามมูลค่าที่กรมความมั่นคงทางสังคมจะเป็นผู้เสนอขอมา

สวีเดน การจัดบริการสงเคราะห์ครอบครัวคงเป็นไปในทำนองเดียวกับบริการความมั่นคงทางสังคมอื่น ๆ ที่อาศัยระบบการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะจากระดับท้องถิ่น ภาษีที่จัดเก็บส่วนหนึ่งจะได้รับการจัดสรรเพื่อการสงเคราะห์ครอบครัว

สหภาพโซเวียตรัสเซีย งบประมาณที่จัดสรรจะประเมินจากมูลค่าของประโยชน์ทดแทนที่จะต้องจ่ายแต่ละปี แต่เนื่องจากผู้รับบริการมีเป็นจำนวนมาก รายได้ซึ่งมีที่มาจากเงินสมทบ จากนายจ้าง ภาษีทั่วไป และภาษีเฉพาะ ในอัตราส่วนที่กำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละปี

#### 9.7.2 แหล่งการเงินจากระบบประกันสังคม

อีกระบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในหลายประเทศ คือ อาศัยงบประมาณจากระบบประกันสังคมโดยตรง ระบบนี้จะจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างเกือบทั้งหมด มีบางประเทศจัดเก็บจากลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงต้องให้เงินสนับสนุนบางส่วนเล็กน้อยแตกต่างกันไปในลักษณะนี้จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากมีที่มาของรายได้หลายแหล่ง ตัวอย่างเช่น

เบลเยียม นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบประมาณร้อยละ 7 ของค่าจ้าง ซึ่งจากจำนวนที่จัดเก็บได้นี้จะสามารถนำไปใช้เป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัวได้โดยไม่จำกัด อัตราเงินสมทบดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงได้ก็โดยข้อกำหนดที่ตราโดยสภานิติบัญญัติเท่านั้น รายได้ส่วนที่เหลือจะนำไปสนับสนุนการจ่ายประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ๆ

เบนิน ร้อยละ 47 ของรายได้จากระบบประกันสังคม จะใช้เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัว โดยที่มาของรายได้เกือบทั้งหมดจัดเก็บจากนายจ้าง

คานมรูน นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบสู่ระบบประกันสังคม (มีการกำหนดเพดานสูงสุดที่ต้องจ่าย) ซึ่งจะกลายเป็นที่มาของเงินสนับสนุนการสงเคราะห์ครอบครัว อย่างไรก็ตาม โปรแกรมความมั่นคงของแต่ละกลุ่มเป้าหมายจะจัดสรรเงินสนับสนุนในระดับที่แตกต่างกัน คือ โปรแกรมความมั่นคงทางสังคมทั่วไปจะจัดสรรให้ร้อยละ 7 ของรายได้

โปรแกรมสำหรับกลุ่มเกษตรกรจัดสรรให้ร้อยละ 5.65 และโปรแกรมสำหรับครูโรงเรียน  
ราษฎรจัดสรรให้ร้อยละ 3.7 ด้วยวิธีนี้ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนทางการเงิน

**สาธารณรัฐอาฟริกากลาง** นายจ้างจะจ่ายเงินสมทบแก่ระบบประกันสังคม  
จำนวนประมาณร้อยละ 12 ของค่าจ้าง (มีการกำหนดเพดานสูงสุดที่ต้องจ่าย) จากจำนวนนี้จะ  
นำมาใช้จัดบริการสงเคราะห์ครอบครัวได้ โดยไม่ต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่น จากบริการ  
สงเคราะห์ครอบครัวดังกล่าว ส่วนที่เป็นเงินสงเคราะห์จะมีมูลค่าประมาณ 12 ใน 20 ของ  
มูลค่าประ โยชน์ทดแทนสงเคราะห์ครอบครัวทั้งหมด

**ฝรั่งเศส** ประมาณร้อยละ 90 ของทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการสงเคราะห์  
ครอบครัว ได้จากเงินสมทบจากนายจ้าง ซึ่งเก็บถึงประมาณร้อยละ 5.4 ของค่าจ้าง (ไม่มีการ  
กำหนดเพดานสูงสุดที่ต้องจ่าย) อย่างไรก็ตาม รัฐยังจำเป็นต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่การสงเคราะห์  
ครอบครัวในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปี (ประมาณร้อยละ 10.7 ในปี 1989)

**กาบอง** เงินสมทบที่ต้องจ่ายแก่ระบบประกันสังคมจะประมาณร้อยละ 8  
ของค่าจ้าง (มีการกำหนดเพดานสูงสุดที่ต้องจ่าย) ซึ่งแบ่งภาระรับผิดชอบเท่ากันระหว่าง  
นายจ้างกับลูกจ้างจากรายได้จำนวนนี้ ร้อยละ 66 จะนำมาใช้เพื่อการจัดประ โยชน์ทดแทน  
สงเคราะห์ครอบครัว

**อิสราเอล** ครึ่งหนึ่งของงบประมาณจะได้รับจากระบบประกันสังคม (ซึ่งฐาน  
การประเมินจะไม่เกิน 3 เท่าของค่าจ้างเฉลี่ย) และรัฐจะจ่ายสมทบให้อีกประมาณร้อยละ 90  
ของการจัดเก็บเงินสมทบที่ได้ ซึ่งช่วยให้พอเพียงสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดของการจัด  
ประ โยชน์ทดแทนบางประเภท

**อิตาลี** สถิติในปี ค.ศ. 1989 แสดงให้เห็นว่าร้อยละ 73 ของงบประมาณการ  
สงเคราะห์ครอบครัวได้จากนายจ้าง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 27 รัฐเป็นผู้จ่ายในแนวโน้มที่  
เพิ่มขึ้น

**ลิเบีย** ไม่มีการกำหนดอัตราของงบประมาณที่จะได้รับจัดสรรเพื่อการ  
สงเคราะห์ครอบครัว (สถิติหนึ่งที่ปรากฏ คือ ร้อยละ 14 ของงบประมาณ ได้รับจากระบบ  
ประกันสังคม ขณะที่รัฐสนับสนุนอีกร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด) การจัดสรรงบประมาณ  
สนับสนุนจากระบบประกันสังคมจะกระทำตามความจำเป็น

โมร็อกโก เงินสมทบจากนายจ้างจะมีมูลค่าร้อยละ 10 ของค่าจ้าง จากจำนวนนี้จะนำมาใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ครอบครัว ซึ่งถือเป็นบริการที่สำคัญที่สุดภายใต้ระบบประกันสังคม (โดยในปี ค.ศ. 1989 มีมูลค่าถึงร้อยละ 68.9 ของมูลค่าประโยชน์ทดแทนจากระบบประกันสังคม)

โปแลนด์ กองทุนประกันสังคมจะเก็บเงินสมทบมูลค่าสูงถึงร้อยละ 43 ของค่าจ้าง ซึ่งจากจำนวนนี้ร้อยละ 16 จะใช้เพื่อการสงเคราะห์ครอบครัว รัฐจะให้หลักประกันว่าจะสนับสนุนส่วนที่เหลือ

สเปน ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ได้รับจากลูกจ้าง ส่วนที่เหลือจะรับผิดชอบโดยนายจ้างและรัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน

โตโก นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 12 ของค่าจ้างพื้นฐาน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของการสงเคราะห์ครอบครัว (ขณะที่เงินสมทบของระบบความมั่นคงทั้งหมดจะสูงประมาณร้อยละ 20.5 ของค่าจ้างพื้นฐาน)

### 9.7.3 แหล่งการเงินสำหรับประโยชน์ทดแทนเสริมในรูปแบบอื่น ๆ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นวิธีการจัดงบประมาณของประโยชน์ทดแทนด้านสงเคราะห์ครอบครัวในรูปแบบทั่วไป ในรายละเอียดแล้วจะพบว่าบางประเทศจะมีวิธีการจัดงบประมาณสำหรับประโยชน์ทดแทนบางประเภทแตกต่างกันไป เช่น

อิสราเอล การจัดประโยชน์ทดแทนเสริมสำหรับครอบครัวขนาดใหญ่ และครอบครัวทหารผ่านศึกจะได้รับงบประมาณจากรัฐทั้งหมด

อิตาลี รัฐจะจัดสรรเงินช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษสำหรับประโยชน์ทดแทนเสริม และเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งที่เพิ่มขึ้นจากการจัดประโยชน์ทดแทนประเภทใหม่

เจอร์ซีย์ องค์กรบริหารในระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดระบบการสงเคราะห์ครอบครัวที่ยากไร้

เนเธอร์แลนด์ ขณะที่ประโยชน์ทดแทนต่อครอบครัวประเภทอื่น ๆ จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ แต่ค่าใช้จ่ายสำหรับการสงเคราะห์เด็กกำพร้าจะได้รับจากระบบประกันสังคม

สเปน รัฐจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่อระบบความมั่นคงทางสังคม เพื่อจัดประโยชน์ทดแทนต่อครอบครัวทุกประเภทที่ไม่ได้มีการจัดเก็บเงินสมทบ และเพื่อจัดการ

สงเคราะห์ผู้พิการทุกประเภท สำหรับประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ๆ จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของระบบประกันสังคม

สหภาพโซเวียตรัสเซีย เงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐานจะจัดสรรจากงบประมาณของรัฐ ส่วนการจัดประโยชน์ทดแทนเสริมจะอาศัยจากการจัดเก็บเงินสมทบ

## 10. การสร้างหลักประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรของประเทศไทย

ประเทศไทยได้สร้างหลักประกันทางสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรหรือครอบครัวอย่างเป็นทางการไว้หลายแนวทาง และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามระบบและวิธีดำเนินการแตกต่างกันออกไปตามบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ นับตั้งแต่การสงเคราะห์ (Social Assistance) ซึ่งมีกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ผู้ที่มาขอรับความช่วยเหลือต้องผ่านการทดสอบความจำเป็นก่อนทุกราย แนวทางบริการทางสังคม (Social Service) โดยรัฐให้บริการแก่ครอบครัวหรือเด็กที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด จะได้รับการบริการแบบให้เปล่าหรือเสียค่าบริการต่ำกว่าปกติ ได้แก่ การศึกษา การรักษาพยาบาล มาตรการทางด้านภาษี เป็นต้น และการดำเนินการแนวทางสุดท้าย คือ การประกันสังคม (Social Insurance) ซึ่งเป็นโครงการเฉพาะกลุ่มลูกจ้างผู้ประกันตน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงแนวทางสงเคราะห์และการบริการสังคมพอสังเขปสรุปได้ ดังนี้

### 10.1 แนวทางการสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดประโยชน์ทดแทนให้แก่เด็กอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 18 ปี ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน และอยู่ในสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจดังกล่าวแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นตัวเงินตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว พ.ศ. 2529 ได้นิยามการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัวและระบุนเงื่อนไขการเกิดสิทธิของเด็กและครอบครัว ซึ่งจะได้รับการช่วยเหลือไว้ ดังนี้

ข้อ 3 การสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวของเด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วราชอาณาจักร โดยมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงในครอบครัว ให้ครอบครัวของเด็กสามารถเลี้ยงเด็กไว้ได้เองตามควรแก่สภาพ ไม่ต้องแยกเด็กออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น

ข้อ 4 เด็กซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยที่พึงได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบนี้ ต้องมีอายุไม่เกิน 8 ปี หรือที่อยู่ในระหว่างการศึกษา ต้องมีอายุไม่เกิน 20 ปีบริบูรณ์ และอยู่ในครอบครัวตามข้อ 5 โดยเข้าหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อไปนี้

- 1) เป็นเด็กกำพร้า อนาคตา ซึ่งมีผู้ปกครอง
- 2) เป็นเด็กพิการทางร่างกาย สมอ และปัญญาหรือจิตใจ
- 3) เป็นเด็กที่บิดามารดา หรือเฉพาะบิดาหรือมารดา หรือผู้ปกครอง ประสบภาวะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิการ ทูพพลภาพ บัวยทางร่างกายหรือจิตใจ ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวตามควรแก่สภาพได้
- 4) เป็นเด็กที่เกิดนอกสมรส

ข้อ 5 ครอบครัวที่พึงได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบนี้ ต้องเป็นครอบครัวที่บิดามารดา หรือเฉพาะบิดาหรือมารดา หรือผู้ปกครองที่มีเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ หรือไม่เกิน 20 ปีบริบูรณ์แล้วแต่กรณี อยู่ในความอุปการะและจะต้องเข้าหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นครอบครัวขาดงานขาดแคลน ไม่สามารถให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กที่อยู่ในความอุปการะตามควรแก่สภาพได้
- 2) เป็นครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงตัวเด็ก โดยเฉพาะอันเป็นภาระกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของเด็ก

วิธีการสงเคราะห์ตามระเบียบดังกล่าว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับการเงิน ให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องอุปโภค และให้การสงเคราะห์ด้วยคำแนะนำปรึกษาและบริการอื่น ๆ ในการให้การสงเคราะห์เป็นเงิน หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/227 ลงวันที่ 5 มกราคม 2537 เรื่อง การปรับปรุงหลักกรเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว ให้จ่ายในวงเงินครั้งละ 1,000 บาท ต่อเด็กหนึ่งคน ในครอบครัวและไม่เกิน 3,000 บาท ต่อครอบครัวที่มีเด็กเกินกว่าหนึ่งคน

นอกจากการสงเคราะห์ดังกล่าวแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังให้ครอบครัว กู้ยืมเงินเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กโดยไม่เสียดอกเบี้ย เรียกว่า “เงินทุนประชาศึกษา สงเคราะห์” (ทปศ.1) ซึ่งกำหนดวงเงินให้ยืมสำหรับระดับอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 1,000 บาท การศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของเด็กหลายคนในครอบครัวเดียวกัน วงเงินไม่เกิน 4,000 บาท กำหนดระยะเวลาส่งใช้คืนภายใน 3 ปี เห็นได้ว่า เป็นการสงเคราะห์แก่ครอบครัวในลักษณะที่ต้องมีการตรวจสอบตามความจำเป็น

## 10.2 แนวทางบริการทางสังคม

**การศึกษา** รัฐบาลได้จัดให้มีการศึกษาภาคบังคับเป็นแบบให้เปล่าในระดับ ชั้นประถม และจะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานออกไปเป็น 12 ปี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับให้ประชาชนได้กู้ยืม ไปเรียนจนชั้นสูงสุดได้ตามที่ต้องการ โดยเสียดอกเบี้ยต่ำสุดประมาณร้อยละ 1 จากเอกสาร งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2538 และรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษา การจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนประถม ศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน การจัดการศึกษา รวมถึงเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการด้านการ ศึกษา จำนวน 135,137.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 52.9 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ซึ่งนับว่าเป็นเงินงบประมาณที่รัฐได้จัดบริการให้แก่ประชาชน พลเมืองทุกคน อย่างเท่าเทียมกัน

**การสาธารณสุข** รัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงสาธารณสุขให้บริการรักษาพยาบาลแก่เด็กอายุตั้งแต่ 0-12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ต้องมารับบริการยังสถานพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น จากรายงานข้อมูลของสำนักประกันสุขภาพ กระทรวง สาธารณสุขในปี พ.ศ. 2537 พบว่า สำนักประกันสุขภาพและกรมอนามัยได้รับงบประมาณ จำนวนทั้งสิ้น 380,659,500 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาพยาบาลของเด็กที่มีอายุ ตั้งแต่ 0-12 ปี จำนวน 14,373,200 คน คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 3.7 และเป็นการประมาณการ ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง โดยมีเด็กรับการรักษาพยาบาลคิดเป็นค่าใช้จ่ายจริง จำนวน 817,043,655 บาท จากตัวเลขนี้กระทรวงสาธารณสุขได้รับงบประมาณจัดสรรจากกระทรวง

ศึกษาธิการ โดยคิดค่าใช้จ่ายของเด็กให้คนละ 30 บาท/คน/ปี โดยหักไว้ 3 บาท สำหรับเป็นค่าเดินทางของนักเรียนไปสถานอนามัยหรือโรงพยาบาล เหลือเพียง 27 บาท ไว้เป็นค่ารักษาพยาบาลสำหรับกระทรวงสาธารณสุข เด็กในโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เข้าสู่โครงการอนามัยโรงเรียน โดยการประสานงานของกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าเด็กป่วยครูก็สามารถพาเด็กไปรับการรักษาพยาบาลจากกระทรวงสาธารณสุขได้ ในวงเงินค่ารักษาพยาบาลคนละประมาณ 27 บาท และค่ารถโดยสาร 3 บาท

โครงการรณรงค์เพื่อการบริโภคนม เป็นประโยชน์ทดแทนเสริมให้กับเด็ก ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการบริโภคนม ในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีตัวแทนจากภาครัฐบาล เอกชน สหกรณ์โคนม และเกษตรกรเป็นกรรมการ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรณรงค์ทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนบริโภคนมเพิ่มขึ้นเป็น 7 ลิตร/คน/ปี ใน พ.ศ. 2532 ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง จึงกำหนดเป้าหมายให้การบริโภคนมเพิ่มขึ้นเป็น 20 ลิตร/คน/ปี ในปี พ.ศ. 2543

สวัสดิการข้าราชการ อาชีพข้าราชการเป็นกลุ่มอาชีพที่ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตรจากรัฐ ได้แก่ การรักษาพยาบาล ค่าบำรุงการศึกษาสำหรับบุตรไม่เกิน 3 คน และเงินค่าใช้จ่ายอื่นโดยจ่ายเป็นสวัสดิการแก่บุตรคนละ 50 บาท/เดือน พร้อม ๆ กับเงินเดือนและจ่ายไปจนเด็กอายุครบ 18 ปี ต่อมาได้ยกเลิกสำหรับข้าราชการใหม่ทุกคน ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 แต่ยังคงจ่ายเงินสวัสดิการแก่ผู้มีสิทธิรับประโยชน์ก่อนวันดังกล่าว ค่าใช้จ่ายของรัฐต่อกรณี สวัสดิการเกี่ยวกับบุตรของข้าราชการประจำสูงถึง 747.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2535 เพื่อจ่ายแก่เด็กราว 1.5 ล้านคน ส่วนใน ปี พ.ศ. 2530 จ่ายไป 747.4 และ 742.4 ล้านบาท ตามลำดับ

กรณีค่าบำรุงการศึกษาให้เบิกได้ทั้งโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน ตามเพดานที่กระทรวงการคลังกำหนด บุตรต้องอายุต่ำกว่า 26 ปี สำหรับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ถึงขั้นมหาวิทยาลัย ส่วนการเรียนในสถานศึกษาเอกชนมีสิทธิเบิกได้ 50% สำหรับการศึกษาที่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ไม่ให้จ่ายแก่ผู้เรียนมหาวิทยาลัย



มาตรการการลดหย่อนภาษี กระทรวงการคลังได้กำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีให้กับประชาชนที่มีบุตรและคู่สมรส อันเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวผ่านระบบภาษี (Tax System) โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้หักลดหย่อนจากภาษีรายได้ 30,000 บาท/ผู้เสียภาษี 1 คน และอีก 30,000 บาท สำหรับคู่สมรส นอกจากนี้ยังมีการหักลดหย่อนอีก 15,000 บาท สำหรับบุตรแต่ละคนไม่เกิน 3 คน ที่เกิดหลังปี พ.ศ. 2522 และลดหย่อนไปจนบุตรอายุครบ 25 ปี ถ้ากำลังศึกษาหรือฝึกกร หากมีรายได้เหลือจากการเสียภาษีไม่เกิน 15,000 บาท ในปีก่อนปีภาษี ซึ่งระบบภาษีรายได้แบบก้าวหน้า (Progressive income tax system) สิทธิประโยชน์จากการหักลดหย่อนภาษีจะสูงมากที่สุดสำหรับครอบครัวที่มีรายได้สูง ซึ่งครอบครัวกลุ่มใหญ่ในประเทศไทยจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันนี้ เพราะไม่เข้าเงื่อนไขของรายได้ส่วนบุคคล

