

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรา 74 และ 75 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงอันเป็นการขยายความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มจากประโยชน์ทดแทนเดิมที่บังคับใช้อยู่ 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย คายทุพพลภาพ อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการคลอดบุตร

พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 กำหนดให้เริ่มจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และจัดเก็บร่วมกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ 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 จำนวนผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาท/เดือน มีถึง 64% ตามที่ปรากฏในฐานทะเบียนของสำนักงานประกันสังคมอยู่ในวัยกำลังสร้างครอบครัวและมีบุตรที่เป็นภาระการเลี้ยงดู จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเสริมหรือลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลง ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นอาจเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญ เนื่องจากขาดการเตรียมความพร้อมของครอบครัว อาจส่งผลให้เกิดปัญหาครอบครัวหลายด้านด้วยกัน คือ ปัญหาการเลี้ยงดูบุตรให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ปัญหาการศึกษาของบุตร ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวที่จะนำไปสู่ความแตกแยก การติดยาเสพติด และพฤติกรรมอื่น ๆ อันไม่พึงประสงค์ เหล่านี้เป็นต้น การที่กฎหมายได้กำหนดให้ความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์บุตรภายใต้ระบบประกันสังคม จึงควรมีการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่เด็กและ

ครอบครัวผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม จากการนำภาษีของคนส่วนใหญ่มาสมทบให้ถูกจ้างเพียงกลุ่มเดียว 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

การศึกษาครั้งนี้ในครั้งนี้เป็นการศึกษาในลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรอบทฤษฎี หลักการ และแนวคิด รวมทั้งกลวิธีในการดำเนินงานทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะดำเนินการศึกษาประวัติความเป็นมา และการให้ประโยชน์ทดแทน หรือการให้ความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์บุตร ตลอดจนพิจารณาแนวทางที่เหมาะสม รวมทั้งข้อเสนอนแนะในการดำเนินงาน เพื่อเป็นประโยชน์แก่สำนักงานประกันสังคม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาทางเลือกในการกำหนดอัตราเงินสมทบ
เข้ากองทุนกรณีสงเคราะห์บุตร

5.2 ได้ข้อมูลในการกำหนดวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์
บุตรที่เหมาะสม และเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแนวทางการปรับปรุง
ประโยชน์ทดแทนในอนาคต

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการประกันสังคม

1. วิวัฒนาการของการประกันสังคม

ตั้งแต่สมัยกรีกเจริญรุ่งเรืองเรื่องการค้าก็ได้มีกลุ่มคนรวบรวมมือกันสงเคราะห์กัน เพราะเกรงว่าจะก่อปฏิกริยาทางการเมืองการปกครองขึ้นในวันหนึ่งได้ จึงต้องการขจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้น เมื่อล่งเลยมมาถึงสมัยโรมันเรืองอำนาจ ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ป่วยและสมาคมฌาปนกิจศพขึ้น โดยอยู่ในความควบคุมของรัฐ เมื่อศาสนาคริสต์แพร่หลายมากขึ้น ก็ได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลและสถานเลี้ยงดูเด็กกำพร้า จนล่งเลยมานในสมัยกลาง ประชาชนได้เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมประมาณปี ค.ศ. 1880 องค์กรที่ทำหน้าที่ทางสังคมอยู่ไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้ อีกต่อไป จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยื่นมือเข้ามาช่วยดำเนินการ บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีประเทศเยอรมัน เป็นคนแรกของโลกที่สามารถคิดค้นหลักการประกันสังคมขึ้นได้ จึงได้ประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรก เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1883 และประกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1884 แต่เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาในด้านการเงิน การประกันสังคมในระยะแรก จึงสามารถทำกันได้ในเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานกันในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น² โดย บิสมาร์ค ใ้ให้เหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกันสังคมว่า

“การที่รัฐหันมาสนใจสมาชิกของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มากกว่าแต่ก่อนนั้น มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรมและตามลัทธิศาสนาคริสต์ ซึ่งควรจะแผ่สาขาไปในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ตามนโยบายในการรักษารัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างทัศนคติในหมู่ประชากรที่ใช้ทรัพย์สิน ซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนหมู่มากที่สุดและได้รับการศึกษาน้อยที่สุดว่า รัฐมิใช่องค์กรที่จำเป็นเท่านั้นหากแต่เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนด้วย”³

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ไปดำเนินการในประเทศของตน โดยมีการเริ่มใช้กฎหมายประกันสังคมครั้งแรกในปี ค.ศ. 1935 สมัยของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ เป็นโครงการความมั่นคงแห่งสังคม ที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากเวลานั้นเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วประเทศ มีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการจัดหางานให้คนงานทำ หรือมิฉะนั้นก็ต้องช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินให้แก่คนตกงานเหล่านั้น เพื่อจะให้กฎหมายประกันสังคมสามารถครอบคลุมสวัสดิการทางสังคมได้ทั่วประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดลักษณะสำคัญของกฎหมายไว้ ดังนี้

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

การประกันสังคมได้วิวัฒนาการเป็นระบบสวัสดิการสังคมสาขาหนึ่ง ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมอันเป็นหลักการสากล เพราะปรากฏในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ ข้อ 22 ว่า “ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม มีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิในสังคมที่จะบรรลุสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจะขาดเสียมิได้ในเกียรติศักดิ์แห่งตน ทั้งนี้ โดยอาศัยความเพียรพยายามของแต่ละชาติ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศตามครรลองแห่งระบบองค์การและทรัพยากรของแต่ละรัฐ” และในข้อ 25 (1) และ (2) ยังระบุเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อีกว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมแก่สุขภาพและความผาสุกของคนและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น ตลอดจนมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือการดำรงชีพอื่น ๆ ในพฤติกรรมการที่นอกเหนืออำนาจของตน และการเป็นมารดาและทารกสมควรได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนไม่ว่าจะถือกำเนิดในหรือนอกการสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมโดยเท่าเทียมกัน” 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 และยังมีประเทศใดที่ใช้ระบบประกันสังคมแล้วได้ยกเลิกในภายหลัง อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายด้านประกันสังคมมากขึ้น^๑ ในแต่ละประเทศ การลดภาษี การตัดทอนค่าใช้จ่ายของรัฐบาล แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด แต่ค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ทดแทนการประกันสังคมก็มิได้ตัดทอนลง และยังมีแนวโน้มให้เพิ่มประโยชน์ทดแทนอีกด้วย ดังปรากฏตัวอย่างบางประเทศตามตารางข้างล่างนี้ คือ