## 11. ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

### 11.1 การศึกษาจากประมาณการค่าใช้จ่ายของแรงงานที่มีครอบครัว

มูลนิธิอรรถมภ์พงศ์พจน์ ได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมโดย นายบุญล โกกิจ ได้สัมภาษณ์ตามแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม 4 ประเภท คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ รองเท้า อิเล็กทรอนิกส์ และเหล็กและโลหะ บริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑล ตั้งแต่เดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2538 จำนวน 250 ตัวอย่าง ด้วยสมมติฐานเบื้องต้นว่า แบบแผนการใช้จ่ายของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมิได้มีความแตกต่างกัน เพื่อมีขอบเขตหรือขีดจำกัดเรื่องรายได้ สภาพแวดล้อม ค่านิยมทางสังคมต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน ผลการศึกษาที่สำคัญ คือ ค่าใช้จ่ายของแรงงานที่มีครอบครัวไม่มีความแตกต่างจากแรงงานโสดมากนัก แต่แรงงานที่มีครอบครัวจะมีค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้นมา กล่าวคือ คนงานที่มีบุตรมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น 1,940 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 23.78 ของรายจ่าย เนื่องจาก ผลการศึกษาของนายบุญล โกกิจ ไม่ได้มีการศึกษาถึงรายได้ของคนงาน จึงไม่สามารถเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายบุตรกับรายได้ สามารถแสดงให้เห็นในตารางที่ 3.10

ตารางที่ 3.10 สรุปค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานที่มีครอบครัว

หน่วย : บาท/เดือน (%)

รายการ	ค่าใช้จ่าย			
	แรงงานที่มีครอบครัว		คนงานโสด	
1. ค่าอาหาร	2,608	(31.97)	2,508	(41.67)
2. ค่าเครื่องนุ่งห่ม	340	(4.16)	334	(5.55)
3. ค่าที่พักอาศัย	750	(9.22)	784	(13.02)
4. ค่าเดินทาง	320	(3.92)	316	(5.25)
5. ค่าใช้จ่ายค่านันทนาการ	848	(10.39)	789	(13.11)
6. ค่าของใช้ส่วนตัวที่จำเป็น	393	(4.81)	459	(7.62)
7. ค่ากิจกรรมทางศาสนาและสังคม	369	(4.52)	302	(5.02)
8. ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร	1,940	(23.78)	-	-
9. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (หวย,แชร์)	585	(7.20)	527	(8.75)
<b>รวมค่าใช้จ่ายต่อเดือน</b>	<b>8,158</b>	<b>(100)</b>	<b>6,019</b>	<b>(100)</b>

ที่มา : รายงานการศึกษา มูลนิธิอิรามณ์ พงศ์พจน์ , 2538

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ได้ศึกษาวิจัยเรื่องชีวิตทางเศรษฐกิจ ของแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ในปี พ.ศ. 2533 โดยวิธีสัมภาษณ์คนงาน จำนวน 259 ตัวอย่าง พบว่า แบบแผนรายจ่ายของคนงานที่จำแนกตามสถานภาพสมรส และจำนวนบุตรคนงานที่สมรสแล้วแต่ยังไม่มีบุตร เปรียบเสมือนคนโสดสองคนซึ่งต่างเพศมาอยู่ด้วยกัน โดยมีรายได้เท่ากับคนโสดสองคนรวมกัน และมีรายจ่ายเท่ากับคนโสดสองคน เพราะที่ผู้สมรสยังไม่มีบุตรจึงมิได้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าคนโสดมากนัก แต่คนงานที่สมรสและมีบุตรจะแตกต่างกันโดยพบว่าผู้สมรสที่มีบุตร 1 คน จะเสียค่าใช้จ่ายบุตรเพิ่มขึ้นคนละ 816 บาท ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 13.02 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 14.17 สนองรายได้ รายละเอียดตารางที่ 3.11

ตารางที่ 3.11 แสดงค่าใช้จ่ายต่อเดือนของแรงงานข้ามกตามสถานภาพสมรสและจำนวนบุตร

หน่วย : บาท

รายการรายได้	จำนวนรายได้	จำนวนรายได้อีก	จำนวนรายได้อีก	จำนวนรายได้อีก
1. รายจ่าย				
1) อาหาร	1,022	1,814	1,877	2,206
2) ค่ารักษาพยาบาล	53	90	130	63
3) เสื้อผ้า	181	123	19	70
4) ของใช้ส่วนตัว	225	243	271	290
5) ค่าเช่าบ้าน	157	579	591	557
6) ของใช้ในบ้าน	132	436	312	475
7) ส่งให้พ่อแม่พี่น้อง	366	227	168	75
8) ค่าใช้จ่ายของบุตร	-	-	816	1,428
9) ศาสนาและประเพณี	265	285	282	224
10) บันทึง	4,520	451	512	348
11) หวย	82	134	165	153
12) ค่าใช้จ่ายส่วนตัว (ผู้สมรส)	-	1,110	1,023	777
รวมรายจ่าย	2,903	5,492	6,266	6,666
2. รายได้	2,496	5,201	5,755	5,574

ที่มา : ปัญหาแรงงานในประเทศไทย ของนายสมศักดิ์ สามัคคีธรรม ,2533

ปิยวรรณ โกมลวิชัย ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บริการรับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ ความต้องการ และลักษณะที่พึงปรารถนา ได้ศึกษาสตรีที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 แห่งในกรุงเทพมหานคร จำนวน 315 คน พบว่า 87.3% เห็นด้วยที่จะให้เปิดบริการรับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ สาเหตุสำคัญที่สุดจะได้ใกล้ชิดลูกมากขึ้นและสะดวกไม่ต้องหาคนเลี้ยง และจำนวนร้อยละ 61.5 คน เห็นว่าผู้ปกครองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองส่วนหนึ่งด้วย และจำนวนร้อยละ 38.5 คน เห็นว่าผู้ปกครองไม่ต้องจ่ายควรเป็นสวัสดิการของที่ทำงาน

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทสหภาพแรงงานกับการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ปี พ.ศ. 2538 โดยได้ทำการสำรวจ ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนที่สหภาพแรงงานได้จัดตั้งขึ้นทั้งหมด 4 แห่ง มีรายละเอียดดังนี้

1) ศูนย์พัฒนาเด็กชุมชนเสนานิคม 2 สหภาพแรงงาน อุตสาหกรรมผ้าไหมไทย และสิ่งทอ จัดตั้ง

- รับเด็กอายุ 2-5 ปี
- ค่าบำรุงศูนย์ บุตรสมาชิกสหภาพเดือนละ 450 บาท  
บุตรคนงานทั่วไปหรือคนในชุมชนเดือนละ 500 บาท
- การชำระ แบ่งจ่าย 2 ครั้งต่อเดือน

2) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนสหภาพแรงงานสิ่งทอหลักที่ 3

- รับเด็กอายุ 2-6 ปี
- ค่าบำรุงศูนย์ บุตรสมาชิกสหภาพ เดือนละ 600 บาท  
บุตรคนงานทั่วไปหรือคนในชุมชน เดือนละ 650 บาท  
เลี้ยงเด็กรายวัน วันละ 35 บาท  
ค่าอาหารเช้า ถ้าต้องการ วันละ 5 บาท  
ผู้ปกครองมารับเด็กหลัง 18.00 น.

- ค่าส่งเวลาคนละ 10 บาท

3) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน สหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย

- รับเด็กอายุ 2-5 ปี
- ค่าบำรุงศูนย์ บุตรสมาชิกสหภาพเดือนละ 500 บาท  
บุตรคนงานทั่วไป เดือนละ 550 บาท  
เลี้ยงเด็กรายวัน วันละ 30 บาท  
ผู้ปกครองมารับเด็กหลัง 15.30 น.

- ค่าส่งเวลา คนละ 10 บาท หลัง 18.00 น. เพิ่มอีก 10 บาท

4) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนนวนคร

- รับเด็กอายุ 2-5 ปี

- ค่าบำรุงศูนย์ บุตรสมาชิกสหภาพเดือนละ 500 บาท
- บุตรคนงานทั่วไป เดือนละ 550 บาท
- ค่าอาหารเช้าถ้าต้องการ วันละ 5 บาท

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นพิจารณาได้ว่า การแบ่งเบาภาระของบิดามารดาที่เป็นผู้ประกันตน สมควรอยู่ในระดับ 700 บาท/เดือน หรือหากใช้อัตรา Flat Rate

#### 11.2 การศึกษาประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (ค่าเล่าเรียนบุตร)

เนื่องจากการศึกษาสามารถจำแนกออกได้หลายระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา แต่ละระดับจะมีจุดมุ่งหมายเฉพาะของตนเองในการพัฒนาคุณภาพของประชากรวัยเรียนตามระดับนั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับอายุและการให้บริการทางการศึกษาของรัฐ หากจะพิจารณาในแง่ค่าใช้จ่ายแบ่งออกเป็น

ระดับก่อนวัยเรียน หรือก่อนประถมศึกษา เป็นที่ทราบกันดีว่าสังคมไทยปัจจุบันมีแนวโน้มเป็นระบบครอบครัวเดี่ยว ความต้องการในการหาผู้ดูแลบุตรในระหว่างเวลาที่ผู้ปกครองต้องทำงาน ทำให้มีการเปิดสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน (Day Care) ทั้งภาครัฐและเอกชน ในรูปแบบและอัตราค่าใช้จ่ายแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์เป็นจำนวนมาก ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจค่าใช้จ่ายของเด็กระดับนี้ คือ

##### 1) สถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กบ้านราชวิถี (Day Care)

กรมประชาสงเคราะห์รับดูแลเด็กแรกเกิดจนกระทั่งถึง 6 ปี ในช่วงเวลาทำงานสำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่มีผู้ดูแลบุตร จากการสัมภาษณ์ คุณเบญญา จรสัมฤทธิ์ เจ้าหน้าที่สถานรับเลี้ยงเด็กบ้านราชวิถี กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์แจ้งว่าการรับเลี้ยงเด็กมีค่าใช้จ่าย ดังนี้

เด็กอายุ 0-1 ปี เสียค่าใช้จ่ายเดือนละ 2,200 บาท/คน

เด็กอายุ 1-2 ปี เสียค่าใช้จ่ายเดือนละ 1,000 บาท/คน

เด็กอายุ 2-6 ปี เสียค่าใช้จ่ายเดือนละ 700 บาท/คน

ส่วนใหญ่จะมีเด็กไม่เกิน 3-3.5 ปี เนื่องจากเมื่ออายุครบ 3 ปี ก็จะย้ายเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนอนุบาล

2) ศูนย์เด็กเล็กที่เกิดขึ้นในแหล่งชุมชนแออัดหรือสถานประกอบการบางแห่ง หรือในบริเวณที่มีการก่อสร้างขนาดใหญ่ กรมประชาสงเคราะห์จะส่งพี่เลี้ยงไปช่วยเหลือในระยะแรก ค่าใช้จ่ายที่พ่อแม่จะต้องจ่ายให้แก่เด็กเล็กศูนย์เด็กเล็กประมาณ 5-10 บาท/วัน แล้วแต่สภาพของแต่ละศูนย์

3) สถานรับเลี้ยงเด็กสำหรับในชุมชนด้อยโอกาสเก็บค่าใช้จ่ายเดือนละ 500 บาท/คน

4) สถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่ประสบปัญหาเดือดร้อนหาผู้ดูแลเด็กไม่ได้ รับเลี้ยงเด็กตั้งแต่ 2-6 ปี โดยเสียค่าใช้จ่ายเดือนละ 1,300 บาท/คน

### 11.3 ข้อเสนอแนะขององค์กรต่าง ๆ

#### 11.3.1 ข้อเสนอแนะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

จากคำขอของสำนักงานประกันสังคมผ่านสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง IMF ได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยหัวหน้าคณะ คือ Robert P. Hagemann, Juan Amieva Heurta, Stanford Ross และ Ahwerah Vichailak มาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สำนักงานประกันสังคม ระหว่างวันที่ 5-19 สิงหาคม 2536 คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษากการประกันสังคมในประเทศไทยและแนวทางการขยายระบบไปสู่ระบบบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร โดยความร่วมมือของกระทรวงการคลัง ธนาคารชาติ และได้นำเสนอรายงานเรื่อง “ประเทศไทย : การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม” และได้กล่าวถึงกรณีสงเคราะห์บุตรไว้ดังนี้

“ควรมีการพิจารณาทบทวนอย่างระมัดระวังในการขยายความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์บุตร เนื่องจากว่าประโยชน์ทดแทนกรณีนี้ส่วนหนึ่งมาจากเงินสมทบของลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำ การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ถ้าใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินจะทำให้ไม่เกิดความเสมอภาคและประสิทธิภาพมากกว่า

การสงเคราะห์ครอบครัวโดยระบบความมั่นคงทางสังคมมีอยู่มากในหลายประเทศ โดยเฉพาะยุโรปตะวันตกและประเทศที่เคยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจมาก่อน โดยมีแรงจูงใจต่างกันไป ประกอบด้วย ความห่วงใยในเรื่องความยากจน การที่มีครอบครัว

ขนาดใหญ่และความเชื่อที่ว่า การสงเคราะห์ครอบครัวจะช่วยป้องกันการลดลงของพลเมือง  
ดังนั้น ในขณะที่การประกันสังคมกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีว่างงาน กรณีชราภาพช่วยประกัน  
รายได้ในเหตุการณ์ที่มีการสูญเสียรายได้เกิดขึ้น การสงเคราะห์ครอบครัวกลับเป็นในรูปของ  
การถ่ายโอนรายได้

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศไทย คือ การที่จะขยายข่าย  
ครอบคลุมกรณีสงเคราะห์บุตรในปี พ.ศ. 2539 เป็นระยะเวลาที่ระบบยังไม่สมบูรณ์

ถ้าวัตถุประสงค์ คือ การช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ  
โดยมุ่งป้องกันความยากจนที่จะเกิดขึ้นกับเด็กในกลุ่มประชากร การให้การสงเคราะห์  
ครอบครัวจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของข่ายรองรับทางสังคม (Social safety net)  
อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องสำคัญที่จะวางรูปแบบโครงการอย่างระมัดระวัง เพื่อที่จะแน่ใจได้ว่า  
ประโยชน์ทดแทนส่วนใหญ่จะไปถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำอย่างแท้จริง ซึ่งโครงการแบบนี้  
จำเป็นต้องใช้วิธี Means-tested ถึงแม้ว่าการใช้วิธี Means-Tested จะเป็นที่ยอมรับว่ายากต่อ  
การบริการและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ยังมีทางเลือกอีกวิธีหนึ่งที่ซับซ้อนกว่า คือ วิธีการกำหนด  
กลุ่มเป้าหมาย (เช่น ผู้รับประโยชน์จะต้องมีลักษณะพิเศษ เช่น เป็นครอบครัวที่อยู่ในเมืองและ  
มีบุตรเกินอัตราเฉลี่ย) อย่างไรก็ตาม พึงระลึกไว้เสมอว่า การช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ  
สามารถจะให้เป็นสิ่งของ (In-Kind) ได้ เช่น โครงการสุขภาพอนามัยเด็ก โครงการศึกษา  
โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน หรือโครงการเลี้ยงดูเด็กกลางวัน ซึ่งจะเป็นที่พอใจมาก  
กว่าการจ่ายเป็นเงินสด

ประชากรเด็กที่จะคุ้มครองโดยระบบประกันสังคม ซึ่งคาดว่าจะมีผู้ประกันตน  
6 ล้านคน ในปี 2539 เป็นกลุ่มที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะดี ถ้ามีความต้องการที่จะกระจาย  
ความเสี่ยงระบบประกันสังคมเป็นกลไกที่เหมาะสม แต่ในกรณีนี้เป็นการไม่เหมาะสมที่  
รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบจากเงินภาษี

อย่างไรก็ตาม เสนอให้มีการวิจัยและเสนอทางเลือกที่ได้มีการอภิปรายกันโดย  
กว้างขวางทั้งภายในและภายนอกก่อนจะดำเนินงานโครงการประเทศพัฒนาแล้ว  
หลายประเทศที่มีโครงการสงเคราะห์ครอบครัวกำลังลดประโยชน์ทดแทนลง กำหนดให้มี  
Means-Tested เพื่อบรรลุกลุ่มเป้าหมายและได้มีการประเมินซ้ำ (Reassess) โครงการที่มีอยู่

จึงมีใช้เรื่องฉลากเลขสำหรับประเทศไทยที่จะต้องไปสู่โครงการสงเคราะห์บุตร โดยมีได้  
ตระหนักถึงปัญหาอันเป็นธรรมชาติของระบบความมั่นคงทางสังคมกรณีนี้”

### 11.3.2 ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ILO มีความห่วงใยในโครงการบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตรของ  
สำนักงานประกันสังคม จึงได้เดินทางมาให้ความช่วยเหลือในโครงการ TSS-1 ระหว่างวันที่  
28 มิถุนายน -1 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นโครงการภายใต้การสนับสนุนทุนจาก UNDP  
ซึ่งในการนี้ ILO ได้ระดมผู้มีความรู้ความสามารถจาก Social Security Department, เกาหลีถึง  
3 คน มาทำการศึกษารวบรวมรูปแบบและแผนงาน เพื่อบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร  
ได้แก่

- (1) Mr. Colin Gillion, ผู้อำนวยการ
- (2) Ms. Anne Drouin, นักคณิตศาสตร์ประกันภัย
- (3) Mr. Krzysztof Hagemejer, นักวิเคราะห์นโยบาย

โดยมี Mrs. Lynn Villacorta ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้าน  
ประกันสังคม, ILO East Asia Multidisciplinary Advisory team กรุงเทพฯ เป็นหนึ่งใน  
คณะผู้เชี่ยวชาญด้วย

คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ โดยความร่วมมือของ  
สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารชาติ รวมทั้งองค์กร  
นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ใช้คำแนะนำไว้ดังนี้

“ประมาณ 1 ใน 4 ของประชากร อายุต่ำกว่า 15 ปีขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ย  
ประมาณ 4.4 และมีเด็ก 1 คนในทุก ๆ 2 คน เข้ามาอยู่ในกำลังแรงงาน เนื่องจากยังขาดแคลน  
ข้อมูลในส่วนนี้ จึงขอสันนิษฐานว่าสัดส่วนนี้ใช้ได้กับผู้ประกันตนทั้งหมดด้วย จุดมุ่งหมาย  
ในขณะนี้เห็นได้ว่ามุ่งพัฒนาระบบสงเคราะห์ครอบครัวเพื่อบุตรของผู้ประกันตนในด้าน  
การศึกษา การรักษาพยาบาล และค่าครองชีพ อย่างไรก็ตาม นโยบายเพื่อครอบครัวที่ใช้อยู่  
ในปัจจุบันให้ประโยชน์กับผู้ประกันตนและไม่ประกันตนเท่ากัน หลายกระทรวงมีโครงการ  
ต่าง ๆ เพื่อบุตรและครอบครัว แต่ยังมีได้ปรับผสมผสานเข้าด้วยกันการประถมศึกษาเป็นการ  
ศึกษาภาคบังคับ และจะขยายไปจนถึงอายุ 15 ปี และมีการจัดบริการด้านสุขภาพให้แก่เด็กที่