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

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 โดยใช้บังคับกับผู้ใช้งานประเภทลูกจ้าง ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลออกเงินสมทบร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานส่วนตัวหรือผู้ที่ไม่ได้ทำงานสมัครใจเข้าร่วมได้ สำหรับการจ่ายเงินสมทบนั้นได้กำหนดอัตราแตกต่างกันระหว่างผู้ทำงานรับจ้าง ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ว่างงาน แต่กฎหมายต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง บริษัทประกันภัยเอกชน ลูกจ้าง และนายจ้างที่ต้องระงับการใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างสิ้นเชิง' 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 เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ 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^๑ เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา คือ การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมด สิ่งเหล่านี้จะต้องมีการส่งเสริมทั้งความเป็นธรรมในสังคมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสมัยใหม่จะให้ความสำคัญแก่เรื่องการกระจายรายได้ การมีงานทำ การสร้างความมั่นคงทางรายได้ ไปจนถึงการปรับปรุงระบบการศึกษา สาธารณสุข โภชนาการ การละเลยสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางสังคมและธรรมชาติทั้งหมด รวมเรียกว่าการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

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

2.1 ความหมายของระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System)

ความมั่นคงทางสังคมเป็นศัพท์ใหม่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Social Security และได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อไม่นานนี้⁹ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นมาใช้เป็นครั้งแรกในสมัยประธานาธิบดี รูสเวลต์ เมื่อครั้งที่ตรากฎหมายความมั่นคงทางสังคม หรือ Social Security Act 1935 ต่อมาคำ ๆ นี้ถูกนำไปใช้ในการทำความเข้าใจระหว่างประเทศหรือกฎบัตรต่าง ๆ หลายแห่ง แม้แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ยังนำไปใช้ในอนุสัญญาต่าง ๆ และมีการบัญญัติคำนิยามขึ้นมาใช้โดยเฉพาะอีกด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงทางสังคมย่อมเป็นที่ทราบเข้าใจกันทั่วไปจนเป็นความหมายสากล

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางสังคมไว้ว่า¹⁰ หมายถึง สิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนเกี่ยวกับความช่วยเหลือ หรือ สงเคราะห์จากสังคมส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดปิดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้กับประชาชนตามควรแก่อัตราโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึง บุคคลซึ่งอยู่ในความอุปการะหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกของครอบครัวนั้น ด้วยสิทธิที่ว่านั้นก็ให้แก่ปัจจัยในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน โดยเท่าเทียมกัน โดยจะช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ในยามที่ประชาชนประสบเคราะห์กรรม หรือมีเหตุการณ์ที่พันวิสัยซึ่งบุคคลจะควบคุมหรือระงับเสียได้

ความหมายโดยสรุปที่ชัดเจน¹¹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ได้ประมวลสรุปว่า ความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุม และช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่อัตรา

2.2 สาเหตุแห่งความไม่มั่นคงทางสังคม

สิ่งที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงขึ้นในสังคมมนุษย์มีนักวิชาการหลายท่านกำหนดไว้หลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ประการที่หนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change)

สังคมมนุษย์มีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลาจากสังคมดั้งเดิม (Primitive Society) ผู้สังคมไร่นาหรือเกษตรกรรม (Peasant Society) จนถึงสังคมอุตสาหกรรมหรือสังคมสมัยใหม่ (Modern Society) ตามลำดับ การพัฒนาสังคมนับแต่เกิดปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) นับว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคงของมนุษย์มีน้อยลง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงในด้านการประกอบอาชีพของประชาชนจากงานเกษตรกรรมมาประกอบอาชีพในงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง การคมนาคม การบริการ และอื่น ๆ โดยมีรายได้เป็นรายเดือนหรือรายงวด ในยามปกติก็จะมีความสุขความสบาย สามารถที่จะใช้เงินรายได้นั้นเลี้ยงดูกันไปอย่างเพียงพอ และอาจมีเงินเหลือเก็บออมไว้ได้บ้าง ถ้าเกิดเคราะห์ร้ายต้องเจ็บป่วยเรื้อรัง พิการ ตาย หรือต้องออกจากงานขาดรายได้ลงด้วยเหตุอื่นใดก็ตาม เงินที่เก็บออมไว้บ้างก็ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเลี้ยงดูกันได้ตลอดไป ความเดือดร้อนทุกข์ยากจะเข้ามาแทนที่ ครั้นจะไปพึ่งพาญาติพี่น้องบ้านใกล้เรือนเคียงดังเช่นกาลก่อนก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะสังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมสมัยใหม่ไม่มีความสัมพันธ์กันมากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะต่างคนต่างอพยพเข้ามาจากต่างท้องถิ่น¹² และมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยว (Nucleus Family) แต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวมีฐานะความเป็นอยู่ไม่แตกต่างกันมากนัก ฉะนั้น ทุกคนหรือทุกครอบครัวจึงต้องระมัดระวังต่อสภาพแห่งความเดือดร้อนทุกข์ยากที่อาจจะต้องเผชิญได้ทุกขณะ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคลหรือครอบครัว สภาพที่เผชิญอยู่เต็มไปด้วยความวิตกกังวล ความกลัว และความไม่ปกติสุขทางใจ ซึ่งมีผลต่อสวัสดิภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับรัฐที่จะต้องพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับประชาชนในสังคม ทั้งนี้เพื่อทำให้ประชาชนมีหลักประกันแห่งความมั่นคงในชีวิตตามสมควร

ประการที่สอง คือ ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (Risk)

มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ต้องเสี่ยงต่อภัยพิบัติด้านานาชนิดและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง อาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และจิตใจ ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลได้ ภัยพิบัติดังกล่าวอาจจำแนกเป็นภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากการประกอบอาชีพ เป็นต้น เมื่อภัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเหตุสำคัญที่สามารถบั่นทอนและทำลาย

ร่างกายและจิตใจมนุษย์ให้เกิดการเจ็บป่วย พิกการ ทุพพสภาพ หรือตายลงได้ หรือทำให้ต้องสูญเสียทรัพย์สิน หรือมีฐานะยากจนลง หรือขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ เพราะร่างกายเจ็บป่วย พิกการ ทุพพสภาพ หรือไม่สามารถหางานทำได้อย่างสม่ำเสมอ เพราะความเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่ดี ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขด้วยการสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน เพื่อให้เขาสามารถต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงอันเกิดจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ เหล่านั้นได้

ประการที่สาม คือ วัฏจักรของชีวิตมนุษย์ (Cycle of Life)

ตามหลักแห่งความเป็นจริง ชีวิตมนุษย์ย่อมหมุนเวียนไปตามวัฏจักร คือ เกิด แก่ เจ็บ และตาย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัฏจักรชีวิตมนุษย์อาจนำความเดือดร้อนมาสู่บุคคลอื่นและครอบครัวได้ไม่น้อยแล้วแต่กรณี 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. ทุกคนควรได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อขามเจ็บป่วย และได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยให้ปกติอยู่เสมอ

5. ทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานจะต้องมีงานทำ มีการประกอบอาชีพที่สุจริต เพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว

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

2.3 มาตรการเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้และป้องกันเหตุแห่งความไม่มั่นคง

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขสิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งความไม่มั่นคงทางสังคมให้เป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการสำหรับเป็นตาข่ายแห่งความปลอดภัย (Social Safety Net) ป้องกันมิให้บุคคลต้องตกจากระดับชั้นการครองชีพเดิมด้วยเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าจะการตกลงมานั้นจะมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราวก็ตาม รัฐถือเป็นหน้าที่โดยใช้กลไกทางกรเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มาสร้างวิธีการจัดสรรบริการและคุ้มครองรายได้ให้แก่ประชาชน โดยโยงตาข่ายความสัมพันธมาสู่ระบบความมั่นคงทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป¹³ ด้วยมาตรการและวิธีการดังกล่าวมีหลักการอยู่ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 หลักการประกันสังคม (Social Insurance)

การประกันสังคม¹⁴ เป็นวิธีดำเนินการในด้านป้องกันความขาดแคลน โดยคำนึงถึงหลักแห่งความเป็นจริงที่ว่า บุคคลทั่วไปจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุขนั้น ต้องมีรายได้ประจำโดยสม่ำเสมอและเพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ดังนั้น ในหลักของการป้องกันความขาดแคลนจึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เงินรายได้ประจำของแต่ละบุคคล โดยต้องพยายามให้ทุกคนมีรายได้ประจำอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอแก่การใช้จ่ายในการดำรงชีพโดยปกติ หากมีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดมากระทำให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่าย

เพิ่มขึ้น หรือกระทำให้เงินรายได้ประจำต้องขาดตอนหรือสูญหายไปทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ตามก็จะมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน รัดกุม และรอบคอบ เพื่อให้ความคุ้มครองและทดแทนเงินรายได้ประจำโดยทันทีทันใด ซึ่งระบบทางการเงินที่นำมาใช้จ่ายจะมาจากสมาชิกที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองและผู้เกี่ยวข้องร่วมกันจ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกโดยรับให้การอุดหนุนกองทุน

รูปแบบที่ 2 หลักการสงเคราะห์ (Social Assistance or Public Assistance)

การสงเคราะห์เป็นวิธีการดำเนินการในด้านการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อน โดยรัฐจะจัดสรรภาษีอากรมาเป็นงบประมาณค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพราะบุคคลในสังคมนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่สามารถช่วยตนเองได้ และไม่สามารถช่วยตนเองได้ อันเนื่องมาจากสาเหตุความไม่สมบูรณ์ของร่างกายหรือจิตใจ การตกทุกข์ได้ยาก หรือการขาดผู้ให้ความอุปการะเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ รัฐจะต้องรับภาระในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ต่อไปได้¹⁵ ภายใต้กฎเกณฑ์ที่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความทุกข์ยากด้วยวิธีทดสอบ (Mean Test) ถ้าปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า บุคคลใดประสบความทุกข์ยากจริง เช่น ประสบอุทกภัย ว่างงาน อักตัมภ์ 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 แต่จะมีความคู่กันไปทุกมาตรการ กล่าวคือ มีการให้บริการทางสังคม

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

3. หลักการประกันสังคม

3.1 แนวคิดของการประกันสังคม

การประกันสังคมมีรากฐานความคิดอยู่ที่การมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีพของบุคคล บางครั้งประชากรอาจต้องประสบเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ ก็จะมีรายได้จำนวนหนึ่งเพื่อการเลี้ยงชีพโดยไม่ต้องเคียดแค้นทุกข์ยากจนเกินไป หลักการมีอยู่ว่า ในยามที่ประชาชนสามารถทำงานมีรายได้ปกติ จะมีการหักเงินจากรายได้เพียงเล็กน้อยเข้าสะสมไว้ในกองทุนประกันสังคมอย่างสม่ำเสมอ และรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนสมทบด้วยในกรณีที่เป็นลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างก็จะถูกกำหนดให้ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในกองทุนเท่าจำนวนเงินที่ถูกจ้างแต่ละคนต้องจ่าย โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ มีการกำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร เมื่อผู้อยู่ภายใต้ขอบข่ายประกันสังคมมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ เงินรายได้จะลดลงและเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด รัฐก็จะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลนั้นจนกว่าเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้นั้นหมดไป ดังนั้น หลักประกันสังคมจึงมิใช่การสงเคราะห์ที่รัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนฝ่ายเดียว แต่เป็นหลักที่กำหนดให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามแนวทางการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกันของสมาชิก โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนคงที่¹⁶ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดฉากร ได้ให้แนวคิดการประกันสังคมไว้อย่างชัดเจนว่า