อายุต่ำกว่า 12 ปี แม้ว่าจะต้องปรับปรุงคุณภาพ มาตรการสงเคราะห์ครอบครัว บางอย่างจัดให้ โดยผ่านระบบภาษี ซึ่งให้สิทธิลดหย่อนภาษีจำนวน 15,000 บาท ต่อเด็ก 1 คน สำหรับบุตร 3 คนแรก ภายใต้โครงสร้างเงินสมทบในปัจจุบัน รายงานนี้จึงมิได้แนะนำให้จ่าย ประโยชน์ทดแทนเป็นตัวแทนเงินแก่บุตรของผู้ประกันตน (แม้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม จะตีความว่าควรจะทำเช่นนั้น) ทั้งนี้แนะนำให้มีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้แก่บุตรในลักษณะที่ ครอบครัวหมดทั้งครอบครัวผู้ประกันตนและไม่ประกันตน แม้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ ในระดับต่ำสุดก็จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ทั้งจากเงินสมทบ หรือเงินภาษี หรือทั้ง 2 ประเภท เป็นการยุ่งยากในการบริหารและสิ้นเปลือง และการจ่ายมิได้ตรงกับเป้าหมาย ที่เดิวนัก เป็นความช่วยเหลือที่เล็กน้อยเกินไปที่จะให้แก่ครอบครัวยากจน รายงานนี้จึงขอให้ ช่วยเหลือเด็กและครอบครัวด้วยวิธีการ 3 วิธีการหลักดังนี้

1) การขยายข่ายครอบคลุมการรักษาพยาบาลให้กับบุตร และคู่สมรสของผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคมในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องใช้บริการ ของกระทรวงสาธารณสุข ประสานกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งบริหารโครงการสุขภาพ อนามัยของโรงเรียนประถมศึกษา การส่งเสริมให้มีโครงการดังกล่าวให้กับบุตรของ ผู้ประกันตนเป็นประโยชน์ทดแทนเพิ่มเติมที่มีค่ามาก

2) ควรผนวกบ้านาณผู้อยู่ในอุปการะเข้าไปในโครงการ บ้านาณและควรผนวกบุตรเข้าไปในบ้านาณการทุพพลภาพ ภายใต้โครงการประกันสังคม ข้อเสนอแนะนี้จะสอดคล้องกับรูปแบบและค่าใช้จ่ายของโครงการบ้านาณที่กล่าวมาแล้ว

3) การพัฒนาการให้ประโยชน์ทดแทนแก่เด็กในกลุ่ม เป้าหมาย ทั้งในบุตรของผู้ประกันตนและไม่ได้ประกันตน ถ้าประโยชน์ทดแทนเหล่านี้จำกัด เฉพาะครอบครัวที่มีรายได้น้อย จะเป็นประโยชน์ทดแทนที่มีความหมายมาก และสามารถทำได้ ในแง่ของงบประมาณสาธารณสุขและงบประมาณประกันสังคม และจะสามารถลดช่องว่างของ ความยากจนได้ ปัญหาก็คือ จะทำอย่างไรและองค์กรใดจะบริหารโครงการเช่นนี้ได้"

### 11.3.3 ข้อเสนอแนะของธนาคารโลก

ธนาคารโลกได้เข้ามาทำการศึกษาระบบความมั่นคงทางสังคมตามคำขอ ของรัฐบาลไทย ระหว่างวันที่ 27 กันยายน-8 ตุลาคม พ.ศ. 2537 คณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก ประกอบด้วย Ismail Dalla (หัวหน้าคณะ) Peter Kyle, Anita Schwarz, Lou Enoff และ

Subramanian Sundaresan คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทบทวนรายงานของ IMF และ ILO รัฐบาลไทยได้ขอให้คณะผู้เชี่ยวชาญทบทวนระบบประกันสังคมในเบื้องต้น เพื่อเป็นแนวทางว่าธนาคารโลกจะช่วยเหลือปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างไร และขอให้แนะนำแนวคิดในการขยายข่ายคุ้มครองกรณีบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร

รายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก เรื่อง “ระบบความมั่นคงทางสังคม : ประเด็นและทางเลือก” (World Bank, 1994) คณะผู้เชี่ยวชาญแนะนำให้มีการพิจารณาเลื่อนโครงการประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีว่างงานออกไปจนกว่ากรณีบำนาญชราภาพจะได้มีการดำเนินการเสร็จสิ้นและได้ดำเนินงาน โดยราบรื่นแล้ว

## 12. การเตรียมการดำเนินงานกรณีการสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคม

### 12.1 การเตรียมการบังคับใช้

12.1.1 คณะกรรมการประกันสังคม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ ประชากรศาสตร์ คณิตศาสตร์ประกันภัย สาธารณสุขแรงงาน ประกันสังคม ผู้แทน ส่วนราชการจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงาน ก.พ. ผู้แทนลูกจ้างและนายจ้าง ชุดที่ 1 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 และชุดที่ 2 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 เพื่อพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการกำหนดแนวทางการดำเนินการ หลักเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการ ตลอดจนโครงสร้างอัตราเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและหลักสากลทั่วไป นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจาก Mr. John Wilkin ผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยของธนาคารโลก สำหรับการจัดทำโปรแกรมการวิเคราะห์ประมาณการเกี่ยวกับความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว และโครงสร้างของประโยชน์ทดแทนที่จ่ายและเงินสมทบที่ได้รับ

12.1.2 อนุกรรมการดังกล่าวได้นำเสนอรูปแบบประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรต่อคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการประกันสังคมมีมติให้ทบทวนข้อเสนอของอนุกรรมการ

ดังกล่าว โดยแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ ประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร เพื่อพิจารณาทบทวนข้อมูลของอนุกรรมการเตรียมการฯ

12.1.3 หลังจากนั้นคณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติเห็นชอบรูปแบบ หลักเกณฑ์การดำเนินการประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ตามที่ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ เสนอในการประชุมครั้งที่ 6/2540 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2540 และครั้งที่ 7/2540 วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540

12.1.4 สำนักงานประกันสังคมได้ขอเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการประกันกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ตามรูปแบบหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคมต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือ

1) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการ จัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ พ.ศ..... เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

2) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ..... เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2541 เพื่อพิจารณา

แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังนำร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาในคณะกรรมการนโยบายเงินออมเพื่อการชราภาพ และรายงานผลการพิจารณาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีทราบอีกครั้งหนึ่ง

12.1.5 คณะกรรมการนโยบายเงินออมเพื่อการชราภาพได้ประชุมพิจารณาสาระสำคัญแล้วจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 โดยเห็นสมควร

1) ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ภายในปี 2541 ตามที่กฎหมายกำหนด

2) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 โดยตัดคำว่า “ฝ่ายละเท่ากัน” ออก

พร้อมกันนั้นได้แจ้งมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายเงินออมเพื่อการชราภาพ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทราบ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2541

12.1.6 ร่างพระราชกฤษฎีกา การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยเสนอขอแก้ไขมาตรา 46 และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องกับกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อผู้ประกันตนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรม และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2541

12.1.7 สรุปรูปแบบการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรตามมติคณะอนุกรรมการเตรียมการประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร มีดังนี้

◆ ขอบข่ายความคุ้มครอง

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
คุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป	มาตรา 103	เพื่อให้สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างภายใต้กฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบัน

◆ เงินสมทบเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน

● ผู้จ่ายเงินสมทบ

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
(1) รัฐบาล (2) นายจ้าง (3) ลูกจ้าง (ผู้ประกันตน)	มาตรา 46	เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย และตามข้อเรียกร้องของนายจ้าง ลูกจ้างที่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาที่ส่วนร่วมดูแลรับผิดชอบทางสังคมในลักษณะไตรภาคี

• อัตราเงินสมทบ

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
เดิม รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราฝ่ายละเท่า ๆ กันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน โดยเก็บร่วมกับกรณีชราภาพ) แก้ไขเป็น รัฐบาล/นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง	มาตรา 46  *(แก้ไขเพิ่มเติมในพรบ.)	เหมือนกับกรณีชราภาพ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้จัดเก็บเงินสมทบร่วมกับกรณีชราภาพ

◆ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

• ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
เดิม ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี แก้ไขเป็น ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา สามสิบหกเดือนก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน	มาตรา 74  *(แก้ไขเพิ่มเติมในพรบ.)	(1) การเปลี่ยนจากปีเป็นเดือน เพื่อประโยชน์และความสะดวกในการนับระยะเวลาเพื่อก่อให้เกิดสิทธิ และมีความเข้าใจตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้มาขอใช้สิทธิและตัดปัญหาข้อโต้แย้งการนับระยะเวลาการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือน เพราะเหตุที่กรรมลูกจ้างในการทำงานส่วนใหญ่จะไม่ทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ๆ ในสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่  (1) มีลักษณะเข้า-ออกงานหมุนเวียนกันบ่อยครั้งตามโอกาสจึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ เพื่อให้ลูกจ้างได้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน โดยกำหนด ระยะเวลาสะสมของการเกิดสิทธิต้องอยู่ใน 36 เดือน ของการจ่ายเงินสมทบ 12 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานพอ สำหรับผู้ที่ออกจากงานจะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง และนับระยะเวลาต่อเนื่องได้

● จำนวนบุตรและประเภทของบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
<p>เดิม ได้รับการสงเคราะห์ในจำนวน บุตรไม่เกิน 2 คน</p> <p><u>แก้ไขเป็น</u></p> <p>จำนวนบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์ ครัวละไม่เกิน 2 คน ซึ่งต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น</p> <p>● บุตรที่ได้รับการสงเคราะห์ต้องมีอายุ 0-6 ปี</p>	<p>มาตรา 74</p> <p>*(แก้ไขเพิ่มเติมในพรบ.)</p>	<p>(1) จำนวนบุตรเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบัน แต่เพื่อความชัดเจนโดยไม่ต้องกำหนดลำดับที่ของบุตรที่จะมีสิทธิว่าจะอยู่ลำดับใดก็ให้มีการเลื่อนขึ้นทดแทนเพื่อรับประโยชน์ทดแทนได้ หากบุตรเข้าเงื่อนไขคุณสมบัติ และเพื่อป้องกันการบิดเบือนในการรับประโยชน์ทดแทน จึงต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุตรกับผู้ประกันตนเป็นบิดามารดาที่แท้จริงเท่านั้น เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความสงเคราะห์</p> <p>(2) การให้สิทธิประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์บุตรเพื่อบรรเทาภาระของผู้ประกันตนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายการเลี้ยงดูบุตรที่เพิ่มขึ้น การกำหนดอายุบุตร 0-6 ปี เพราะเป็นช่วงก่อนวัยเรียนที่เด็กต้องได้รับการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญามากกว่าวัยอื่น ๆ ซึ่งหากพ้นวัยนี้แล้วรัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อให้บริการทางสังคมแก่เด็กทุกคนโดยมีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบอยู่แล้ว ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรมีค่าใช้จ่ายสูงไม่สัมพันธ์กับการจัดเก็บเงินสมทบในระดับต่ำ ประโยชน์ทดแทนบุตรผู้ประกันตนทุกคนจึงควรอยู่ในช่วงอายุ 0-6 ปี เป็นหลัก</p>

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกฎหมาย	เหตุผล
<p>● กรณีบุตรเป็นเด็กพิการ/ทุพพลภาพหรือบิดามารดา ซึ่งเป็นผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือเป็นผู้ทุพพลภาพให้บุตรได้รับการสงเคราะห์ต่อไปจนถึงอายุตามที่กำหนดในกฎกระทรวง* (15 ปี)</p>		<p>(3) การที่ผู้ประกันตนประสบเคราะห์กรรมขณะที่มีบุตรหรือบุตรที่เกิดมาต้องพิการ บุตรจะเป็นภาระของครอบครัวเพิ่มขึ้นจึงควรขยายอายุของบุตรให้ได้รับประโยชน์ทดแทนจนกว่าบุตรสามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือมีหน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์มารับการช่วยเหลือต่อไปโดยยึดหลักเกณฑ์อายุบุตรที่เข้าสู่วัยแรงงานที่ 15 ปี เป็นการสิ้นสุดการสงเคราะห์บุตร</p>

● การจ่ายประโยชน์ทดแทน

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกฎหมาย	เหตุผล
<p>1. จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนทุกคนที่จ่ายเงินสมทบครบตาม เงื่อนไข และมีบุตรอายุ 0-6 ปี</p> <p>2. กรณีเป็นผู้ประกันตนที่มีสิทธิทั้งสองคนให้จ่ายแก่ผู้ประกันตนหญิง วันแต่จะตกลงเป็นหนังสือให้ชายเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทน</p> <p>3. กรณีผู้ประกันตนตาย ให้จ่ายแก่คู่สมรสของผู้ประกันตนหรือหากตายทั้งสองคนให้จ่ายแก่ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุตรของผู้ประกันตนแล้วแต่กรณี</p>	<p>มาตรา 74 กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p>(1) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรจะจ่ายให้กับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไข และมีบุตรตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>(2) การให้ใช้สิทธิเพียงคนเดียว เพราะบิดามารดาเป็นเกณฑ์ และโดยธรรมชาติของมนุษย์ มารดาจะเป็นผู้รับภาระในการเลี้ยงดูบุตรจึงกำหนดให้ฝ่ายหญิงผู้ซึ่งเป็นมารดาเป็นผู้มีสิทธิได้รับ</p> <p>(3) เพื่อให้บุตรของผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างต่อเนื่องอันเป็นการสร้างหลักประกันและบรรเทาความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นจากการสูญเสียผู้หารายได้ของ ครอบครัว</p>

◆ การคำนวณจ่ายประโยชน์ทดแทน

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
1. กำหนดอัตราการคำนวณเท่ากับ 3% ของค่าจ้างเฉลี่ยทุก 5 ปีของผู้ประกันตนทุกคน/ บุตร 1 คน/เดือน	มาตรา 75 กำหนดในกฎกระทรวง	(1) การใช้ค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีมาเป็นฐานในการคำนวณประโยชน์ ทดแทน เพื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประกันชราภาพ (2) เพื่อให้กองทุนมีรายรับพอเพียงต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน จึงได้เหมาจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราเดียว (3) ILO กำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเท่ากับ ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง แรงงานไร้ฝีมือ แต่เพื่อความเหมาะสมของประเทศไทยจึงได้ปรับมาเป็นร้อยละ 3 ของค่าจ้างเฉลี่ยผู้ประกันตนทุกคนในโครงการ ซึ่งการใช้ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้ประกันตนทุกคนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในกลุ่มสมาชิกผู้ประกันตนทั้งผู้มีรายได้สูง และรายได้ต่ำ ค่าจ้างเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2537-2541 ของผู้ประกันตนทุกคน คิดเป็นอัตราเดือนละ 4,725 บาท แต่เพื่อความสะดวกในการคำนวณได้ปรับเป็นอัตรา เดือนละ 5,000 บาท ดังนั้นการใช้อัตราร้อยละ 3 x ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 5,000 บาทจะได้เงินสงเคราะห์บุตร 150 บาทต่อคน และตามสูตรต้องมีการปรับเงินสงเคราะห์บุตรทุก 5 ปี เพราะใช้ค่าจ้างเฉลี่ยมาประมาณการใหม่



◆ กรณีไม่มีสิทธิรับการสงเคราะห์บุตร

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกฎหมาย	เหตุผล
(1) บุตรที่ได้รับสิทธิตาย (2) บุตรมีอายุเกินเกณฑ์ที่กำหนด (3) บุตรที่เป็นบุตรบุญธรรม (4) บุตรของผู้ที่สิ้นสภาพการเป็น ผู้ประกันตน	มาตรา 74 กำหนดใน กฎกระทรวง	เพื่อให้สอดคล้อง และเป็นไปตามข้อ กำหนดของกฎหมาย

## บทที่ 4

### วิเคราะห์รูปแบบและหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตร

รูปแบบและหลักเกณฑ์การดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคมได้ผ่านกระบวนการพิจารณาจากคณะกรรมการ และคณะกรรมการประกันสังคม จนนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เรียบร้อยแล้ว ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดกรอบรูปแบบการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรไว้ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 กรอบรูปแบบการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตร

สาระสำคัญ	หลักเกณฑ์
(1) ขอบข่ายความคุ้มครอง	คุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป
(2) แหล่งเงินทุน (2.1) อัตราเงินสมทบ  (2.2) ระบบการเงินกองทุน	เงินสมทบที่จัดเก็บร่วมกับกรณีชราภาพ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างออกเงินสมทบเข้ากองทุน ดังนี้ รัฐบาล : นายจ้าง : ลูกจ้าง พ.ศ. 2542      1 : 1 : 1 พ.ศ. 2543      1 : 2 : 2 พ.ศ. 2544      1 : 3 : 3  แยกเงินสมทบร้อยละ 1 ที่จัดเก็บร่วมกับกรณีชราภาพเป็นบัญชีเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
(3) ประโยชน์ทดแทน (3.1) รูปแบบการจ่าย (3.2) อัตราการจ่าย	- จ่ายเป็นเงินสดทุกเดือน - เหมาะจ่ายอัตราเดียวกันทุกคนในอัตราเดือนละ 150 บาท/บุตร 1 คน
(4) เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทน (4.1) เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ - ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบจำนวน - จำนวนบุตรที่ได้รับ	- จ่ายเงินมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายใน 36 เดือน - คราวละไม่เกิน 2 คน

สาระสำคัญ	หลักเกณฑ์
(4.2) บุตรที่ได้รับการสงเคราะห์ <ul style="list-style-type: none"><li>- บุตรของผู้ประกันตนจำนวนไม่เกิน 2 คน</li><li>- บุตรของผู้ประกันตนที่เป็นผู้ทุพพลภาพ และอยู่ระหว่างการรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร</li><li>- บุตรของผู้ประกันตนที่ตาย และอยู่ระหว่างการรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- อายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์</li><li>- จ่ายเงินสงเคราะห์บุตรต่อไปจนกว่าบุตรอายุครบ 6 ปี</li><li>- จ่ายเงินสงเคราะห์บุตรต่อไปจนกว่าบุตรอายุครบ 6 ปี</li></ul>
(4.3) ผู้รับประโยชน์ทดแทน	<ul style="list-style-type: none"><li>- ผู้ประกันตน</li><li>- กรณีเป็นผู้ประกันตนทั้งสองคนให้จ่ายฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียว เว้นแต่เมื่อมีการจดทะเบียนหย่าหรือแยกกันอยู่และบุตรอยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนฝ่ายใดให้ผู้ประกันตนฝ่ายนั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับ</li></ul>
(4.4) การสิ้นสุดสิทธิ	<ul style="list-style-type: none"><li>- กรณีผู้ประกันตนตายให้จ่ายแก่คู่สมรสของผู้ประกันตนหรือหากตายทั้งหมดให้จ่ายแก่ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุตรผู้ประกันตนแล้วแต่กรณี</li><li>- บุตรที่ได้รับสิทธิตาย</li><li>- บุตรมีอายุเกินเกณฑ์ที่กำหนด</li><li>- บุตรผู้ประกันตนเป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น</li><li>- ผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง</li></ul>

ที่มา : คณะทำงานบริหาร โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบประกันสังคม

### ประเด็นการวิเคราะห์

การวิเคราะห์รูปแบบและหลักเกณฑ์การดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคมฉบับนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานในอนาคต โดยจะชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดและหลักการที่นำมาใช้ พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินงานของต่างประเทศ ก่อนที่จะนำไปสู่บทวิเคราะห์ โดยจะแยกวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญ ๆ คือ

- (1) ขอบข่ายความคุ้มครอง
- (2) แหล่งเงินทุน
- (3) ประโยชน์ทดแทน
- (4) เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทน

## 1. ขอบข่ายความคุ้มครอง

### • แนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

จากการศึกษารูปแบบการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรของต่างประเทศ ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการสงเคราะห์ครอบครัว ซึ่งในการศึกษาถึงขอบข่ายความคุ้มครองของนานาประเทศในบทที่ 3 จะพบว่า ประเทศที่ดำเนินโครงการกรณีสงเคราะห์บุตร หรือสงเคราะห์ครอบครัวภายใต้ระบบประกันสังคมมีเพียง 3 ประเทศ คือ ลิชัวเนีย อีควอทรีเรียลกินี และเอสโทเนีย และแต่ละประเทศมีขอบข่ายความคุ้มครองแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ลิชัวเนียให้การคุ้มครองครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ อีควอทรีเรียลกินีให้การคุ้มครองลูกจ้าง ข้าราชการ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เสมียนพนักงาน สมาชิกสหกรณ์การผลิต นักเรียน และกลุ่มอื่น ๆ ส่วนเอสโทเนียให้การคุ้มครองครอบครัวที่มีบุตร สำหรับประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปแบบของการสงเคราะห์ครอบครัว และมีรูปแบบการดำเนินงานเฉพาะกลุ่มลูกจ้างคนงานในระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related) ก่อนข้างมาก รองลงมา คือ ระบบคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal) นอกจากนี้จะดำเนินการในระบบผสม และจากข้อมูลที่ปรากฏยังสรุปได้ว่า ประมาณ 70<sup>24</sup> ประเทศทั่วโลก ที่ดำเนินการสงเคราะห์ครอบครัวมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการสงเคราะห์ครอบครัวแบบครอบคลุมประชาชนทุกคน (Universal) มากกว่ารูปแบบระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน

การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวในรูปแบบโครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal) จำเป็นต้องใช้แหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ เพื่อประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับประโยชน์ทดแทนตามต้องการ แต่มักจะประสบปัญหาทางการเงิน

ในช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศที่ให้ความคุ้มครองแบบ Universal จะเป็นประเทศที่ร่ำรวยหรือประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้ามากกว่าประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศยากจน ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องพยายามกระจาย แหล่งการเงิน เพื่อให้ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพจึงเริ่มดำเนินงาน โครงการแบบ เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเป็นการนำไปสู่หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดประโยชน์ทดแทนมุ่งเฉพาะกลุ่ม เป้าหมายและมีการปรับประโยชน์ทดแทนตามรายได้

ข้อดี ข้อเสียของโครงการแบบคุ้มครองประชาชนทุกคน และโครงการแบบ เฉพาะกลุ่ม ซึ่ง ISSA ได้ทำการสำรวจสมาชิก 20 องค์กรใน 19 ประเทศ<sup>25</sup> พบว่า

โครงการแบบเฉพาะกลุ่ม :

ประเทศที่ให้ความเห็นว่าประโยชน์ของโครงการแบบนี้จะมีการจัดสรร ทรัพยากรได้ดีกว่า ได้แก่ ประเทศเบลเยียม แคนาดา ซิลี อังกฤษ โปแลนด์ ประเทศที่ให้ความ เห็นว่ามีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือสูง ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน สหภาพ โซเวียต ประเทศที่ ให้ความเห็นว่าสามารถตอบสนองความจำเป็นของคนยากจนได้เพียงพอ ได้แก่ แคนาดา (ควิเบก) ซิลี โคลัมเบีย เยอรมนี อิสราเอล เจอร์ซีย์ และไนเจอร์ และประเทศที่ให้ความเห็นว่า เป็นโครงการที่มีประโยชน์มาก ได้แก่ เบนิน คาเมรูน และอิสราเอล

โครงการแบบให้ความคุ้มครองทั่วไป :

ข้อดีที่เกือบทุกองค์กรเห็นพ้องกันในโครงการให้ความคุ้มครองทั่วไปก็คือ ความเท่าเทียมกันในทุกครอบครัว และการครอบคลุมสูงสุดที่ให้องค์กรในแคนาดานั้น ความสำคัญที่จะต้องตระหนักถึงคุณค่าในการเลี้ยงดูเด็ก ขณะที่ประเทศอื่นอย่างซิลีเห็นว่า โครงการแบบครอบคลุมประชาชนทุกคนสามารถปรับเข้ากับการส่งเสริมแนวคิดของ ครอบครัวได้ดีกว่า

ข้อเสียของโครงการนี้ก็คือ ค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประสบกับ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ฝรั่งเศส โปแลนด์) และการเพิ่มเงินสงเคราะห์ทำให้ค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้น (อังกฤษ)

นอกจากนี้ โครงการแบบให้ความคุ้มครองทั่วไปไม่ให้ความสำคัญกับบุคคลที่ มีความจำเป็น (เจอร์ซีย์) และให้เงินสงเคราะห์เหมือน ๆ กันกับบิดามารดาที่มีได้มี ความต้องการ

ประเทศที่ทำการสำรวจพิจารณาว่า ระบบครอบคลุมประชาชนทุกคนเสนอโอกาสอันดีที่สุดในการดำเนินงานด้วยวิธีง่าย ๆ โดยให้ความสนใจกับผู้รับประโยชน์ ถึงสิทธิของเขา นอกจากนี้โครงการยังลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้เป็นจำนวนมาก

มีบางประเทศที่กล่าวถึงข้อเสียของโครงการแบบเฉพาะกลุ่มอย่างน่าสนใจ เช่น

"ในทางปฏิบัติโครงการแบบเฉพาะกลุ่มเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารที่เกี่ยวข้องและมีการใช้เอกสารมาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจ ยิ่งกว่านั้นผู้รับประโยชน์ที่มีรายได้น่ามักจะประสบความสำเร็จยากในการทำความเข้าใจวิธีการ" "ผู้รับประโยชน์พิจารณาว่าการมีส่วนร่วมในโครงการแบบเฉพาะกลุ่มเป็นการเสียเวลาและเป็นระบบราชการ" (เยอรมนี)

"ระบบเฉพาะกลุ่มมีความยุ่งยากซับซ้อนในวิธีการควบคุมการขอรับประโยชน์และอาจทำให้เกิดความสับสนในเรื่องสิทธิของเขา ด้วยเหตุนี้กองทุนสงเคราะห์ครอบครัวแห่งชาติจึงเริ่มรณรงค์ โดยมุ่งไปที่ผู้รับประโยชน์ในกลุ่มนี้" (ฝรั่งเศส)

"มาตรการชั่วคราวของการให้เฉพาะกลุ่มนำไปสู่ความเข้าใจผิดของผู้ประกันตน ทำให้เกิดการร้องทุกข์มากมาย เช่น ความไม่ชัดเจน การจ่ายเงินที่ช้าซ้อนหรือต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ" (อิสราเอล)

#### • แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้

ขอขยายความคุ้มครองของการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ ยังคงให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองของประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างเฉพาะกลุ่ม (Selectivity Schemes) ที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม (Social Insurance)

• บทวิเคราะห์

เมื่อพิจารณารูปแบบการให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่มภายใต้ระบบการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตั้งแต่เริ่มแรกได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และในปี พ.ศ. 2539 ให้ขยายความคุ้มครองไปสู่ลูกจ้างในสถานประกอบการ 10 คนขึ้นไป แต่ยังไม่ครอบคลุมลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คนลงมา โดยที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สำนักงานประกันสังคมขยายความคุ้มครองออกไปได้อีก ตามมาตรา 103 วรรคสองว่า “พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนในทีใด และเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ฉะนั้น สำนักงานประกันสังคมจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องขยายความคุ้มครองตามข้อกำหนดของกฎหมายออกไปอีก เมื่อมีความพร้อมในทุกด้าน สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรก็จะได้รับการขยายความคุ้มครองไปสู่ลูกจ้างทุกคนพร้อม ๆ กับการขยายความครอบคลุม นั้นหมายถึง ลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะได้รับหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อต้องรับภาระในการเลี้ยงดูบุตร และเป็นผลให้ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเชื่อมโยงสอดคล้องกับการให้บริการทางสังคมที่รัฐจัดให้กับประชาชนทุกคน สำหรับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ แรงงานภาคเกษตรกรรม รวมทั้งประมงและป่าไม้ก็ควรได้รับความคุ้มครองเช่นกัน แต่โดยที่ลักษณะโครงสร้างของอาชีพมีความแตกต่างจากแรงงาน ภาคอุตสาหกรรม สำนักงานประกันสังคมจะต้องจัดหารูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่เป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างหากจากระบบปัจจุบัน เช่น แหล่งเงินทุน และวิธีการเก็บเงินสมทบในเรื่องแหล่งเงินทุนอาจมีข้อพิจารณาจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่ายว่า รัฐบาลสมควรต้องร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยหรือไม่ สำหรับวิธีการเก็บเงินสมทบที่เหมาะสมของกลุ่มเกษตรกรควรจะปรับให้เหมาะสมกับรายได้ คือ การจ่ายเป็นรายงวด (ตามฤดูกาล) แทนรายเดือน เป็นต้น

สำนักงานประกันสังคมตระหนักถึงนโยบายทางสังคมที่จะให้การประกันสังคมครอบคลุมลูกจ้างทุกกลุ่มจึงได้กำหนดแผนงานไว้ ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แผนงานการขยายความคุ้มครองลูกจ้างสำนักงานประกันสังคม

แผน	ระยะเวลา
- ขยายความคุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป	- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2544)
- ขยายความคุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป	- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)
- ขยายความคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม	- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)
- ขยายความคุ้มครองแรงงานกลุ่มประมงและป่าไม้	- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2542

การขยายความคุ้มครองตามแผนงานดังกล่าวตามตารางที่ 4.2 ถึงแม้ว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น แต่ในการดำเนินงานควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาด้วย ดังปรากฏข้อดีข้อเสียสรุปได้ คือ

**ข้อดี**

- เกิดความเสมอภาคแก่คนงานทุกระดับและทุกกลุ่มอาชีพ
- ลดความเหลื่อมล้ำค่าสูงและช่องว่างของกลุ่มคนงาน
- คนงานทุกคนได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง
- เกิดการกระจายรายได้และมีภาระเฉลี่ยทุกซ์ เฉลี่ยสุขระหว่างกันและกัน

ครอบคลุมกลุ่มคนงานทุกคน

- บรรเทาความยากจนและความเดือดร้อนของผู้ประกันตนและครอบครัว
- สร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม

**ข้อเสีย**

- เพิ่มต้นทุนการผลิตให้แก่สถานประกอบการรายย่อย
- มีผลกระทบต่อการตลาดแรงงานที่เกิดจากการลดอัตราการจ้างงานของ

นายจ้าง



- มีผลต่อการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตสูง
- กลุ่มสถานประกอบการขนาดเล็กมักจะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงสูง เช่น การย้ายเข้า-ออกของแรงงาน อาจทำให้สำนักงานประกันสังคมมีความยากลำบากในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูล หากไม่ได้รับการแจ้งเปลี่ยนแปลง
- เป็นการเพิ่มงานหรือภาระหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในสภาพที่สวนกระแสของนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาครัฐและอาจมีผลกระทบต่อการใช้บริการ

## 2. แหล่งเงินทุน

- แนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

โดยทั่วไปอัตราเงินสมทบที่กำหนดขึ้นภายใต้ระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวและชราภาพ ในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการเงินที่นำมาใช้ ซึ่งมีอยู่ 3 ระบบ คือ

1) ระบบการสำรองเงินเต็มจำนวน (Fully Funded)<sup>26</sup> เป็นระบบการจัดเงินของกองทุนที่จัดเก็บเงินสมทบเพื่อนำมาสำรองเต็มจำนวนที่จะต้องจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนในอนาคต ในทางปฏิบัติระบบ (Fully Funded) จึงเป็นกรณีเดียวกับ Defined Contribution ไปโดยปริยาย ส่วนโปรแกรมแบบ Defined Benefit จะเป็น Fully Funded หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่าการเรียกเก็บเงินสมทบจะพอกับประโยชน์ทดแทนที่ตั้งเป้าว่าต้องจ่ายหรือไม่

อัตราเงินสมทบในระบบ Fully Funded เป็นระบบที่สะสมเงินเต็มจำนวน จะประมาณการอัตราเงินสมทบจากมูลค่าปัจจุบันของประมาณการค่าใช้จ่ายในอนาคตกับมูลค่าปัจจุบันของประมาณการรายได้ในอนาคต

$$\text{อัตราเงินสมทบ} = \frac{\text{มูลค่าปัจจุบันของประมาณการค่าใช้จ่ายในอนาคต}}{\text{มูลค่าปัจจุบันของประมาณการรายได้ในอนาคต}}$$

อัตราเงินสมทบรูปแบบนี้อาจจะสูงเกินไปสำหรับลูกจ้างและนายจ้าง เพราะต้องเก็บในอัตราที่เพียงพอกับประมาณการค่าใช้จ่ายในอนาคต

2) ระบบที่ไม่มีภาระสำรองเงิน (Pay As You Go)<sup>27</sup> เป็นระบบที่เก็บเงินสมทบสมมูลกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนจะประเมินค่าใช้จ่ายรายปี และกำหนดรายรับให้เท่ากับรายจ่าย โดยคิดประมาณการจากการจ่ายประโยชน์ทดแทนต่อหัว ระบบนี้มีข้อดี คือสามารถประกาศใช้ได้ทันทีที่ต้องการ

อัตราเงินสมทบในระบบ PAYG จะเป็นการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราที่เท่ากับปริมาณเงินที่ต้องนำมาใช้จ่าย

$$\text{อัตราเงินสมทบ} = \frac{\text{ประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งหมดต่อปี}}{\text{ประมาณการรายได้ของผู้ประกันตนทั้งหมดต่อปี}}$$

3) ระบบการสำรองทุนบางส่วน (Partially Funded)<sup>28</sup> เป็นระบบการจัดเงินของกองทุน โดยจัดเก็บเงินสมทบที่จะใช้เป็นทุนสำรองในระดับที่น้อยกว่าประโยชน์ทดแทนที่คาดว่าจะต้องจ่ายในอนาคต ระบบนี้จึงเป็นการผสมผสานระหว่าง 2 ระบบแรก<sup>29</sup> กล่าวคือมีการสะสมเงินสำรองจนกระทั่งโครงการเติบโต และยืนอยู่ได้ด้วยความมั่นคง แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมเงินไว้ให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตทั้งหมด อัตราเงินสมทบในช่วงเริ่มต้นจะต่ำกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบ Fully Funded แต่จะสูงกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบ PAYG และหลังจากนั้นจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้น

อัตราเงินสมทบในระบบ Partially Funded เป็นอัตราการเก็บเงินสมทบที่กำหนดระดับปริมาณเงินสำรองให้เพียงพอค่าใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาที่ต้องการ เช่น 10-20 ปีข้างหน้า อัตราเงินสมทบจะต่ำกว่าแบบที่ 1 แต่สูงกว่าแบบที่ 2

การดำเนินงานโครงการภาครัฐในต่างประเทศมักใช้แบบ PAYG หรือเก็บเงินสมทบเพียงเล็กน้อยในช่วงแรก ๆ ของการดำเนินงาน ซึ่งยังมีอัตราการขอรับประโยชน์ทดแทนที่ต่ำมาก เพราะผู้มีสิทธิยังมีจำนวนน้อย และระบบ PAYG จะใช้ได้ดีเนื่องจากต้นทุนน้อยกว่าระบบ Fully Funded แต่เมื่อโครงการดำเนินไปเต็มรูปแบบ มีผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้น ระบบ

PAYG จะเกิดปัญหาได้เช่นกัน แต่ระบบ PAYG จะมีข้อดีในด้านค่าใช้จ่าย หรือมีผลตอบแทนสูงในระยะยาวก็ต่อเมื่อ อัตราการเพิ่มรายได้ของแรงงานบวกกับอัตราการเพิ่มกำลังแรงงานสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย กรณีที่โครงการไม่มีผลกระทบต่ออัตราการเติบโต ระบบ PAYG จะเป็นผลดีต่อผู้ประกันตน คือ จะทำให้ได้รับผลตอบแทนที่มีมูลค่าปัจจุบันสูงกว่า เงินสมทบที่ส่งเข้ากองทุน แต่ถ้าหากการเพิ่มรายได้ของผู้ประกันตนบวกการเพิ่มกำลังแรงงาน มีอัตราต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย โครงการแบบ Fully Funded จะมีข้อดีมากกว่าทั้งในแง่ค่าใช้จ่ายระยะยาวและอัตราผลตอบแทนที่สูง ส่วนระบบ Partially Funded ที่ใช้ในระบบกองทุนบำนาญชราภาพ จะใช้มากในประเทศที่มีคนรุ่นหนุ่มสาวอยู่มาก เช่น อียิปต์ เม็กซิโก และคูเวต ประเทศอุตสาหกรรม เช่น แคนาดา ญี่ปุ่น สวีเดน และสหรัฐอเมริกาใช้ระบบนี้โดยสะสมเงินสำรองไว้ใช้จ่ายบำนาญในอนาคต แต่ประเทศอุตสาหกรรมส่วนมากและประเทศเก่า ๆ ในละตินอเมริกาและยุโรปตะวันออก มักใช้ระบบ PAYG และนำเงินจากงบประมาณส่วนหนึ่งมาจ่ายเพิ่มด้วย

- แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้

เงินกองทุนสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรซึ่งสำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบในการบริหารจัดการนี้มีแหล่งที่มาของเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม การนำเงินสมทบมาดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นไปตามหลักการของระบบประกันสังคม มีรูปแบบที่มีการจัดงบประมาณหรือระดมทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยการเก็บเงินสมทบ (Financing Through Contributions) จากผู้ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง มีการคำนวณและหักเงินสมทบจากค่าจ้างของสมาชิกและใช้ระบบการเงินในลักษณะการสำรองทุนบางส่วน (Partially Funded) โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรกลางในการจัดเก็บและบริหารเงินกองทุน

- บทวิเคราะห์

- 1) รูปแบบระบบการเงิน

จากแนวคิดและหลักการข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาอัตราเงินสมทบและระบบการเงินกองทุนในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรของประเทศไทย พบว่าอัตราเงินสมทบที่จัดเก็บจากแต่ละฝ่ายจะเป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และเป็นการจัดเก็บรวมกับกรณีชราภาพ ซึ่งจะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้างลูกจ้าง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในบัญชีอัตราเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม และเนื่องจากเงื่อนไขของกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและเมื่อจ่ายครบ 180 เดือน จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทำให้เงินสมทบถูกเก็บสะสมไว้เป็นทุนสำรองเพื่อเตรียมการจ่ายในอนาคต ลักษณะของระบบการเงินกองทุนในปัจจุบันจึงเป็นรูปแบบของการสำรองทุนบางส่วน (Partially Funded) เพื่อสะสมเงินไว้จ่ายในอนาคต ซึ่งจะมีข้อดี คือ เกิดความมั่นคงของกองทุน ลดความเสี่ยงการขาดดุลในอนาคต และมั่นใจได้ว่าจะมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนได้ตามช่วงเวลาที่กำหนด สำหรับข้อเสียก็คือ จะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคแก่สำนักงานประกันสังคม ในการอธิบายให้เป็นที่เข้าใจแก่ผู้ประกันตนและผู้เกี่ยวข้องว่า เหตุใดจึงเหลือวงเงินสะสมไว้มาก ซึ่งตามหลักการของการกำหนดอัตราเงินสำรองกองทุน หรืออัตราส่วนกองทุน (Fund Ratio) ได้มีการแนะนำไว้ว่าไม่ควรมีต่ำกว่า 500% ของค่าใช้จ่ายปีถัดไป เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงของกองทุนใน 5 ปีข้างหน้า<sup>30</sup>

- 2) การแยกบัญชีกองทุน

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเก็บเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพไว้รวมกัน ดังนั้น การบริหารจัดการโดยแยกบัญชีกองทุนสงเคราะห์บุตรออกจากกองทุนชราภาพจะช่วย ป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนสงเคราะห์บุตรในอนาคต เนื่องจากการนำเงินสมทบเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไปรวมอยู่กับกรณีชราภาพ จะเกิดความเสี่ยงในการดำเนินงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารูปแบบของการจ่าย