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

ร่วมกันอยู่จำนวนมาก กฎแห่งการเฉลี่ยนี้เป็นทฤษฎีของการกระจายความเสียหายในกลุ่มชนนั้น (Theory of Distribution of Losses and Elimination of Risks) และในขณะเดียวกันก็มีผลเป็นการลดและทำให้หมดไปซึ่งการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ด้วย”

3.2 วิธีการของประกันสังคม

ระบบประกันสังคม (Social Insurance System) เป็นมาตรการในการสร้างหลักประกันทางรายได้” โดยวิธีการพื้นฐานมีลักษณะเป็นการประกันเชิงบังคับตามกฎหมายเป็นตัวกำหนดประโยชน์ทดแทน การประกันในรูปแบบนี้เน้นไปที่ความเพียงพอของสังคม (Social Adequacy) เป็นเป้าหมายของวิธีการ คือ การคุ้มครองสมาชิกของสังคมให้รอดพ้นภัยต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงพื้นฐานของการดำรงชีวิต ขณะเดียวกันการคุ้มครองนี้จะช่วยให้ผู้ประกันตนมีหลักประกันเรื่องรายได้ เพราะการประกันสังคมจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการโยกย้ายรายได้ คือ เป็นโครงการที่แต่ละคนเอารายได้ส่วนหนึ่งของตนไปช่วยเหลือส่วนรวม การโยกย้ายมีรูปแบบวิธีการอยู่ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นการโยกย้ายรายได้ภายในกลุ่มเดียวกัน เช่น แรงงานที่มีสุขภาพดี โยกย้ายรายได้ของตนไปให้แรงงานที่โรคร้ายไข้เจ็บได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นการโยกย้ายรายได้และอำนาจการซื้อจากกลุ่มชนที่มีฐานะดีไปให้กลุ่มชนที่มีฐานะด้อยกว่า ในกรณีที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้อย่างมาก โครงการความมั่นคงทางสังคมคั่งเช่น การประกันสังคมจะให้ความสำคัญสูงเกี่ยวกับการโยกย้ายรายได้ระหว่างกลุ่มชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำบุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระหรือกลุ่มชนผู้ยากไร้ให้เข้าไปอยู่ในโครงการอย่างกว้างขวาง

จากแนวคิดและวิธีการข้างต้นดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายที่สำคัญของการประกันสังคมมีด้วยกันอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ คือ สมาชิกของกองทุนประกันสังคมหรือผู้ประกันตน โดยจะให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้วไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เมื่อประสบกับปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ อันเป็นเหตุต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือหมดรายได้ลงอย่างกระหน่ำ และ

นอกจากนี้ยังสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนได้อีกเป็นอย่างมาก

ประการที่ 2 การประกันสังคมมีแนวคิดจะให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตัวเอง ด้วยการออมและรู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วย

การประกันสังคมเป็นโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายบำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรค์ความสุขสมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง จึงได้กำหนดให้ลูกจ้างและผู้ที่จะสมัครใจประกันตนแต่ละคนออกเงินสมทบทุนค้ำกล่าวด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทุกคนได้ช่วยเหลือตัวเองเพื่อให้เกิดสิทธิในกองทุนกลางอย่างเต็มภาคภูมิ และมีศักดิ์ศรีในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นในสังคม โดยใช้เงินกองทุนกลางช่วยบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมอยู่ด้วยในตัว และเป็นการช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถประกันภัยกับเอกชนให้ได้รับหลักประกันทางสังคมบ้างตามสมควร

ประการที่ 3 การประกันสังคม คือ การวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม

โครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งนายจ้าง ลูกจ้างทุกระดับรายได้ ต่างก็ต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้าร่วมกองทุน จึงเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสมัครสมานสามัคคีระหว่างบุคคลที่มีสถานะต่าง ๆ กัน ให้หันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นับว่าเป็นการก่อให้เกิดความมั่นคงให้แก่สังคมเป็นอย่างยิ่ง

3.3 ลักษณะสำคัญของการประกันสังคม

ลักษณะการประกันสังคมทั่วไปมีแนวทาง¹⁸ ดังนี้ คือ

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

- มีลักษณะเชิงบังคับ (Compulsory) ให้ผู้ที่อยู่ในกลุ่มตามกฎหมายเข้าร่วมโครงการประกันสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยงตามแนวคิด และเป็นการกระจายรายได้จากผู้ที่มีรายได้มากไปสู่ผู้มีรายได้น้อย คนไม่มีครอบครัวช่วยเหลือ คนมีครอบครัว

คนวัยทำงานช่วยเหลือคนที่พ้นจากงานแล้ว คนไม่เจ็บป่วยช่วยคนเจ็บป่วย เป็นต้น ซึ่งเป็น การช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross Subsidies) ระหว่างกัน บางประเทศได้เปิดให้มีการสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ (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 เที่ยงพอทางสังคมมากกว่าความยุติธรรมของแต่ละบุคคล (Balance Between Individual Equity And Social Adequacy)

- หลักแห่งสิทธิอุทธรณ์ เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีนำข้อเท็จจริงขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลประกันสังคมหรือศาลที่กำหนดขึ้นเฉพาะได้ หากมีข้อโต้แย้งแห่งสิทธิ ของสมาชิก

3.4 ประเภทของประโยชน์ทดแทนการประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดประเภทของการประกันสังคม ขั้นต่ำ (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)

ส่วนแหล่งที่มาของเงินทูลนั้นอาจประกอบด้วย 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 ว่า¹⁹ ต้องการเน้นที่การแก้ไขปัญหาความยากจนถาวรหรือต้องการแก้ไขปัญหาความผันผวนของรายได้ แต่ทางเลือกทั้งสองนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศด้วย ประเทศที่คนส่วนใหญ่ยังยากจนอยู่ การมุ่งแก้ไขความผันผวนของรายได้ก็คงไม่แก้ปัญหาสังคมมากนัก แต่เมื่อประเทศได้พัฒนาไปถึงระดับหนึ่งจึงเกิดทางเลือกที่แท้จริงระหว่างการใช้ทรัพยากรเพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมต่อไป หรือการใช้ทรัพยากรเพื่อการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น จึงเป็น