ประโยชน์ทดแทนมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กรณีสงเคราะห์บุตรเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะสั้น แต่กรณีชราภาพเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว และมีปัจจัยเสี่ยงต่อการขาดดุลสูงมาก เนื่องจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เป็นผลให้จำนวนผู้สูงอายุในอนาคตจะมีปริมาณมากขึ้น และกองทุนต้องมีภาระผูกพันในการจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้ประกันตนทุกคนไปจนตลอดชีวิต ในขณะที่ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นประโยชน์ทดแทนระยะสั้น การสำรองเงินไม่จำเป็นต้องสะสมเงินไว้จำนวนมากเช่นกรณีชราภาพ ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากความเสี่ยงของกองทุนในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สำนักงานประกันสังคมจำเป็นต้องบริหารเงินกองทุน โดยแยกบัญชีกองทุนในการจ่ายประโยชน์ทดแทนของทั้ง 2 กรณีออกจากกัน ทั้งนี้ได้มีการกำหนดสัดส่วนเงินสมทบที่จะนำมาดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไว้ในอัตราที่ต่ำกว่ากรณีชราภาพ กล่าวได้ว่า การบริหารกองทุนโดยการแยกบัญชีเงินกองทุนชราภาพและสงเคราะห์บุตรออกจากกัน เป็นความจำเป็นที่ควรดำเนินการให้เหมาะสมกับรูปแบบของโครงการดังกล่าวจะพิจารณาข้อดีได้ ดังนี้

(1) มีความชัดเจนในระบบบัญชีสามารถตรวจสอบและประเมินงบการเงินได้อย่างต่อเนื่อง

(2) สร้างความมั่นคงของกองทุนสงเคราะห์บุตรได้ดียิ่งขึ้น เพราะไม่มีผลกระทบที่เกิดจากความเสี่ยงของกองทุนชราภาพ และสามารถปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทนในการสงเคราะห์ได้ตามความเหมาะสม

(3) ทำให้สามารถจัดระบบการลงทุนของแต่ละกองทุนได้อย่างคล่องตัว

### 3) ประมวลการอัตราเงินสมทบ

- จากการคาดประมาณการทางคณิตศาสตร์ประกันภัย ซึ่งใช้โปรแกรมการคำนวณของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก Mr. John Wilkin ประมวลการเงินสมทบที่จะได้รับในแต่ละปี พบว่าอัตราเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้างจะเป็นอัตราที่เพียงพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งสามารถแสดงสมมติฐานในการคำนวณรายรับของกองทุนได้ ดังนี้

$$\text{รายรับ} = \text{เงินสมทบ} + \text{ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการลงทุน}$$

โดยกำหนดให้

$$\text{เงินสมทบ} = \text{ฐานค่าจ้างที่นำมาคำนวณเงินสมทบ} \times \text{อัตราเงินสมทบ}$$

$$\text{ฐานค่าจ้างที่นำมาคำนวณเงินสมทบ} = \text{จำนวนผู้ที่จ่ายเงินสมทบ} \times \text{ค่าจ้างเฉลี่ย}$$

$$\text{อัตราเงินสมทบ} = \text{ร้อยละของค่าจ้างผู้ประกันตน ซึ่งกำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนออกเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง}$$

ตารางที่ 4.3 แสดงสมมติฐานของเงินสมทบ

ช่วงเวลา (ปี พ.ศ.)	รัฐบาล	นายจ้าง	ผู้ประกันตน
ช.ศ. 2541 - ช.ศ. 2542	1%	1%	1%
ม.ศ. 2543 - ช.ศ. 2543	1%	2%	2%
ม.ศ. 2544 เป็นต้นไป	1%	3%	3%

ที่มา : ร่างกฎกระทรวงฉบับที่... (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533  
กำหนดอัตราเงินสมทบ

$$\text{จำนวนผู้ที่จ่ายเงินสมทบ} = \text{จำนวนประชากร} \times \text{อัตราผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองประกันสังคม}$$

$$\text{อัตราผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองประกันสังคม} = \text{อัตราผู้อยู่ในวัยแรงงาน} \times (1 - \text{อัตราการว่างงาน})$$

$$\text{ค่าจ้างเฉลี่ย} = \text{ค่าจ้างปีก่อน} \times \text{การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่แท้จริง} \times \text{อัตราเงินเฟ้อ}$$

$$\text{ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการลงทุน} = \text{อัตราดอกเบี้ย} \times \text{เงินกองทุน}$$

สำนักงานประกันสังคม โดยคณะกรรมการประกันสังคมได้พิจารณาตัดสินใจเลือกรูปแบบอัตราการเก็บเงินสมทบที่เริ่มดำเนินการเก็บเงินสมทบอัตรา 1% ในปีแรก และเพิ่มจนครบ 3% ในปีต่อ ๆ ไป มาดำเนินการ ซึ่งเป็นการเก็บเงินรวมกันทั้งกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ โดยคิดนำเงิน 1% มาเป็นกองทุนสงเคราะห์บุตร ประมาณการรายรับของเงินกองทุนกรณีนี้มีการประมาณการตามสมมติฐานข้างต้นให้ผลลัพธ์ ดังนี้

ตารางที่ 4.4 แสดงประมาณการรายรับเงินกองทุนกรณีสงเคราะห์บุตร

ปี พ.ศ.	รายรับเงินกองทุนสงเคราะห์บุตร (เงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง) (ล้านบาท)
2542	3,515
2543	3,814
2544	4,315
2545	4,794
2546	5,330
2547	7,061
2548	7,995
2549	8,635
2550	9,308

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน ปี พ.ศ. 2542

- การจัดเก็บเงินสมทบจากทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ในลักษณะใดก็ตามเช่นนี้ เป็นรูปแบบที่ประเมินได้ในปัจจุบันว่าประสบความสำเร็จด้านการเงินกองทุนในระดับหนึ่ง ซึ่งวัดได้จากผลการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ปี พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบัน ทำให้กองทุนประกันสังคมได้รับเงินเพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้ง 4 กรณี และยังมีเงินทุนสำรองสะสมที่มากพอจะทำให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพของกองทุนตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้ การจ่ายเงินสมทบของรัฐถือเป็นหลักประกันความมั่นคงของกองทุน คือ ป้องกันความเสี่ยงและปัญหาการขาดดุลในอนาคต

สำหรับฝ่ายนักวิชาการบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการจ่ายเงินสมทบของรัฐจะมีความเห็นว่าเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วไปที่รัฐต้องจัดสรรเงินภาษีของส่วนรวมมาจ่ายสวัสดิการเพิ่มให้แก่กลุ่มลูกจ้างที่มีรายได้เลี้ยงตนเอง จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้รัฐลดเว้นการจ่ายเงินสมทบ โดยความเห็นชอบและสนับสนุนของผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ผู้เชี่ยวชาญ World Bank บางท่าน เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถจะหาวิธีการและเหตุผลมาสนับสนุนหรือชี้แจงให้ฝ่ายลูกจ้าง/นายจ้าง รวมทั้งนักวิชาการกลุ่มที่เห็นด้วย ยินยอมและเสนอปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของกฎหมายได้

- วิธีการจัดเก็บเงินสมทบที่สำนักงานประกันสังคมได้ใช้เก็บเงินสมทบในแต่ละเดือน จะดำเนินการ โดยให้นายจ้าง/ลูกจ้างมาจ่ายที่สำนักงาน โดยตรงหรือจ่ายผ่านธนาคาร แต่ลูกจ้างนิยมที่จะเดินทางมาจ่ายกับสำนักงาน คือ มีตัวเลขสูงถึง 81.03% ก่อให้เกิดปัญหาในการให้บริการ เนื่องจากจะมีผู้มาใช้บริการตามช่วงเวลาการจ่ายเงินสมทบในปริมาณที่สูง ซึ่งวิธีการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนในบางประเทศจะนิยมใช้บริการผ่านไปรษณีย์อีกด้วย เพื่อแก้ปัญหาความคับคั่งในการใช้บริการช่วงเวลาการจ่ายเงินสมทบ สำนักงานประกันสังคมจึงควรที่จะเร่งปรับปรุงวิธีการจัดเก็บเงินสมทบให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินผ่านธนาคาร ซึ่งต้องมีการพัฒนาให้ธนาคารสามารถออกใบเสร็จได้ในทันที

- อัตราเงินสมทบที่นำมาใช้ดำเนินการ คือ อัตราเงินสมทบรูปแบบ 1:1:1 ในปีแรกของการดำเนินการ และจะปรับเพิ่มในส่วนของนายจ้าง/ลูกจ้างในปีต่อ ๆ ไป จนครบ 3% และใช้เป็นอัตรากึ่งที่ระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นการคิดคำนวณรวมกันระหว่างกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ในส่วนของกองทุนสงเคราะห์บุตรได้กำหนดจะใช้รูปแบบการนำเงินสมทบในอัตรา 1% มาใช้สำหรับดำเนินการ คือ นำเงินสมทบร้อยละ 1 มาแยกบัญชีภายใน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์บุตรแบบไม่มีการปรับอัตราการจ่ายตลอดช่วงระยะเวลา จะทำให้กองทุนมีรายรับเพียงพอกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่กำหนดไว้ 150 บาท/คน/เดือน และจะมีเงินสะสมสามารถดำเนินงานได้ในระยะยาว 20 ปี ถ้าไม่มีการปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทน ซึ่งรูปแบบการเก็บเงินสมทบและอัตราเงินสมทบที่นำมาใช้นี้ ผู้รายงานเห็นว่า เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกว่ารูปแบบอื่นภายใต้สภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพราะเริ่มการจัดเก็บเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลในอัตราที่ต่ำก่อน แล้วจึงค่อยปรับให้สูงขึ้นในภายหลังเมื่อมีความจำเป็น เพราะหากเริ่มในอัตราที่สูงจะก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมได้ ดังสรุปข้อดีข้อเสียดังนี้ คือ

#### ข้อดี

(1) รูปแบบการเก็บเงินสมทบในระบบไตรภาคีจะทำให้กองทุนมีเสถียรภาพและความมั่นคงสูง เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบของรัฐจะเป็นหลักประกันความเสถียรของกองทุน หากเกิดการขาดดุลงบปีต้องสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม



(2) อัตราการเก็บเงินสมทบร้อยละ 1 จะมีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและไม่เป็นภาระแก่นายจ้าง/ลูกจ้างมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เพิ่มต้นทุนการผลิตให้สูงขึ้นจนเป็นผลกระทบต่อผู้บริโภค และการจำหน่ายสินค้าของประเทศ

(3) ความมั่นคงของกองทุน การเก็บเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 จะทำให้กองทุนมีเงินเหลือสำรองจ่ายสะสมใช้ไปได้มากกว่า 20 ปี โดยไม่มีการปรับเพิ่มเงินสมทบ

#### ข้อเสีย

(1) เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม คือ รูปแบบการเก็บเงินสมทบแบบที่รัฐนำเงินส่วนหนึ่งจากภาษีอากร ซึ่งเก็บจากประชาชนโดยทั่วไปมาจ่ายให้กลุ่มผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง และมีรายได้ประจำสามารถเลี้ยงตนเองได้ในระดับหนึ่ง นักวิชาการบางท่านเห็นว่าไม่เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมในภาพรวม

(2) การเก็บเงินสมทบในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 1 ในช่วงเศรษฐกิจถดถอยจะเป็นภาระแก่นายจ้างมากเกินไป ไม่เป็นผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม เพราะจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต ไม่สามารถส่งสินค้าไปแข่งขันกับต่างประเทศได้ นอกจากนี้จะทำให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบของสถานประกอบการ ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมต้องเพิ่มภาระในการตรวจสอบและติดตามปัญหาหนี้ค้างชำระ

#### 4) การนำเงินกองทุนไปลงทุน

เนื่องจากประ โยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้ใช้ระบบการเงินแบบมีการสะสมเงินสำรองจ่ายหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจ่ายประโยชน์ทดแทน และการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมยังถือว่า เงินสะสมส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งของกองทุนประกันสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำเงินไปลงทุนเพื่อให้ได้ประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ซึ่งการลงทุนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบฯ ที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการลงทุนในระบบประกันสังคม คือ

- (1) ได้ผลตอบแทนสูงสุด
- (2) มีความเสี่ยงน้อยที่สุด
- (3) มีสภาพคล่อง
- (4) มีความโปร่งใส

การนำเงินไปลงทุนของสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบัน อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมของ พ.ศ. 2534 ข้อ 3 และ 4 (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก) ส่วนใหญ่จะนำไปฝากประจำกับธนาคาร คือ ประมาณ 88.6% ฝากธนาคารพาณิชย์ และธนาคารรัฐวิสาหกิจ 6.4% นำไปลงทุนในพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ และที่เหลือนำไปลงทุนด้านอื่น ๆ ตามระบบอีกเล็กน้อย ในภาวะที่ดอกเบี้ยเงินฝากมีอัตราต่ำ จึงทำให้อัตราผลตอบแทนในการลงทุนลดลง ดังนั้น จึงมีการเสนอแนวคิดที่จะหาวิถีในการบริหารการลงทุนให้คล่องตัวยิ่งขึ้น โดยการที่จะจัดหาผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรงมาเป็นผู้จัดการด้านการลงทุน และมีความคิดที่จะแยกหน่วยงานด้านนี้เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งในต่างประเทศจะมีการว่าจ้างและกำหนดวิธีการควบคุมผลการดำเนินงานไว้อย่างรัดกุม แต่การว่าจ้างผู้จัดการด้านการลงทุนจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ ข้อดี มีผู้เชี่ยวชาญโดยตรงมาทำหน้าที่บริหารกองทุนให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด โดยต้องมีความเสี่ยงน้อยที่สุดภายใต้กรอบของข้อตกลง ข้อเสีย คือ เมื่อเกิดข้อผิดพลาดขึ้น อาจไม่ได้รับการชดใช้เต็มตามความสูญเสีย และมีความยากลำบากในการควบคุม ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดนโยบายการลงทุนให้ชัดเจน โดยการกำหนดกรอบและแนวทางการลงทุน รวมทั้งสัดส่วนการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยง

สำหรับการนำเงินกองทุนสงเคราะห์บุตรไปลงทุนในปัจจุบันจะดำเนินการได้เช่นเดียวกับกองทุนประกันสังคม ซึ่งเงินส่วนใหญ่จะถูกนำไปฝากประจำไว้กับธนาคาร ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้การจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่สำนักงานประกันสังคมแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

สำหรับความคิดที่จะพัฒนาการบริหารการลงทุนให้มีอิสระมากขึ้นนั้นในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็น World Bank ILO และ ISSA ต่างมีความเห็นพ้องกันว่า ควรมีการดำเนินโครงการเป็นขั้น ๆ (Pillarisation) ซึ่งในสภาพการณ์ที่มีความกดดันจากหลาย ๆ ด้าน ควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อให้สามารถตอบสนององระบบการประกันสังคมที่จะต้องมีเงินจ่ายประโยชน์ทดแทนอย่างเพียงพอและมีความมั่นคงพึ่งพิงตนเองได้อย่างยั่งยืน

### 3. ประโยชน์ทดแทน

#### 3.1 รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทน

- แนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรหรือสงเคราะห์ครอบครัวของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใช้วิธีการจ่ายในรูปตัวเงิน โดยจ่ายเป็นรายเดือนหรือรายงวด และมีโครงสร้างการจ่ายเป็นแบบอัตราเดียว (Flat Rate) หรือจ่ายต่างกันตามลำดับที่ของบุตร และบางประเทศจะใช้ประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของหรือบริการควบคู่กันไปด้วย

การจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงินที่พบเห็นในต่างประเทศมีอยู่หลายประเภท เช่น

- 1) ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้แก่ครอบครัวโดยสมัครใจ เพื่อช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็กที่อยู่ในอุปการะของบิดามารดา หรือผู้เลี้ยงดู

- 2) ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายโดยมีพื้นฐานมาจากลักษณะเฉพาะของเด็ก เช่น เด็กพิการ เด็กกำพร้า

- 3) ประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ เช่น เงินสนับสนุนการศึกษา ถ้าประเทศนั้นพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสงเคราะห์ครอบครัว เงินสงเคราะห์ที่จ่ายเป็นการสนับสนุนรายได้แก่บิดาหรือมารดาที่เลี้ยงดูบุตรเพียงลำพังฝ่ายเดียว เป็นต้น

รายงานของ ISSA<sup>31</sup> เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวในรูปแบบตัวเงิน สิ่งของ และบริการ” ได้จัดทำขึ้นโดยคำตอบขององค์กรที่เป็นสมาชิก 26 แห่งใน 25 ประเทศ องค์กรที่ตอบแบบสอบถามดังกล่าวมี 21 ประเทศที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมมี 18 ประเทศ อยู่ในภูมิภาคยุโรป 2 ประเทศอยู่ในภูมิภาคอเมริกา และ 1 ประเทศอยู่ในแปซิฟิก ในจำนวนนี้มี 6 ประเทศในยุโรปมีเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ถือเป็นระบบตลาดเสรีมี 4 ประเทศอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา โดยที่ 3 ประเทศอยู่ในแอฟริกา 1 ประเทศอยู่ในลาตินอเมริกา ได้ข้อสรุปความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวในรูปแบบตัวเงิน สิ่งของ และบริการที่น่าสนใจ ดังนี้

- การศึกษาระบุว่าประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐานถือเป็นประโยชน์ทดแทนที่สำคัญที่สุดในโครงการ สงเคราะห์ครอบครัวในช่วงการสำรวจ 10 ปี องค์กรส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามจาก ประเทศกำลังพัฒนาได้อ้างถึงการพัฒนาในอนาคต ซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกแก่การให้ ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวเป็นตัวเงิน เพื่อที่จะลดภาระทางการเงินของ ครอบครัวที่มีบุตรและเพื่อลดข้อแตกต่างที่มีอยู่ระหว่างมาตรฐานการดำรงชีวิตของครอบครัว ที่มีบุตรและคู่สามีภรรยาที่ไม่มีบุตร มาตรการจำกัดในเรื่องการสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐาน เป็นเหตุให้มีการเพิ่มความสำคัญของประโยชน์ทดแทนเสริมทางการเงิน ทั้งโดยโครงการ สงเคราะห์ครอบครัวเองหรือสาขาอื่นของความมั่นคงทางสังคม ในหลายประเทศเสริม ประโยชน์ทดแทนให้กับบิดามารดาที่ต้องดูแลบุตรที่เจ็บป่วยหรือบิดามารดาที่ต้องออกจาก งานชั่วคราวมาดูแลบุตรภายในอายุที่กำหนดหรือบิดามารดาที่ต้องดูแลบุตรพิการ เป็นต้น

- แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกแก่ประโยชน์ ทดแทนเป็นตัวเงิน ซึ่งถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการให้ความคุ้มครองแก่ ครอบครัว แต่บทบาทและความสำคัญของประโยชน์ทดแทนเป็นรูปบริการและเป็นรูปสิ่งของ ในบางประเทศก็ยังคงเพิ่มขึ้นในรอบ 10 ปีของการสำรวจ ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการจะ สูงสุดในรายการที่เป็นลำดับความสำคัญ ไม่เพียงแต่ในประเทศกำลังพัฒนา แต่ยังเกิดขึ้นใน สวิตเซอร์แลนด์และสหภาพโซเวียตด้วย ขณะที่ในอิตาลีพบว่า การเพิ่มประโยชน์ทดแทนเป็น สิ่งของ เป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด สอดคล้องกับความจำเป็นและได้รับพิจารณาว่าสำคัญที่สุด แม้ว่าในบางกรณีการแจกจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นสิ่งของมีปัญหาเนื่องจาก ทำให้เกิดความ บุ่งยากขององค์กร ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการที่สำคัญที่สุดในประเทศกำลังพัฒนามุ่งที่จะ ช่วยเหลือครอบครัวที่มีบุตรพิการ เพื่อช่วยด้านการอนามัยแม่และเด็ก และช่วยเหลือดูแลเด็ก ขณะที่ในประเทศอุตสาหกรรม วัฒนธรรม การศึกษา และนันทนาการจะเป็นประโยชน์ ทดแทนหลักในด้านบริการ ที่ให้แก่เด็ก และ ในหลายประเทศ ประโยชน์ทดแทนจะให้แก่ ครอบครัวที่มีความจำเป็นซึ่งมีรายได้ต่ำ

- แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้

แนวคิดและหลักการในเรื่องรูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรที่สำนักงานประกันสังคมได้นำมาใช้ในการดำเนินงาน คือ การจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงิน (Cash Benefits) ซึ่งจ่ายให้กับผู้ประกันตนทุกคนที่มีบุตรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คือ เหมายจ่ายในอัตราเดียวเท่ากันทุกคน (Flat Rate) และจ่ายเป็นรายเดือน โดยไม่มีการตรวจสอบรายได้

- บทวิเคราะห์

จากแนวคิดเรื่องรูปแบบและวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การให้เป็นเงินสด สิ่งของ หรือบริการ

สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติไว้ในมาตรา 75 เป็นค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่าประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึง 4 ประเภท สำนักงานประกันสังคมโดยคณะกรรมการเตรียมการประกันชราภาพและคณะกรรมการก้นกรองฯ รวมทั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้ศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่าควรดำเนินการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินสด โดยเหมายจ่ายอัตราเดียวเท่ากันทุกคน (Flat Rate) และจ่ายเป็นรายเดือน เพื่อจะได้ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการสงเคราะห์บุตรของหน่วยงานอื่นที่ได้มีการดำเนินงานให้บริการทางสังคมอยู่แล้ว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- บริการทางการศึกษา โดยรัฐได้จัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า และได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานบริหารการศึกษา การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน และเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีบริการทางด้านโภชนาการโครงการอาหารกลางวัน และโครงการรณรงค์เพื่อการบริโภคนมที่กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบดำเนินการ ตลอดจนมี

การจัดตั้งกองทุนการศึกษาให้แก่ประชาชนได้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการให้บริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนทุกคนเท่าเทียมกัน

- บริการทางสาธารณสุข เด็กวัยเรียนในช่วงประถมศึกษาทุกคนภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการจะได้รับการประกันสุขภาพ นอกจากนี้นโยบายทางด้านสาธารณสุขของรัฐยังให้การบริการรักษาพยาบาลแก่เด็กอายุ 0-18 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- บริการทางด้านภาษี ได้แก่ มาตรการลดหย่อนภาษีให้แก่ครอบครัวที่มีบุตรในอุปการะ

- บริการการสังคมสงเคราะห์ เป็นการให้ความคุ้มครองประชาชนภายใต้ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว ซึ่งได้จัดให้มีการบริการต่าง ๆ ได้แก่ การสงเคราะห์เด็กในครอบครัว การจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ การรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ การส่งเสริมและควบคุมสถานสงเคราะห์เด็ก ของภาคเอกชน และการฝึกอบรมวิชาชีพแก่เด็กในสถานสงเคราะห์ เป็นต้น โดยมีวิธีการสงเคราะห์แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับตัวเงิน เครื่องอุปโภค และค่าปรึกษาแนะนำ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม การคุ้มครองเสรีภาพเด็ก ซึ่งจะทำให้การสงเคราะห์กับประชาชนที่มีความต้องการและจำเป็น คือ เป็นครอบครัวยากจนไม่สามารถให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กที่อยู่ในอุปการะตามควรแก่อัถภาพ หรือเป็นครอบครัวที่ประสบปัญหาเดือดร้อนอันจะกระทบกระเทือนต่อสวัสดิการของเด็ก นอกจากนี้ยังมีบริการให้ครอบครัวกู้ยืมเงินเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กได้อีกด้วย

การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นตัวเงินมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดี จะเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรได้โดยตรง ถือเป็น การทดแทนการขาดรายได้บางส่วนที่สูญหายไปเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรสร้างความมั่นใจต่อผู้ประกันตนที่มีบุตร และเป็นการกระจายรายได้จากครอบครัวที่ไม่มีบุตรไปสู่ครอบครัวที่มีบุตร อีกทั้งไม่ซ้ำซ้อนกับบริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนทุกคนอยู่แล้ว ส่วนข้อเสีย คือ การให้ประโยชน์ทดแทนเป็นตัวเงิน แม้ว่าจะจ่ายในอัตราต่ำแต่เมื่อเทียบกับเงินสมทบเฉลี่ยที่ผู้ประกันตนจ่ายต่อเดือนแล้วมีร้อยละ 50.73 จ่ายเงินสมทบต่ำกว่าประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ และถ้าจำนวนผู้ประกันตนมีมากขึ้น จำนวนบุตรที่มีสิทธิได้รับ

ประโยชน์ทดแทนจะมีเพิ่มสูงขึ้น หากไม่สามารถระดมทุนได้เพียงพอ การดำเนินงานก็จะประสบปัญหาในอนาคตได้ อาจต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนเป็นรูปของสิ่งของหรือบริการ โดยให้เฉพาะผู้มีปัญหาหรือยังคงจ่ายเป็นตัวแทนโดยไม่มี การปรับเพิ่มอัตราการจ่าย แต่เสริมประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของหรือบริการ และจะต้องปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบให้สอดคล้องกับรายจ่าย

### 3.2 อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน

- แนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

จากการศึกษาอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรของประเทศต่าง ๆ ซึ่งกล่าวรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 3 พบว่าหลายประเทศจะกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นร้อยละของค่าจ้างขั้นต่ำ และจ่ายเป็นอัตราเดียว (Flat Rate) บางประเทศมีการจ่ายในอัตราสูงขึ้นสำหรับบุตรคนต่อมา เนื่องจากครอบครัวใหญ่ที่มีรายได้ต่ำ ต้องประสบกับภาวะยากจน และความต้องการที่จะเพิ่มอัตราการเกิดในบางประเทศ ทำให้ต้องช่วยเหลือครอบครัวใหญ่

นอกจากนี้บางประเทศ เช่น เช็กโกสโลวาเกียมีเงินสนับสนุนการศึกษา (Education Allowance) จ่ายให้กับครอบครัวผู้รับบำนาญเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการศึกษาจะจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ให้กับบุตรทุกคนจนถึงอายุ 16 ปี และขยายไปถึง 26 ปี สำหรับเด็กพิการ อัตราเงินสงเคราะห์ขึ้นอยู่กับจำนวนของบุตรที่ผู้รับบำนาญต้องเลี้ยงดู และอัตราการจ่ายจะสูงกว่าถ้าผู้ขอรับเงินสงเคราะห์รับบำนาญกรณีทุพพลภาพ

ในกาบองเงินสงเคราะห์เพื่อการศึกษาจ่ายให้กับข้าราชการผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ยากไร้เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการส่งเด็กเข้าโรงเรียน เงินสงเคราะห์อัตราเดียวจ่ายเป็นรายปีแก่เด็กแต่ละคนจนถึงอายุ 20 ปี และมีการตรวจสอบรายได้เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น

สวีเดนก็ได้สนับสนุนช่วยเหลือนักเรียนอายุ 16-20 ปี บุตร (ยกเว้นบุตรบุญธรรม) จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ได้รับการรับรองเพื่อจะให้เกิดสิทธิจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์อัตราเดียวแก่มารดาปีละ 2 ครั้ง เงินสงเคราะห์เพื่อการศึกษาก่อนหน้านี้อาจ

9 เดือนใน 1 ปี ขณะนี้ได้ขยายครอบคลุมตลอดปีแล้ว เนื่องจากเด็กหางานทำระหว่างหยุดเทอมได้ยากขึ้น

จากการศึกษาวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรของประเทศต่าง ๆ พบว่า ในบางประเทศใช้วิธี Means Tested ในการตรวจสอบก่อนการจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนเฉพาะผู้ที่มีปัญหาการเลี้ยงดูบุตร เช่น จ่ายเฉพาะผู้ประกันตนหรือครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด หรือจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่เป็นมารดาและต้องเลี้ยงดูบุตรโดยลำพัง จ่ายให้เฉพาะเด็กที่เจ็บป่วยเรื้อรังพิการหรือทุพพลภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้วิธีการ Means Tested จะบรรลุดตามวัตถุประสงค์หลักของแต่ละประเทศในการประกันกรณีสงเคราะห์บุตรที่ต้องการจะช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่มีปัญหาในการเลี้ยงดูบุตร และเป็นการจ่ายให้แก่ผู้ที่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการ Means Tested ก็เพิ่มความยุ่งยากในทางปฏิบัติที่จะต้องมีการเข้าหน้าที่จำนวนเพียงพอที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

#### • แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้

อนุสัญญา ฉบับที่ 102 (1952) ของ ILO เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ได้กล่าวถึง ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ดังนี้

มูลค่าทั้งหมดของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ คือ

- 3% ของค่าจ้างสำหรับแรงงานชายโดยทั่วไป 1 คน คูณกับจำนวนบุตรทั้งหมดของผู้ประกันตน หรือ

- 1.5% ของค่าจ้างสำหรับแรงงานชายโดยทั่วไป 1 คน คูณกับจำนวนบุตรทั้งหมดของประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ

สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้กำหนดอัตราการจ่ายไว้ในกฎกระทรวง โดยคณะกรรมการประกันสังคมได้พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรทั้ง 4 ประเภท ซึ่งได้แก่ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร



ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น ในลักษณะเหมาจ่าย อัตราเดียวเท่ากันทุกคน โดยให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้กำหนดอัตราที่เหมาะสม

สำนักงานประกันสังคมได้พิจารณาในเรื่องนี้แล้ว และมีความเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการ เพราะว่า การประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตน ซึ่งเป็นการคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของมาตรฐานสากลและสร้างกองทุนให้เกิดความมั่นคง จึงได้กำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรในเบื้องต้นที่อัตรา 3% ของค่าจ้างเฉลี่ยผู้ประกันตน ซึ่งในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาค่าจ้างเฉลี่ยของผู้ประกันตนทุกคนคิดเป็นอัตราเดือนละประมาณ 5,000 บาท และเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน (ค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดในปัจจุบัน คืออัตราวันละ 162 บาท หรือเดือนละประมาณ 4,860 บาท) ดังนั้น เงินสงเคราะห์บุตรที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ประกันตนจึงคำนวณได้จากสูตร ต่อไปนี้

จำนวนเงินสงเคราะห์บุตร	=	3% x ค่าจ้างเฉลี่ยผู้ประกันตนเดือนละ 5,000 บาท
	=	150 บาท/บุตร 1 คน/เดือน

จากอัตราเงินสงเคราะห์บุตรที่กำหนดข้างต้นสามารถนำมาประมาณการรายจ่ายได้ ดังนี้

รายจ่าย	=	จำนวนประโยชน์ทดแทน + ค่าใช้จ่ายในการบริหารเงินกองทุน
---------	---	--

โดยกำหนดให้

จำนวนประชากรบุตรผู้ประกันตน (กรณีสงเคราะห์บุตร)

$$= \text{จำนวนประชากรบุตรผู้ประกันตน} \times \text{อัตราประโยชน์ทดแทน}$$

จำนวนประชากรบุตรผู้ประกันตน

$$= \text{จำนวนบุตรอายุ 0-6 ปีของผู้ประกันตน ซึ่งประมาณการจากสถิติการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรของผู้ประกันตนตั้งแต่ พ.ศ. 2535-2541}$$

อัตราประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

= 150 บาท/บุตรผู้ประกันตน 1 คน/เดือน

ค่าใช้จ่ายในการบริหารเงินกองทุน

= ค่าใช้จ่ายในการบริหาร + ค่าธรรมเนียมในการโอนเงินเข้าบัญชีผู้ประกันตน

ค่าใช้จ่ายในการบริหารกรณีสงเคราะห์บุตร

= 5% ของเงินสมทบ

ค่าธรรมเนียมในการ โอนเงินเข้าบัญชีผู้ประกันตน

= บัญชีละ 20 บาทต่อการโอน 1 ครั้ง

การประมาณการรายจ่ายกรณีสงเคราะห์บุตรตามสมมติฐานข้างต้น ปรากฏผลตามตาราง ต่อไปนี้

ตารางที่ 4.5 แสดงรายการประมาณการค่าใช้จ่ายกรณีสงเคราะห์บุตรรายปี

ปี พ.ศ.	จำนวนบุตรอายุ 0-6 ปี (คน)	ค่าใช้จ่ายกรณีสงเคราะห์บุตร (ล้านบาท)	หมายเหตุ
2542	963,387	340	ค่าใช้จ่ายกรณีสงเคราะห์บุตรในปี 2542 จะคำนวณเฉพาะเดือน ธันวาคม 2542 เนื่องจากเป็นเดือนแรกที่จะเริ่มมีการจ่ายเงินสงเคราะห์บุตร
2543	1,047,905	2,519	
2544	1,097,249	2,886	
2545	1,120,387	3,005	
2546	1,127,753	3,100	
2547	1,154,893	3,415	
2548	1,183,380	3,613	
2549	1,212,626	3,769	
2550	1,238,494	3,923	

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน ปี พ.ศ. 2542

- บทวิเคราะห์

1) การที่สำนักงานประกันสังคมพิจารณาอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรให้แก่ผู้ประกันตนทุกคนที่มีบุตรตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ความมั่นคงทางสังคมของ ILO ในการคิดอัตราเหมาจ่ายเพียงอัตราเดียว (Flat Rate) คือ 150 บาท/คน/เดือน น่าจะมีความเหมาะสมในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการ เพราะผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนควรมีสถานะได้รับประโยชน์ทดแทนทุกคน ซึ่งจะเป็นผลดีในแง่ของความเสมอภาคและเป็นธรรม หากจ่ายเฉพาะผู้ที่มีปัญหาและใช้วิธีการ Means Tested เป็นเรื่องที่ต้องใช้บุคลากรเพิ่มในภาวะที่ประเทศประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐที่มีจำนวนสูง ดังนั้น จึงทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถเลือกใช้วิธีการดังกล่าวได้ พิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกจากการประมาณการของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยปรากฏว่า การจ่ายเงินสงเคราะห์ในอัตรา 150 บาท/คน/เดือน กองทุนจะอยู่ได้นานถึง 20 ปี ซึ่งหากเริ่มใช้อัตราที่สูงจะเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องหางบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติม เมื่อกองทุนเริ่มติดลบหรือมีเช่นนั้นก็จะต้องปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง

2) การกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรในลักษณะเหมาจ่ายอัตราเดียว โดยคำนวณอัตราการจ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่าจะจะเป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่ในแง่ของการกระจายรายได้จะเป็นการกระจายรายได้ของผู้ไม่มีบุตรไปสู่ผู้มีบุตร ไม่ได้เป็นการกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจน ความพอเพียงในการช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ประกันตนที่ขัดสนเนื่องจากการมีบุตรนั้นอาจยังเป็นปัญหาอยู่ สิ่งที่ควรคำนึงถึงที่สุดคืออัตราประโยชน์ทดแทนจะกำหนดให้เหมาะสมกับผู้ประกันตนทุกระดับอาชีพได้อย่างไร ซึ่งหากพิจารณารายรับ-รายจ่ายกรณีสงเคราะห์บุตรที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดสัดส่วนอัตราเงินสมทบร้อยละ 1 สำหรับดำเนินการกรณีสงเคราะห์บุตร และจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเดือนละ 150 บาท/บุตร 1 คน จะทำให้เงินกองทุนสงเคราะห์บุตรมีคงเหลือสะสมสำรองได้เพียงพอที่จะปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทนในอนาคต ดังแสดงรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.6 แสดงประมาณการรายรับคงเหลือกรณีสงเคราะห์บุตรรายปี

ปี พ.ศ.	จำนวนบุตรอายุ 0-6 ปี (คน)	เงินสมทบ ร้อยละ 1 (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายกรณีสงเคราะห์บุตร (รวมค่าบริหารงาน) (ล้านบาท)	รายรับคงเหลือ (ล้านบาท)
2542	963,387	3,515	340	3,175
2543	1,047,905	3,814	2,519	1,486
2544	1,097,249	4,315	2,886	1,861
2545	1,120,387	4,794	3,005	2,269
2546	1,127,753	5,330	3,100	2,763
2547	1,154,893	7,061	3,415	4,352
2548	1,183,380	7,995	3,613	5,181
2549	1,212,626	8,635	3,769	5,729
2550	1,238,494	9,308	3,923	6,316

ที่มา : กองวิชาการและแผนงานปี พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ในการเริ่มดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมควรจะทำการศึกษาหรือลงทะเบียนบุตร โดยการให้ผู้ประกันตนยื่นคำร้องในการขอรับประโยชน์ทดแทน เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนบุตรที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรก่อนดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนเตรียมความพร้อมโดยไม่ติดขัด

3) วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมกำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์บุตรเป็นรายเดือน ดังนั้น การกำหนดวิธีการจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนควรกำหนดให้มีความคล่องตัวและสัมพันธ์กับอัตราการจ่าย เพราะหากผู้ประกันตนทุกคนที่รับสิทธิประโยชน์ต้องเดินทางไปรับเงินสงเคราะห์บุตร จำนวน 150 บาท ที่สำนักงานประกันสังคมเป็นประจำทุกเดือน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับเงินจะไม่คุ้มกับประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ และจะเกิดปัญหาเรื่องความไม่คล่องตัวในการให้บริการของสำนักงาน ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมจึงควรที่จะกำหนดกลวิธีให้ผู้ประกันตนรับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวผ่านบัญชีธนาคารให้เป็นผลสำเร็จ

#### 4. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทน

- แนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

ในอนุสัญญา ILO หมายเลข 102 (1952) เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวไว้ว่า บุคคลที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่ระบุ คือ ผู้ประกันตนที่มีคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการเกิดสิทธิครบถ้วนตามที่กำหนด ซึ่งอาจจะเป็นการจ่ายเงินสมทบหรือการทำงานครบ 3 เดือน หรือการอาศัยอยู่ในประเทศครบ 1 ปี

รายงานของ ISSA<sup>32</sup> เรื่อง “เงื่อนไขการเกิดสิทธิกรณีสงเคราะห์ครอบครัว” ซึ่งรวบรวมจากองค์กรที่เป็นสมาชิก 37 ประเทศ พบว่าส่วนใหญ่ได้กำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวขึ้นพื้นฐานสัมพันธ์กับอายุและลำดับที่ของเด็กในครอบครัว มีการตรวจสอบเด็ก และสถานะการจ้างงานหรือการประกันสังคมของผู้ขอรับประโยชน์ทดแทน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างบุตรกับบิดามารดา/ผู้เลี้ยงดู ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### 1) จำนวนบุตรในครอบครัว

- ในองค์กรที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่เกือบทุกแห่ง (ยกเว้น 2 แห่ง) การเกิดสิทธิเริ่มที่บุตรคนแรก อย่างไรก็ตาม ในฝรั่งเศสและญี่ปุ่น อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีบุตร 2 คน จึงจะเกิดสิทธิรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวได้ ซึ่งการยกเว้นไม่จ่ายบุตรคนแรก สามารถตอบสนอง การส่งเสริมครอบครัวให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมุ่งช่วยเหลือครอบครัวใหญ่ซึ่งอาจจะประสบกับภาวะยากจน

- มีการกำหนดจำนวนบุตรที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนใน 6 ประเทศ คือ ดูนีเซีย กำหนดจำนวนบุตรไว้ 3 คน เดปแวร์ดี และกาบอง กำหนดไว้ 4 คน โมร็อกโก และเบนิน กำหนดไว้ 6 คน ส่วนในประเทศชากกำหนดจำนวนบุตรไว้ถึง 30 คน