หน้าที่ของแต่ละประเทศที่จะต้องจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังในแต่ละเป้าหมาย การจัดอันดับดังกล่าวนี้ย่อมไม่สามารถเป็นอิสระจากปัจจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม แต่ละประเภทล้วนมีต้นทุนเพียงแต่การกระจายต้นทุนนั้นตกอยู่กับฝ่ายใดเท่านั้น 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 ความเข้มแข็งของสภาพแรงงานกลุ่มนายจ้าง เป็นต้น

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

สำหรับประเทศไทย ระบบครอบครัวมีบทบาทอย่างมากในการเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิก อย่างไรก็ตาม เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนามากขึ้น ปัญหาของลูกจ้างซึ่ง

แตกต่างจากปัญหาของผู้ประกอบธุรกิจส่วนบุคคลมีมากขึ้น ตลอดจนการลดลงของสัดส่วนครอบครัวแบบขยาย ล้วนทำให้หลักประกันแบบดั้งเดิมไม่เพียงพอ ดังนั้นระบบการประกันสังคมแบบ Bismarck จึงมีอิทธิพลผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และข้อเรียกร้องของกลุ่มสหภาพแรงงานลูกจ้างต่าง ๆ โดยเริ่มให้มีการบังคับใช้ในกลุ่มลูกจ้างก่อน ในแง่ที่วิวัฒนาการก็คล้าย ๆ กับประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบประกันสังคม แต่ประเทศไทยยังมีภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และเป็นแหล่งยังชีพของประชากรส่วนใหญ่ ยิ่งกว่านั้นยังมีประชากรจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ และปัญหาความยากจนอย่างถาวร การช่วยเหลือผู้ตกทุกข์เหล่านี้ไม่สามารถที่จะกระทำได้ด้วยโครงการประกันสังคมในแบบของประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก ดังนั้น การสร้างหลักประกันทางสังคมนอกระบบประกันสังคม คงยังต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการกระจายประโยชน์ของการพัฒนาไปให้ถึงกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคมด้วยการเสริมการให้สวัสดิการเฉพาะกลุ่มเพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศมีพื้นฐานที่แตกต่างกันไป จึงทำให้การออกแบบโครงการคุ้มครองของแต่ละประเทศมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปด้วย โดยยึดหลักการของการให้ความคุ้มครองประชาชนให้อยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อการดำรงชีวิตในระดับที่สมควรแก่อัตภาพ ซึ่งหมายถึงระดับรายได้เดิมและความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความชอบธรรม และกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของค่าครองชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นเกณฑ์

บทที่ 3

หลักเกณฑ์และวิธีการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

1. ประสบการณ์ของนานาประเทศ

ความเป็นมาของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร มีรากฐานมาจากการเริ่มต้นดำเนินการสงเคราะห์ครอบครัวเป็นครั้งแรก ในประเทศอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมแถบทวีปยุโรป²⁰ 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

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวเป็นกลไกความช่วยเหลือรายได้ให้ครอบครัว²¹ ดังนี้

3.1 ลดความยากจนให้แก่ครอบครัวที่มีบุตร

3.2 การจัดประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัวยากจนที่มีบุตรอย่างเท่าเทียมกับครอบครัวที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของการประกันสังคม ซึ่งเมื่ออำนวยความสะดวกให้พ่อแม่ในครอบครัวที่ยากจนมีโอกาสทำงานมากขึ้น ในแง่นี้จะส่งผลให้กลไกของตลาดแรงงานทำหน้าที่ได้ดีขึ้น

3.3 ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการยกเว้นภาษีซึ่งเท่าเทียมสร้างความเป็นธรรมทั้งต่อครอบครัวที่มีและไม่มีบุตร

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 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเพิ่มอำนาจการซื้อหรือรายได้ที่แท้จริงของครอบครัวที่มีบุตร

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) ของกลุ่มผู้มีรายได้ขั้นต่ำ 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 และไม่มีบุตรได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมหลายประเทศใช้วิธีจ่ายเป็นเงินสดสงเคราะห์ ขณะที่หลายประเทศจะให้สิทธิในการลดหย่อนภาษี นอกจากนี้ การช่วยเหลืออาจปรากฏในรูปของบริการต่าง ๆ ก็ได้

การสงเคราะห์ครอบครัวหรือสงเคราะห์บุตร มีส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณา หลักของความเป็นธรรม (หรือความเท่าเทียม) 3 ประการ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทน²² คือ

5.1 ความเป็นธรรมของการจ่ายเงินสมทบและขนาดครอบครัว

ความเป็นธรรมในลักษณะนี้คำนึงถึงหลักการที่ว่าผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายเท่ากันควรรับภาระในการจ่ายเงินสมทบเท่ากัน หลักการนี้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดบริการสงเคราะห์ครอบครัวในแง่ที่ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับครอบครัวที่มีรายได้เท่ากันแต่ไม่มีบุตรแล้ว ครอบครัวที่ต้องอุปการะเด็กมีค่าใช้จ่ายมากกว่า ดังนั้น จึงมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า