##### 2) อายุสูงสุดของเด็ก

อายุสูงสุดในการรับประโยชน์ทดแทนของเด็กอาจแตกต่างกันไปตามอายุที่ออกจากโรงเรียน หรืออายุต่ำกว่าวัยแรงงาน

ในโซเวียตกำหนดอายุสูงสุดในการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวไว้ที่อายุ 6 ขวบ ญี่ปุ่นกำหนดไว้สูงสุด 7 ขวบ และแคนาดา คิวเบก ไชปรัส อิสราเอล อิตาลี เยอรมนี และ สเปน กำหนดไว้ถึงอายุ 18 ปี และเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศที่ทำการสำรวจ ให้ความช่วยเหลือพื้นฐานแก่ครอบครัวไปจนกว่าบุตรจะอายุครบ 16 ปี เป็นอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

ประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศที่ทำการศึกษาให้การสงเคราะห์แก่เด็กที่ศึกษา ต่อจนถึงวัยผู้ใหญ่ เช่น การจ่ายเงินสงเคราะห์สำหรับเด็กนักเรียนในโปรตุเกสขยายไปจนถึง 25 ปี ในเชกโกสโลวาเกีย 26 ปี และในเยอรมนีอายุพื้นฐานขยายได้ตั้งแต่ 11 ปีจนถึงสูงสุด 27 ปี สำหรับบุคคลที่ศึกษาต่อ

อายุสูงสุดจะขยายได้สำหรับเด็กพิการฝึกรงาน ว่างงาน หรือเด็กที่รับการ ฝึกรบวม และสตรีที่ต้องดูแลบุตรที่บ้าน ในกรณีเด็กพิการมีหลายประเทศที่ขยายอายุให้โดย ไม่จำกัด

### 3) สถานะการจ้างงานและการประกันสังคม

ในประเทศสมาชิก 14 ประเทศ กำหนดเงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรโดยจะให้สิทธิเฉพาะผู้มีรายได้ แม้ว่าบางกรณีจะให้กับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เบลเยียมและอิตาลี มีโครงการประกันเสริมเพื่อผู้ประกอบอาชีพ อิสระ โดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการจ้างงานจำนวนมากที่จ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวให้ ผู้ประกันตน ซึ่งมีบุตรในอุปการะขณะที่เขาออกจากงาน และได้รับประโยชน์ทดแทนรูปแบบ อื่น

บิดามารดาจะเกิดสิทธิได้ก็ต่อเมื่อมีระยะเวลาการทำงานอย่างน้อยที่สุดตามที่ กำหนดไว้ (เช่น 4 เดือนติดต่อกันในกาบอง 6 เดือนในชาด และ 9 เดือนในมาลี เป็นต้น)

เนื่องจากในหลายประเทศขยายข่ายครอบคลุมไปยังบุคคลที่ออกจากงาน นอกเหนือไปจากบุคคลที่ทำงาน เงินสงเคราะห์ครอบครัวจึงเป็นการจ่ายเพื่อเด็กมากกว่า การจ่ายสนับสนุนค่าจ้างของคนงาน

### 4) การพำนักอาศัยในประเทศ

องค์กรสมาชิกส่วนใหญ่ที่ทำการสำรวจมักมีความต้องการว่าผู้มีสิทธิจะต้อง พำนักอาศัยในประเทศ ยกเว้น บิดามารดาหรือบุตรที่ต้องจากประเทศไปชั่วคราว ในหลาย ประเทศกำหนดระยะเวลาในการพำนักอาศัยเป็นเงื่อนไขในการเกิดสิทธิ เช่น

- ฝรั่งเศส ต้องพำนักอาศัยในประเทศ 3 เดือน
- อังกฤษ ต้องพำนักอาศัยในประเทศ 26 สัปดาห์ภายใน 52 สัปดาห์ที่

ผ่านมา

#### 5) การตรวจสอบบิดามารดา

องค์กรที่เป็นสมาชิกต่ำกว่าครั้งที่รายงานว่าการจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวขึ้นอยู่กับรายได้ของบิดามารดา คำจำกัดความของรายได้ที่ใช้ในการเกิดสิทธิรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ปกติแล้วการกำหนดรายได้ของบิดามารดาจะกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ในการประเมิน อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น โมร็อกโก แม้ว่าบิดามารดาจะเป็นผู้ประกันตนและมีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ครอบครัว ก็มีการตรวจสอบรายได้ของสามี ในอิตาลีและอิตาลีสหภาพโซเวียตการเกิดสิทธิขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัวโดยตรง

ออสเตรเลียเป็นประเทศเดียวในการศึกษานี้ที่การเกิดสิทธิรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐาน ได้รับผลจากทรัพย์สินโดยรวมของครอบครัว ถ้าทรัพย์สินโดยรวมของครอบครัวเกินกว่าระดับที่กำหนด ครอบครัวจะไม่มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์

#### 6) การตรวจสอบเด็ก

ใน 13 องค์กรสมาชิกที่สำรวจ การจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวขึ้นอยู่กับรายได้ของเด็ก ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศส ทรัพย์สินของเด็กจะต้องต่ำกว่า 55 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเด็กที่อยู่ในอุปการะของบิดามารดา และในซานมารีโน รายได้โดยรวมของเด็กต้องไม่สูงกว่าเงินบำนาญผู้อยู่ในอุปการะ ที่ต้องจ่ายให้เด็ก

#### 7) ความสัมพันธ์ของเด็กกับบิดามารดา

ประเทศส่วนใหญ่รายงานว่าความสัมพันธ์ของเด็กกับบิดามารดา (เช่น เด็กเป็นบุตรโดยกฎหมาย บุตรบุญธรรม) เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เพื่อการเกิดสิทธิรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวในแคนาดาและคาเมรูน บุตรบุญธรรมไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐาน และในโมร็อกโกเด็กต้องถูกต้องตามกฎหมายจึงจะรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวได้

#### 8) เงื่อนไขอื่นๆ

ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และนอร์เวย์ รายงานว่าบิดามารดาผู้ปกครองต้องรับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็กอย่างสมบูรณ์จึงจะได้รับสิทธิ

- แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้

แนวคิดและหลักการที่นำมาใช้เป็นเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 เป็นไปตามแนวคิดและหลักการสากล คือ กำหนดระยะเวลาการเกิดสิทธิสัมพันธ์กับระยะเวลาการส่งเงินสมทบและสถานะการจ้างงาน รวมทั้งกำหนดจำนวนและอายุของบุตร ตลอดจนความสัมพันธ์ของบุตรกับบิดามารดา ผู้ประกันตนทุกคนที่มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรายได้เหมือนบางประเทศ

- บทวิเคราะห์

- 1) เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์

- การกำหนดให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาช่วงระยะเวลา 12 เดือน ภายใน 36 เดือน จึงจะเกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรมีเหตุผลเนื่องจากช่วยให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตน และมีความสะดวกในการนับระยะเวลาที่ก่อให้เกิดสิทธิ เพราะจากข้อมูลที่ปรากฏในปัจจุบันพบว่า พฤติกรรมของลูกจ้างในการทำงานส่วนใหญ่จะไม่ต่อเนื่องในสถานประกอบการเดียว มักเข้า-ออกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง นับเวลาต่อเนื่องไม่ได้และทำให้เสียสิทธิ จึงเกิดการปรับปรุงการนับช่วงเวลาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ลูกจ้าง อีกทั้งเป็นการจูงใจให้ผู้ประกันตนอยู่ในระบบการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง และส่งเงินเข้ากองทุนโดยสม่ำเสมอ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ที่จะพึงได้

- การกำหนดจำนวนบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์คราวละไม่เกิน 2 คน จะเป็นผลดีกับการบริหารกองทุน เพราะสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ง่ายกว่าการไม่จำกัดจำนวนบุตร ตลอดจนเป็นการส่งเสริมนโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากร แต่อาจมีผลเสีย คือ ไม่ตอบสนองในแง่ของการช่วยเหลือครอบครัวขนาดใหญ่ที่มีความจำเป็นและเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ



## 2) บุตรที่ได้รับการสงเคราะห์

พิจารณาจากอายุ และสถานะการเป็นบุตรของผู้ประกันตน

- อายุของบุตรเป็นเงื่อนไขสำคัญของวัตถุประสงค์การจ่ายประโยชน์ทดแทน มีการกำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์บุตรแก่บุตรที่มีอายุระหว่าง 0-6 ปี ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ในระยะเริ่มต้น โครงการมีเหตุผลจากการพิจารณาสวัสดิการของรัฐในภาพรวมเปรียบเทียบกับ จะทำให้การดำเนินงานไม่เข้าซ้อนกับบริการทางสังคมที่รัฐจัดไว้ให้แก่เด็กทุกคนอยู่แล้ว ประกอบกับอายุ 0-6 ปี เป็นช่วงอายุก่อนวัยเรียนที่เด็กควรได้รับการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญามากกว่าวัยอื่น ๆ การจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่บุตรในช่วงอายุนี้จะเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกันตนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การขยายอายุบุตรให้ได้รับการสงเคราะห์มากกว่า 6 ปี สามารถทำได้ในอนาคตหากกองทุนมีความมั่นคงแข็งแรง

- สถานะการเป็นบุตรของผู้ประกันตน จะเป็นปัจจัยบังคับสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม เพราะผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรจะต้องเป็นผู้ประกันตนเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม แต่การมีข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้ประกันตนกลายเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต และมีบุตรที่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรอยู่ยังคงให้รับการสงเคราะห์ต่อเนื่องไปจนกว่าบุตรจะมีอายุครบ 6 ปี ตามเกณฑ์ที่กำหนด ถือได้ว่าไม่เป็นการขัดต่อหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะการที่ผู้ประกันตนต้องประสบเคราะห์กรรมจะทำให้ครอบครัวมีภาระเพิ่มขึ้น การยุติสิทธิทันทีจะทำให้ครอบครัวประสบความเดือดร้อนและเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่มั่นคงทางสังคมได้ การสงเคราะห์ครอบครัวกรณีผู้ประกันตนทุพพลภาพ หรือบุตรทุพพลภาพ ในต่างประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษออกไปจากกรณีปกติ ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ในอนาคต

## 3) ผู้รับประโยชน์ทดแทน

การที่กฎหมายกำหนดให้สามีภรรยาที่เป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้เพียงคนเดียว โดยให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 75 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กรณีนี้จะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้ประกันตน

เนื่องจากได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทั้ง 2 คน แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ว่าเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนไม่ได้นำไปดำเนินการกรณีสงเคราะห์บุตรเพียงอย่างเดียว ยังมีส่วนที่ต้องนำไปใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้ประกันตนทุกคนจะได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพจากเงินสมทบที่นำส่งอย่างเต็มจำนวนทุกคน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมิได้แยกเงินสมทบในส่วนของประโยชน์ทดแทน 2 กรณีนี้

#### 4) การสิ้นสุดสิทธิ

การกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดสิทธิ ทำให้สำนักงานประกันสังคมนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนว่าจะสิ้นสุดกรณีใด มีข้อดี คือ

- ผู้ประกันตนได้รับทราบหลักเกณฑ์การสิ้นสุดสิทธิล่วงหน้า ทำให้ไม่มีข้อโต้แย้งต่อกัน

- การสิ้นสุดสิทธิด้วยเหตุความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสภาพ เนื่องจากออกจากงานจะได้รับผลดีในทางอ้อม คือ เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้ที่เคยได้รับสิทธิริบกลับสู่ระบบการทำงาน เพื่อให้ได้รับสิทธิอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งถูกจ้างที่สถานประกอบการหลบเลี่ยงกฎหมาย จะมีความพยายามหาทางเข้าสู่ระบบมากยิ่งขึ้น

- การสิ้นสุดสิทธิด้วยเหตุบุตรอายุครบเกณฑ์ที่กำหนด จะทำให้การจ่ายประโยชน์ทดแทนไม่ซ้ำซ้อนกับการสงเคราะห์บุตรที่เป็นบริการทางสังคมอื่น ๆ เพราะบริการทางสังคมเกี่ยวกับเด็กที่รัฐจัดให้ ส่วนใหญ่จะให้กับเด็กที่มีอายุอยู่ในวัยเรียน หรือ 6 ขวบขึ้นไป

- การสิ้นสุดสิทธิด้วยเหตุบุตรที่รับการสงเคราะห์ตาย จะทำให้ผู้ประกันตนสามารถใช้สิทธิกับบุตรในลำดับถัดไปได้

- การสิ้นสุดสิทธิด้วยเหตุยกบุตรให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น ถือเป็นภาระในการเลี้ยงดูบุตรให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนอีก

สำหรับข้อเสียของการสิ้นสุดสิทธิในทันทีที่ผู้ประกันตนลาออกหรือถูกให้ออก จะเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนมาเป็นระยะเวลานาน อาจจะมีการพิจารณาระยะเวลาการรับประโยชน์ทดแทนต่อไปอีกระยะหนึ่ง โดยคำนึงถึงช่วงเวลาที่นำส่งเงินสมทบมาแล้วเป็นเกณฑ์

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรที่สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับผิดชอบดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม ซึ่งนานาประเทศดำเนินการในรูปของการสงเคราะห์ครอบครัวและอยู่ภายใต้ระบบที่มีแนวโน้มจะกำลังพัฒนาเป็นแบบให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทุกคน สำหรับวัตถุประสงค์จะเกี่ยวข้องกับวิธีการทางการเงินและปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขอข่วยการครอบคลุมและมีอิทธิพลต่อรูปแบบการบริหารทางการเงิน ซึ่งโดยทั่วไปของวิธีการเงินในระบบความมั่นคงทางสังคมจะมี 2 รูปแบบหลัก แบบแรก มีฐานมาจากการเก็บเงินสมทบ และแบบที่ 2 คือ แบบที่จัดงบประมาณโดยหน่วยงานรัฐ รูปแบบที่มีหลักการจัดงบประมาณในรูปของการจัดเก็บเงินสมทบ จะหักเงินสมทบจากค่าจ้างทั้งของคณงานและนายจ้าง ส่วนแบบที่จัดงบประมาณโดยหน่วยงานรัฐจะใช้เงินภาษีรายได้ทั่วไปหรือภาษีที่หักเป็นกรณีพิเศษเพื่อการนี้โดยตรง มาใช้ในระบบการเงินของการสงเคราะห์ครอบครัว นอกจากนี้ยังมีระบบประกันสังคมที่มีการครอบคลุมค่าใช้จ่ายบางส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐและมีระบบผสมผสาน ซึ่งใช้เงินสมทบที่ได้จากคณงาน นายจ้าง และจากการแทรกแซงของรัฐ ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรที่ดำเนินการโดยทั่วไป จะกำหนดในรูปของตัวเงิน สิ่งของ และบริการ ประเด็นการได้มาซึ่งสิทธิของผู้รับประโยชน์ทดแทนจะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขอข่วยการครอบคลุม ซึ่งมีทั้งการให้สิทธิกับประชากรทุกคนหรือเด็กทุกคน เด็กที่พิการ ครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาเพียงฝ่ายเดียว และโครงการแบบเฉพาะกลุ่ม (Selectivity) เหล่านี้เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วจะพบว่า ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการสงเคราะห์บุตรโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดบริการให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวของเด็กที่ประสบปัญหาเดือดร้อนหรือยากจน คือ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรม หน่วยแรกที่รับผิดชอบดูแลสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบปัญหาทางสังคม ตั้งขึ้นเมื่อวันที่

1 กันยายน 2483 การถือกำเนิดของกรมประชาสงเคราะห์เป็นผลมาจากความสนใจและการริเริ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>34</sup> การสงเคราะห์เด็กในครอบครัวของกรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวของเด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วราชอาณาจักร โดยมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงในครอบครัวให้บิดามารดาของเด็กสามารถเลี้ยงเด็กไว้ได้เองตามควรแก่อัธยาศัย มีวิธีการสงเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับการเงิน เครื่องอุปโภคบริโภคและค่าปรึกษาแนะนำรวมทั้งบริการอื่น ๆ การสงเคราะห์ทางการเงินจะให้โดยการจ่ายในวงเงินครั้งละ 1,000 บาท/ครอบครัวที่มีเด็ก 1 คน และไม่เกิน 3,000 บาท/ครอบครัวที่มีเด็กเกินกว่า 1 คน นอกจากนี้ ยังมีทุนการศึกษาสำหรับเด็ก โดยไม่เสียดอกเบี้ย เรียกว่า "เงินทุนประชาศึกษาสงเคราะห์" กำหนดวงเงินให้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 1,000 บาท ต่ำกว่าอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ หากมีเด็กหลายคนในครอบครัวเดียวกันให้กู้ได้ไม่เกิน 4,000 บาท กำหนดระยะเวลาส่งใช้คืนภายใน 3 ปี<sup>35</sup>

การดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์บุตรของกรมประชาสงเคราะห์หรือของประเทศไทยได้เริ่มต้นมาไม่ต่ำกว่า 50 ปี โดยให้กับประชาชนทุกคนที่ประสบปัญหาในการเลี้ยงดูบุตร ส่วนการดำเนินงานในระบบของการประกันสังคมที่กำลังเริ่มต้น โดยสำนักงานประกันสังคมในขณะนี้จะเป็นส่วนขยายหรือเพิ่มเติมเฉพาะในกลุ่มของลูกจ้างผู้ประกันตนที่มีรูปแบบมาจากระบบประกันสังคม คือ มีฐานการเก็บเงินสมทบจากคนงาน นายจ้าง และรัฐบาล ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

## 2. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรที่คณะกรรมการประกันสังคมได้เห็นชอบตามที่คณะกรรมการเตรียมการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรพิจารณาเสนอ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ผ่านมา นั้น สามารถสรุปประเด็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการดำเนินงานในประเด็นสำคัญได้ 5 ประการ คือ

- ขอบข่ายความคุ้มครอง
- การเก็บเงินสมทบ
- ประโยชน์ทดแทนและเงื่อนไขการเกิดสิทธิ
- การบริหารเงินกองทุน
- การเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน

#### 1) ขอบข่ายความคุ้มครอง

ขอบข่ายความคุ้มครองตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดไว้เดิม คือ ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป ต่อมาจนถึงปัจจุบันได้มีการขยายใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป และสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดแผนที่จะครอบคลุมการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คน ในปี พ.ศ. 2544 และถึง 1 คน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 สำหรับแรงงานภาคเกษตรกรรม และกลุ่มประมง/ป่าไม้ จะเริ่มดำเนินการในช่วงต่อ ๆ ไปนั้น ผู้รายงานเห็นว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากระบบการประกันสังคมจะสามารถขยายการคุ้มครองได้ครอบคลุมกลุ่มคนงานทุกคนในประเทศ ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มแรงงานทุกระบบได้มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน วิธีการขยายขอบข่ายความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคมควรขยายผลในช่วงระยะเวลาที่มีความพร้อมในทุกด้าน เพื่อจะช่วยให้การวางรากฐานระบบงานประกันสังคมของประเทศมีความมั่นคง ทั้งในด้านการเงินของกองทุนและการให้บริการ ประโยชน์ทดแทนทุกกรณีแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ระบบของการประกันสังคมทั่วโลก มีแนวโน้มที่จะขยายความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทุกคนมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าสำนักงานประกันสังคมจะต้องรับภาระในทุกส่วน เพราะยังมีหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่มีปัญหาในระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) นอกจากนี้ ยังมีภาคเอกชนกลุ่มต่าง ๆ ให้การสงเคราะห์แก่เด็กที่ประสบปัญหาสังคมเช่นกัน สำหรับเด็กทั่วไปในกลุ่มอื่นจะมีระบบประกันภาคเอกชนเข้ามาร่วมขยายบริการตามความสมัครใจ ทั้งนี้ เป้าหมายท้ายสุดควรให้บริการสงเคราะห์บุตรในระบบประกัน ระบบสังคมสงเคราะห์ และระบบสมัครใจทั้งภาครัฐและเอกชน มีการขยายตัวครอบคลุมเด็กทุกคนในประเทศต่อไป

## 2) การเก็บเงินสมทบ

การเก็บเงินสมทบที่สำนักงานประกันสังคมนำมาใช้เป็นเงินกองทุนสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งเก็บมาจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลนั้น ผู้รายงานเห็นด้วยที่ได้ตัดคำว่าฝ่ายละเท่า ๆ กันออก เพราะจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติแก่ทุกฝ่าย กรณีที่รัฐประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงใดช่วงหนึ่ง และกองทุนมีสภาพมั่นคงอาจลดอัตราเงินสมทบในส่วนของรัฐลงได้ แต่เมื่อกองทุนตกอยู่ในภาวะขาดดุลเมื่อใด รัฐจะต้องเพิ่มอัตราส่วนเงินสมทบเพื่อสนับสนุนให้เพียงพอกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดการปรับอัตราการเก็บเงินสมทบในแต่ละช่วงตามหลักเกณฑ์การคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัย เพื่อให้เกิดความมั่นคงของกองทุนในแต่ละช่วง หรือลดภาระของผู้ประกันตนโดยการลดอัตราเงินสมทบเมื่อกองทุนมีความมั่นคง เป็นต้น

สำหรับวิธีเก็บเงินสมทบนั้น ถึงแม้จะมีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่นายจ้างและผู้ประกันตน โดยการเก็บเงินผ่านธนาคารแล้วก็ตาม แต่ถ้ามองในภาพรวมของการดำเนินงานภาครัฐแล้ว อาจลดความซ้ำซ้อนของการเก็บเงินในกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะเดียวกัน โดยฝากหน้าที่การเก็บเงินสมทบให้กรมสรรพากรช่วยเก็บรวบรวมส่งให้สำนักงานประกันสังคม อันจะทำให้ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงได้ส่วนหนึ่ง

## 3) ประโยชน์ทดแทนและเงื่อนไขการเกิดสิทธิ

- การที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรในลักษณะเหมาจ่ายเป็นอัตราเดียว คือ 150 บาท/บุตร 1 คน/เดือน โดยกำหนดจากแนวปฏิบัติของ ILO แต่ปรับเพื่อความเหมาะสมจาก ร้อยละ 3 ของค่าจ้างแรงงานชาย เป็นร้อยละ 3 ของค่าจ้างเฉลี่ยผู้ประกันตนทุกคนในโครงการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกลุ่มสมาชิก ซึ่งค่าจ้างเฉลี่ยที่นำมาคิดคือ 4,860 บาท ปรับเพื่อความสะดวกในการคำนวณเป็น 5,000 บาท และตามสูตรที่กำหนดต้องมีการปรับเงินสงเคราะห์บุตรทุก 5 ปี โดยการนำค่าจ้างเฉลี่ยมาประมาณใหม่ ผู้รายงานเห็นด้วยกับแนวการดำเนินงานดังกล่าว แต่เงินสงเคราะห์ดังกล่าวเป็นเพียงเงินสงเคราะห์พื้นฐานเท่านั้น การที่จะให้หลักประกันความมั่นคงแก่ผู้ประกันตนที่ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้นหรือการช่วยบรรเทาภาวะการขาดแคลนรายได้เมื่อมีการละทิ้งบุตร ควรมีการพิจารณาเงินสงเคราะห์เพิ่มให้แก่ผู้ประกันตน

เมื่อกองทุนมีความมั่นคงเป็นระยะ ๆ เช่นเดียวกับต่างประเทศ โดยการปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทน เช่น เงินสงเคราะห์เสริม ได้แก่ เงินสงเคราะห์ผู้ที่หย่าหรือหย่าแต่ต้องมีบุตรเป็นภาระในการเลี้ยงดู เงินช่วยเหลือรายได้แก่ครอบครัวที่มีบุตรและยากจน เงินสงเคราะห์พิเศษแก่บุตรกำพร้าหรือพิการ และเงินการศึกษาสงเคราะห์ เป็นต้น

- เจื่อนใจเกี่ยวกับการกำหนดอายุของบุตรผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน ระหว่าง 0-6 ปี จะมีความเหมาะสมในช่วงเริ่มแรกเท่านั้น เมื่อระบบงานและกองทุนมีความมั่นคงแล้ว ควรมีการปรับเพิ่มสิทธิด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตนในการช่วยแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดูบุตร พิจารณาจากข้อมูลของประเทศต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่การสงเคราะห์จะมีการกำหนดช่วงอายุที่สูงกว่าของประเทศไทย คือ ระหว่างช่วงอายุไม่เกิน 14-18 ปี ดังนั้น ในระยะต่อไปจึงควรปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทนหรือเพิ่มในส่วนต่อจากช่วงที่รัฐจัดสวัสดิการด้านการศึกษาและสาธารณสุขให้แก่เด็กทุกคน

- กรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ทดแทน ซึ่งผู้ประกันตนเป็นสามีภรรยาและมีสิทธิรับประโยชน์แทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้เพียงคนเดียว โดยให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดนั้น อาจไม่ยุติธรรมแก่ผู้ประกันตนที่มีบุตรมากกว่า 2 คน คือ หากทั้ง 2 คนต่างเป็นผู้ประกันตนด้วยกันทั้งคู่ และไม่ได้เป็นสามีภรณกันจะสามารถรับสิทธิได้ทั้ง 2 ฝ่ายคือ แต่ละฝ่ายรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้คราวละ 2 คน โดยจะได้แก่บุตรทั้ง 4 คน ดังนั้นเหตุที่เป็นสามีภรณกันทำให้ผู้ประกันตนเสียสิทธิ กรณีนี้จึงควรแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ส่งเงินสมทบ

- ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในการให้บริการจ่ายประโยชน์ทดแทนเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมในเรื่องการตรวจสอบสิทธิผู้ประกันตนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเกิดสิทธิ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดถี่ถ้วนเนื่องจากมีเงื่อนไขปลีกย่อยที่จะต้องพิจารณาอยู่หลายประการ สรุปปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นและต้องแก้ไข มีดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องความสมบูรณ์และทันสมัยของข้อมูล

ข้อมูลที่มีอยู่จะต้องสมบูรณ์และทันสมัย สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวินิจฉัยได้ทันทั่วทั้งที่เมื่อผู้ประกันตนครบกำหนดได้รับสิทธิ เช่น ข้อมูลการจ่ายเงินสมทบจะ

ต้องตรวจสอบได้ว่าจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือน และผู้ที่ได้รับสิทธิจะต้องเป็นผู้ประกันตนอยู่เหล่านี้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่สำคัญในกรณีนี้ คือ ข้อมูลการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนในแต่ละเดือน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาประการหนึ่งก็คือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินสมทบได้จนถึงสิ้นเดือนของเดือนถัดไป ทำให้สำนักงานประกันสังคมได้รับข้อมูลช้าไปแล้ว 1 เดือน จากนั้นจึงจะเริ่มกระบวนการนำข้อมูลไปบันทึก ถึงแม้จะมีหลายบริษัทที่กระจายกันรับบันทึกข้อมูลทั่วประเทศ แต่การบันทึกยังไม่สามารถดำเนินการได้ทันเดือนต่อเดือน เพราะข้อมูลมีปริมาณมากถึง 5-6 ล้านข้อมูลในแต่ละเดือน เมื่อข้อมูลไม่ได้รับการบันทึกหรือบันทึกไม่ทันจะทำให้ไม่มีข้อมูลไปใช้ในการให้บริการทำให้ข้อมูลไม่มีความสมบูรณ์และทันสมัยพอที่จะนำไปใช้ในการตรวจสอบสิทธิการขอรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน จึงต้องมีการแก้ไขปัญหาโดยการขอใบรับรองการส่งเงินสมทบจากนายจ้างมาประกอบการพิจารณาซึ่งเป็นภาระแก่นายจ้าง สำนักงานประกันสังคมจึงต้องเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของข้อมูลในทุกวิถีทาง

### (2) ปัญหาระบบสารสนเทศหรือระบบคอมพิวเตอร์

ระบบสารสนเทศหรือระบบคอมพิวเตอร์จะต้องรองรับงานด้านข้อมูลและด้านการปฏิบัติงานในการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การใช้โปรแกรมตรวจสอบความเป็นผู้ประกันตน ตรวจสอบระยะเวลาการเกิดสิทธิ และตรวจสอบการใช้สิทธิ ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลตามที่กล่าวมาแล้ว หากไม่มีระบบที่จะสามารถนำมาใช้งานบริการได้เป็นอย่างดี จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความคล่องตัวในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก จำเป็นต้องพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

### (3) ปัญหาการแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ประกันตน

การแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ประกันตนเป็นปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมมาโดยตลอด เนื่องจากสถานประกอบการและผู้ประกันตนมักไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงให้ทราบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การลาออกจากราชการหรือสิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน การแจ้งย้ายงาน และการยกบุตรให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำมาใช้เพื่อยืนยันการได้รับสิทธิหรือสิ้นสุดสิทธิ สำนักงานประกันสังคมจึงต้องหามาตรการป้องกันปัญหา เช่น การตรวจสอบสิทธิ



โดยการเชื่อมเครือข่ายข้อมูลทะเบียนราษฎร และรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง/ผู้ประกันตนปฏิบัติตามข้อบังคับ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและถูกต้องในการ ขอรับประโยชน์ทดแทน

#### 4) การบริหารเงินกองทุน

ในการบริหารกองทุนให้มีเสถียรภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกันตนเป็นงานซึ่งสำนักงานประกันสังคมต้องให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน การบริหารเงินกองทุนนี้ รวมถึงการลงทุนให้เกิดดอกผล ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศพบว่า เงินที่ได้จากการลงทุนมีมากกว่าเงินสมทบที่เก็บได้ ถึงแม้สำนักงานประกันสังคมจะมีนโยบายที่จะแยกบัญชีเงินกองทุนสงเคราะห์บุตรออกจากบัญชีเงินกองทุนชราภาพแล้วก็ตาม แต่ต้องกำหนดนโยบายในการบริหารเงินกองทุนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถนำไปจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ตามเป้าหมาย และหลักเกณฑ์ในการลงทุน จะต้องยึดหลัก 4 ประการ ตามที่กล่าวมาแล้ว คือ การได้รับผลตอบแทนสูงสุด มีความเสี่ยงน้อยที่สุด มีสภาพคล่อง และมีความโปร่งใส นอกจากนี้ นโยบายการลงทุนต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะเน้นในเรื่องผลตอบแทนเชิงธุรกิจหรือผลตอบแทนเชิงสังคมและเป็นไปตามอัตราส่วนที่ระบุไว้ ซึ่งนโยบายที่กำหนดจะมีผลโดยตรงหรือเป็นตัวกำหนดวิธีการลงทุน โดยจะต้องให้ความระมัดระวังเพื่อให้เกิดความอยู่รอดของกองทุน การดำเนินการประกันกรณีสงเคราะห์บุตรในปัจจุบันจะครอบคลุมประชาชนเพียง 10% ของประเทศ แต่เงินส่วนหนึ่งของกองทุนได้มาจากภาษีของรัฐ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจ่าย ดังนั้นการกำหนดนโยบายการลงทุนให้มีผลตอบแทนเชิงสังคม จะช่วยทำให้เงินกองทุนมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศ เกิดความยุติธรรมในสังคม ช่วยบรรเทาปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในบางส่วนได้

#### 5) การเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน

เนื่องจากขณะนี้ใกล้ระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องเริ่มดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานประกันสังคมจึงควรเริ่มเตรียมการดำเนินงานให้ทันตามที่กฎหมายระบุไว้ โดยการเตรียมความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เช่น

- บุคลากร
- งบประมาณ
- วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี
- การประชาสัมพันธ์

### บุคลากร

การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรจะต้องมีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ให้รู้ถึงข้อกำหนดของกฎหมายและสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ เพื่อสามารถให้บริการและเผยแพร่ความรู้ รวมทั้งอธิบายและตอบคำถามแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยอาจจัดในรูปของการสัมมนาและการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งระดับผู้บริหารหน่วยงานและระดับปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังต้องมีการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลของแต่ละหน่วยงานให้มีความสมบูรณ์ เพื่อสามารถให้บริการผู้ประกันตนได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว

สำหรับจำนวนบุคลากรที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน สำนักงานจะต้องวิเคราะห์ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และกำหนดจำนวนอัตรากำลังที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อขออนุมัติเป็นกรณีพิเศษหรือใช้วิธีการจ้างเหมาในส่วนที่สามารถให้เอกชนทำการแทนได้

### งบประมาณ

การเตรียมการด้านงบประมาณ สำนักงานประกันสังคมจะต้องกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเงินบริหารกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการดำเนินงานที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นทั้งในด้านการจัดเก็บเงินสมทบ การจัดทำข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย การพัฒนาเพิ่มทักษะแก่บุคลากรระดับต่าง ๆ ทั้งด้านองค์ความรู้ และการใช้เทคโนโลยี การเผยแพร่ความรู้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไป การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ วัสดุภัณฑ์ต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน

## วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี

การจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ รวมทั้งการจัดเตรียมเทคโนโลยีที่จะใช้ในการดำเนินงาน สำนักงานประกันสังคมจะต้องเตรียมความพร้อม เพื่อให้สามารถรองรับงานที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งวัสดุส่วนใหญ่จะเป็นแบบฟอร์มที่ใช้ในการปฏิบัติงาน สำหรับอุปกรณ์จะเป็นครุภัณฑ์สำนักงานฯ วัสดุที่ใช้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ส่วนเทคโนโลยีที่สำคัญ คือ ระบบสารสนเทศ ซึ่งจะต้องมีจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เพียงพอและมีระบบงาน/โปรแกรมที่ใช้ในการให้บริการ โดยผ่านการแก้ปัญหา Y2K เรียบร้อย

### การประชาสัมพันธ์

เนื่องจากประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร เป็นงานที่จะเริ่มดำเนินการใหม่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัจจุบันโลกอยู่ในภาวะข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน สามารถเรียนรู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับอย่างทั่วถึง สำนักงานประกันสังคมสามารถใช้สื่อที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตน เพราะหากเขาเหล่านั้นรู้ไม่จริงหรือรู้เพียงบางส่วน อาจก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมได้ จึงควรกำหนดรูปแบบและวิธีการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนกว้างขวาง ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกรูปแบบ ทั้งสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และระบบสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เป็นต้น

แม้ว่าการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่กำหนด แต่การดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกันตน จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาวางแผน กำหนดหลักเกณฑ์ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนและครบถ้วน รายงานฉบับนี้ได้รวบรวมศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่มีทั้งในและต่างประเทศ พร้อมทั้งนำมาวิเคราะห์เสนอข้อดีและข้อเสียในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ไว้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน หรือค่าใช้จ่ายของคณงานที่มีบุตรตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในทุกช่วงระยะเวลา สำนักงานประกันสังคมควรจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงงานต่อไปในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- <sup>1</sup> บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. "วิวัฒนาการของแขวงกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 2531, น. 61.
- <sup>2</sup> สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2517), น. 226.
- <sup>3</sup> สุวิทย์ แสงทอง. "ระบบการประกันสังคม," วารสารอัยการ. (มกราคม 2533), น. 66.
- <sup>4</sup> จงจิตต์ โสณนคณาภรณ์. สวัสดิการสังคม, (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528), น. 218.
- <sup>5</sup> สถิต ลิ้มพงศ์พันธ์. "สิทธิมนุษยชนกับการประกันสังคม," วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 2520, น. 3.
- <sup>6</sup> ไบรอัน เอเบิลสมิท. "การประกันสังคมจุดแข็งจุดอ่อนทั่วโลก," เอกสารวิชาการด้านประกันสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม, 2535), น. 11.
- <sup>7</sup> วิชัย โอสวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 (บังคับใช้ล่าสุดถึงเมษายน 2534), (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ ประชาชาติธุรกิจ, 2534), น. 2.
- <sup>8</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. "การประกันสังคม : โฉมหน้าใหม่ของการพัฒนาประเทศ," จดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์ (กันยายน 2535), น. 6-9.
- <sup>9</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. ประกันสังคมไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), น. 11-14.
- <sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.
- <sup>11</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม, (กรุงเทพฯ : สาขาสวัสดิการแรงงาน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 18.
- <sup>12</sup> อ่ำพล สิงห์โกวินทร์. "แนวคิดของการประกันสังคม", (กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน, 2536), น. 2.
- <sup>13</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม, น. 17-23.
- <sup>14</sup> สวงวน นิตยรัสมิพงษ์ และคณะ. "การจัดบริการของการสงเคราะห์ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533", (กรุงเทพฯ : กองแผนงานสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2534), น. 6.
- <sup>15</sup> สุเทพ เชาวลิต. สวัสดิการสังคม, น. 8.

- <sup>16</sup> บุญชนะ อัดถากร. "แนวปรัชญาการประกันสังคม," เอกสารวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 2503, น. 4.
- <sup>17</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการประกัน," จุลศาสตร์เชิงพฤติกรรม เล่ม 4 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, น. 236-237.
- <sup>18</sup> John C. Wilkin, "Actuarial Seminar on The Social Security Program of Thailand", The World Bank, Washington DC, 1995, p. 3.
- <sup>19</sup> มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล. การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), น. 12.
- <sup>20</sup> Herman Van Hoorick. "The Objective of Family Benefits schemes an the increasing level of state intervention", International Social Security Association's 25<sup>th</sup> General Assmby, November 1995, p.2.
- <sup>21</sup> มหาวิทยาลัยกลาสโกว์. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานประกันสังคม, 2538, น. 1.
- <sup>22</sup> Herman Van Hoorick. p. 2.
- <sup>23</sup> A Social Security Administration Research Report. "Social Security Programs Throughout the World-1995," Social Security Administration, Washing DC, 1995.
- <sup>24</sup> International Labour Office. "Introduction to Social Security", International Labour Organization, Geneva, 1989.
- <sup>25</sup> J. Versfraeten "Family Allowances : A UNIVERSAL or Selection Benefit," Report XVI, XXIII rd General Assembly, Vienna, 5-13 September 1989, ISSA. p. 5-6.
- <sup>26</sup> โรเจอร์ เคซีย์, บริษัทและสหาย, "หลักนโยบายการลงทุน 5 ประการ", แปลโดย สุรพล ปรานวนิช และ พงศ์โชคม์ ไทรงาม, เอกสารรายงานการศึกษาหลักนโยบายการลงทุน 5 ประการ (กรุงเทพมหานคร : คณะทำงานโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม; 2540), น.2.
- <sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.
- <sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

- <sup>29</sup> ILO , Thailand Pension and Family Benefits, (Thailand, 1995) , p.17.
- <sup>30</sup> John C. Wilkin, p. 11.
- <sup>31</sup> G. Mattyasovsky "The Relationship between family benefits in cash, in kind and in services," Report XVII, XXIII rd General Assembly, Vienna 5-13 September 1989, ISSA. p. 17.
- <sup>32</sup> O.Donald "Conditions for entitlement to family allowances," Report XVI, XXIV th General Assembly, Acapulco, 22 November - 1 December 1992
- <sup>33</sup> นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานไทยจาก รสช.ถึง ชวน. ....," บันทึกทุกข์นำความสุขถึงประกันสังคม 100 ปี สู่ความพยายามของกระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาแรงงานไทย มูลนิธิฟรีดิช เอ แบร์ท, 2536), น.113.
- <sup>34</sup> กรมประชาสงเคราะห์. รายงานประจำปี 2535, (กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนน้ำกั้ง, 2536), น.16.