นโยบายที่มุ่งจะให้บรรลุความเป็นธรรมในด้านนี้ได้กำหนดให้การช่วยเหลือเพื่อชดเชยภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเลี้ยงดูบุตร อย่างไรก็ตาม การจัดบริการนี้ในประเทศต่าง ๆ จะมีรูปแบบที่ผิดแผกกันไป และยังมีข้อโต้แย้งว่า ครอบครัวใหญ่ ควรได้รับการช่วยเหลือมากกว่าครอบครัวเล็ก และครอบครัวที่ทั้งพ่อและแม่ทำงานได้ ควรได้รับการสงเคราะห์น้อยกว่าครอบครัวที่พ่อหรือแม่ทำงานเพียงคนเดียว แม้ว่ายังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่าระดับของการสงเคราะห์บุตร 1 คน ควรจะเพิ่มหรือลดตามขนาดครอบครัว แต่เป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า ระดับของการสงเคราะห์จะต้องแปรผันตามขนาดครอบครัว การประยุกต์ใช้หลักการในข้อนี้ส่งผลสำคัญต่อการจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราการจัดจ่ายเงินสงเคราะห์แม้เพียงต่อบุตรเพียงคนเดียวจะกลายเป็นค่าใช้จ่ายมหาศาลเมื่อคำนึงถึงครอบครัวทั้งหมดที่มีอยู่ทั่วประเทศ

5.2 ความเป็นธรรมของรายได้ครอบครัว

หลักทั่วไปความเป็นธรรม จะเน้นที่รายได้ของครัวเรือนเป็นสำคัญ โดยครอบครัวที่แม้จะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน (ในแง่จำนวนและลักษณะของสมาชิก) แต่หากมีรายได้ต่างกันก็จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐหรือจากการประกันสังคมในระดับที่ต่างกันวัตถุประสงค์นี้สามารถบรรลุได้ โดยการกำหนดมูลค่าของการสงเคราะห์ที่สูงกว่าแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือโดยการเร่งเว้นการสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่มีรายได้สูง

5.3 ความเป็นธรรมภายในครอบครัว

หลักการนี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรประโยชน์ทดแทนภายในครัวเรือน สำหรับบริการที่ให้โดยตรงจะคำนึงว่าใครคือผู้ที่ควรจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนที่จ่ายในประเด็นนี้อาจนำไปสู่คำถามที่ว่าผู้ที่เลี้ยงดูเด็กหรือผู้ที่หารายได้มาจุนเจือครอบครัว ควรจะเป็นผู้มีสิทธิ การแก้ปัญหาในแต่ละประเทศจะเกี่ยวข้องหรือสะท้อนถึงคุณค่าทางวัฒนธรรม ตลอดจนรูปแบบการจัดบริการการประกันสังคม และการสงเคราะห์ที่รัฐรับภาระว่ามีลักษณะอย่างไร

6. ขอบข่ายของความคุ้มครอง

เอกสารรายงานของ Social Security Throughout the World 1995²³ ได้สำรวจประเทศต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และแบ่งแยกขอบข่ายการให้ความคุ้มครองภายใต้ระบบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับวิธีการจัดเก็บเงิน เพื่อนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน ดังนี้

6.1 ระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related) มีใช้อยู่ 37 ประเทศ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างคนงานที่มีบุตรในครอบครัวต้องเลี้ยงดู บางประเทศจะให้ความคุ้มครองรวมไปถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบยุโรปและประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

แหล่งเงินทุนที่นำมาจ่ายประโยชน์ทดแทนจะมาจากการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว ส่วนรัฐบาลจะช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนที่ขาดดุล และมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบด้วย

6.2 ระบบคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal) มีใช้อยู่ 18 ประเทศ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนพลเมืองทุกคนที่มีบุตรในครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงสถานะการจ้างงาน ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายในรูปตัวเงินเป็นอัตราคงที่ (Flat Rate) ต่อจำนวนบุตรที่กำหนด ในปัจจุบันมีบางประเทศเผชิญกับภาวะวิกฤตอันเนื่องมาจาก ภาระค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป 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 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Employment Related

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. อับลาเมีย	ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีบุตร	รัฐบาล	เด็ก : 200 lek/เดือน/คน (2.23 \$)
2. อัจฉิเรีย	ลูกจ้างนอกภาคเกษตรกรรมและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 3% ของค่าจ้าง	เด็ก : 140 dinars/เดือน/คน (3.34\$) ค่าเล่าเรียน : 250 dinars/ปี/คน (5.96\$) และต้องมียาอายุมากกว่า 6 ปี
3. เมลเดียม	ผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม ซึ่งมีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 7% ของค่าจ้าง	บุตรคนแรก 2,601 francs/เดือน (80.96\$) บุตรคนที่สอง 4,813 francs/เดือน (149.80\$) บุตรคนที่สาม 7,185 francs/เดือน (223.63\$)
4. เบนิม	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม	รัฐบาล เงินสนับสนุนลูกจ้าง	นอกจากนี้ยังมีอัตราส่วนเพิ่มตามกลุ่มอายุ อีกด้วย เด็ก : 1000 CFA francs/เดือน/คน
5. โบลีเรีย	ลูกจ้างทุกคน	นายจ้าง 8.8% ของค่าจ้าง	เด็ก : 1 เดือน เด็ก : 1 เดือน

4
12.05.6

เลขเรียกหนังสือ..... ศ 298 ร ๑.๒
เลขทะเบียน..... 5813
วันที่..... 3 พ.ค. 2545

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข่าวความคุ้มครอง (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 จ่ายเหมาจ่ายรวมทั้งส่วนที่ขาด (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 ขึ้นไปได้เพิ่มอีกคนละ 15 leva เด็ก : 1,000 francs/เดือน/คน
8. เม็กซิโกนำฟายโซ	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด	
9. ปูริตคี	ผู้มีงานทำและสิขงานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด	ให้กับภรรยาและบุตร โดยบุตรต้องไม่แต่งงานและอายุน้อยกว่า 16 ปี
10. คองคูน	ผู้มีงานทำซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 7% ของค่าจ้าง(ภาคเกษตร 5.65% โรงเรือนราษฎร 3.7%)	เด็ก : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับเงิน 1,800 francs/เดือน/คน โดยได้รับทุก ๆ 3 เดือน

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
11. แคนาดา	ผู้มีงานทำ	นายจ้าง 9% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (24 ปีถ้าศึกษา) และจำนวนบุตรไม่เกิน 4 คน โดยให้ได้รับคนละ 300 escudos (3.72\$)
12. สาธารณรัฐ อาฟริกากลาง	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. ธิติ	ผู้มีงานทำและผู้รับบำนาญที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป หรือผู้อยู่ในอุปการะที่มีสิทธิอื่น ๆ (โครงการพิเศษเพื่อผู้มีความจำเป็น)	รัฐบาล ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด จากกองทุนสงเคราะห์ครอบครัว และกองทุนว่างงาน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (24 ปีศึกษา) โดยจ่ายเป็นงวด ๆ ตามจำนวนที่กำหนด สำหรับบุตรแต่ละคน (จำนวนเงินที่กำหนดได้กล่าวไว้)
15. โคลัมเบีย	ลูกจ้างทุกคน	นายจ้าง 4% ของค่าจ้าง รัฐบาล ไม่จ่ายเงินแต่จะจ่ายในฐานนายจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (23 ปีศึกษา) โดยได้รับในรูปแบบ in cash หรือ in kind
16. กองโก	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)

ประเภท	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
17. โฉดคีวีร์	ถูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 5% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีศึกษา 21 ปีศึกษา) ได้รับ 1,500 CFA francs/เดือน/คน (2.50\$) 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\$)
18. สาธารณรัฐเซ็ก	ถูกจ้างตามข้อตกลงการผลิตด้านอุตสาหกรรม นักเรียนระดับสูงและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน 6.8% นายจ้าง 20.4% ของค่าจ้าง รัฐบาล จ่ายในส่วนที่ขาด	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี ประโยชน์ทดแทน 3,000 CFA francs/เดือน/คน (5.60\$)
19. กาบอง	ผู้มีงานทำซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป และผู้รับบำนาญซึ่งต้องเลี้ยงดูเด็กที่เกิดก่อนเกษียณอายุ	นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี (22 ปีศึกษา) และใช้ระบบลดสอยรายได้ เช่น อัมวิบุตร 1 คน จะได้รับ 1,300 drachmas (5.41\$) ต่อเดือน หากมีรายได้
20. กรีซ	ถูกจ้างในงานอุตสาหกรรม งานพาณิชย์ และวิชาชีพที่เกี่ยวข้องที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป ยกเว้นถูกจ้างที่ได้รับเงินสงเคราะห์ชากานายจ้างไม่จำนวนที่เท่าเทียมกัน	ผู้ประกันตน 1% ของรายได้ นายจ้าง 1% ของค่าจ้าง	ปีละ 1,700,000 drachmas (7,068.61\$) เป็นต้น
21. กินี	ถูกจ้างที่ทำงานตามรหัสแรงงาน (Labor Code) ซึ่งครอบคลุมภายใต้การประกันสังคม	นายจ้าง 6% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 17 ปี และได้รับ 1,500 francs/เดือน/คน (1.53\$)
22. อิหร่าน	ผู้มีงานทำ	นายจ้าง	บุตร 2 คนแรกจะ ได้รับคนละ 8,982 rials(126.51\$)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข่าวความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
23. อิตาลี	ลูกจ้างผู้ประกอบการอิสระ ผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมหรือว่างงานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 6.2% ของค่าจ้าง รัฐบาล เงินสนับสนุน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี จำนวนเงินที่จะได้รับเปลี่ยนแปลงตามความคุ้มครองของขนาดและรายได้ของครอบครัว เช่น ขนาดครอบครัว 4 คน มีรายได้ไม่น้อยกว่าปีละ 15,164,000 lire จะได้รับ 230,000 lire (166,91\$) บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน ประโยชน์ทดแทน : ภาระและบุตรเป็นจำนวนสูงสุดไม่เกิน 75% ของค่าจ้างขั้นต่ำ (ตัวอย่าง ภรรยา 20% บุตรคนละ 11% ไม่เกิน 5 คน) บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีศึกษา 21 ปีศึกษา) โดยได้รับ 1,100 francs/เดือน/คน (.60\$) บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับ 500 francs/เดือน/คน (1.86\$) บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับจำนวน 300 ongiyvas/เดือน/คน (2.68\$)
24. สเปน	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมซึ่งมีภรรยาที่มีได้ทำงาน หรือมีบุตร 1-5 คน	นายจ้าง 15% ของค่าจ้างจนถึงเพดาน 3 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ หรือ 7% ของค่าจ้าง ถ้าเป็นกิจการขนาดเล็ก	
25. มาดากัสการ์	ผู้จ้างทำ น้อยเรียน และผู้ถืองานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 8.25% ของค่าจ้าง	
26. มาลี	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง	
27. มอริทาเนียส	ผู้จ้างทำและมีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล เงินสนับสนุน นายจ้าง 8% ของค่าจ้าง	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข้อมูลการคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
28. ไมรอกโก	ลูกจ้างและผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมบริการพาณิชย์ 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. โมร็อกโก	ลูกจ้างและผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 11% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุ 1 ปีถึงน้อยกว่า 14 ปี และได้รับเงิน 1,000 francs/เดือน/คน (3.71\$)
30. โปรตุเกส	ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และผู้รับบำนาญ	ผู้ประกันตน โดยรวมอยู่ใน เงินสมทบเพื่อโครงการบำนาญ (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. เซเนกัล	ลูกจ้างและผู้รับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 7% ของค่าจ้าง รัฐบาล ดอกผลจากภาษีพิเศษ ระบบเงินสมทบ	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี และได้รับ 750 francs/เดือน/คน (2.78\$)
32. สเปน	ลูกจ้างทุกคน ผู้รับบำนาญ และบุคคลที่รับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ผู้มีบุตร 1 คนขึ้นไป ระบบเงินสมทบ : พลเมืองสเปนทุกคนที่มีได้รับประโยชน์ทดแทน ในระบบประกันสังคม	ผู้ประกันตน 4.7% ของรายได้ จัดประเภทตาม 11 วิชาชีพ นายจ้าง 23.6% ของรายได้ จัดประเภทตาม 12 วิชาชีพ	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี ระบบทดสอบรายได้ : ครอบครัวที่มีบุตร 1 คน และมีรายได้ต่อปี 1 ล้านเปโซ บวกส่วนเพิ่มสำหรับบุตรคนละ 150,000 เปโซ ถ้ามีบุตรทุพพลภาพไม่จำกัดรายได้ บุตร : จะได้รับ 36,000/คน/ปี (315.79\$)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
33. สวิตเซอร์แลนด์	โครงการของสหพันธ์ : ลูกจ้างในภาคเกษตร และชาวานที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป เข้าของกิจการ โครงการของรัฐ : ลูกจ้างนอกภาคเกษตรที่มี บุตร 1 คนขึ้นไป หมดอายุ มลรัฐครอบงวม ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมทั้งชาวมา นายจ้างมีก้อตั้งกองทุนสงเคราะห์ครอบครัวเอง	รัฐบาล เงินสนับสนุนประจำปี ระบบไม่จ่ายเงินสมทบ รัฐบาล จ่ายจากภาษี นายจ้าง นายจ้างภาคเกษตร 2% ของค่าจ้าง (โครงการของ สหพันธ์) นายจ้างนอกภาค เกษตร 1.2-3% ของค่าจ้าง แล้วแต่มลรัฐและกองทุน 0.1-5.5% ของรายได้แล้วแต่ กองทุนมัน (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. ไทโต	ลูกจ้างที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป ผู้รับบำนาญที่เลี้ยงดูบุตร	นายจ้าง 10% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (18 ปีศึกษา 21 ปีศึกษา) และได้รับ 2,000 francs/เดือน/คน
35. ญี่ปุ่น	ลูกจ้างนอกภาคเกษตร ชาวประมง คนงาน ภาคเกษตรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์	นายจ้าง 15% ของค่าจ้าง สำหรับลูกจ้างนอกภาคเกษตร 0.9% ของรายได้สำหรับลูกจ้าง ภาคเกษตร	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี (18 ปีศึกษา 20 ปีศึกษา) รายได้สูงสุดที่จะได้รับ 122 dinars/ววด(3 เดือน) โดยบุตรคนที่หนึ่งจะได้รับ 18% คนที่สอง 16% คนที่สาม 14%

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
36. ยูโกสลาเวีย	ถูกจ้างสมาชิกวิชาชีพอิสระ คิดเป็น ผู้รับ ประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม มารดามีได้ทำงาน ซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป และ รายได้จำกัด	ผู้ประกันตน : อัตราแตกต่างกัน ไป สาธารณรัฐเป็นผู้กำหนด อัตราสูงสุด นายจ้าง เฉพาะนายจ้างภาค เอกชนจ่ายเงินสมทบทั้งหมดให้ คนงาน	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับขึ้นอยู่กับแต่ละสาธารณรัฐและจำนวนเด็กใน ครอบครัว โดยใช้มาตรการทดสอบรายได้
37. แอซร์	ผู้มีงานทำและผู้รับประโยชน์ทดแทนใน โครงการประกันสังคมที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 16.7% ของค่าจ้าง	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (25 ปีศึกษา) และได้รับ จำนวน 31.200 zaires/เดือน (0.02\$)

ตารางที่ 3.2 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Universal

ประเทศ	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
1. ออสเตรเลีย	ผู้ทำน้กอาัยถาวรซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 4.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล ให้เงินช่วยเหลือโดยผ่านเทศบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 19 ปี อายุไม่เกิน 10 ปีคือแต่ละ 1,400 schillings (116.67\$) อายุ 10-19 ปี คือแต่ละ 1,650 schillings (137.50\$)
2. เดนมาร์ก	พลเมืองทุกคน ผู้อพยพเข้าเมืองที่พำนักในเดนมาร์ก 1 ปีขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี อายุ 0-3 ปีแต่ละ 7,200 kroner (1,172.64\$) อายุ 4-18 ปีแต่ละ 4,210 kroner (685.67\$)
3. สหพันธรัฐ	ผู้ทำน้กอาัยทุกคนที่มีบุตร 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	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
4. ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> - ครอบครัวที่มีบุตร 2 คนขึ้นไป รับเงินสงเคราะห์ครอบครัว - ครอบครัวที่มีพำนักอาศัยในฝรั่งเศส ซึ่งมีบุตร 1 คนขึ้นไป รับเงินสนับสนุนครอบครัว (Family Supplement) 	<p>มาตรฐาน 5.4% ของกำลัง แต่ถ้ารายได้ต่ำจะได้รับยกเว้นหรือยกเว้นบางส่วน</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี บุตร 2 คนแรก ได้รับคนละ 665 francs และบุตรคนที่ 3 ได้รับคนละ 852 francs ประโยชน์ส่วนเพิ่มตามอายุของบุตร ระหว่างอายุ 10-15 ปี ได้รับเพิ่ม 187 francs อายุมากกว่า 15 ปี ได้รับ 15,333 francs</p>
5. อังกฤษ	<p>ผู้พำนักอาศัยทั้งหมดในอังกฤษที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป</p>	<p>รัฐบาล</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี บุตร 1 คน ได้รับ 2,750 forints/เดือน (27,59฿) บุตร 2 คน ได้รับ 3,250 forints/เดือน (32,60฿) บุตร 3 คนหรือมากกว่า ได้รับ 3,750 forints/เดือน (37,62฿)</p>
6. ออสเตรเลีย	<p>ผู้พำนักอาศัยในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป</p>	<p>นายจ้าง 0.81% ของกำลัง รัฐบาล 1.67% ของกำลัง</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี</p>
7. แคนาดา	<p>ผู้พำนักอาศัยถาวรที่มีครอบครัวอย่างน้อย 1 คนขึ้นไป</p>	<p>รัฐบาล</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี อายุน้อยกว่า 8 ปี ได้รับเดือนละ 750 LR (4,72฿) อายุมากกว่า 8 ปี ได้รับเดือนละ 900 LR (5,66฿)</p>

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภท	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
8. เมมเบอร์แลนต์	ผู้ทำประกันภัยในประเภททุกคนที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี บุตร 1 คน อายุน้อยกว่า 6 ปี ได้รับวงละ 279 quidder/คน (155.87\$) บุตร 8 คน อายุระหว่าง 12-17 ปี ได้รับวงละ 809 quidder/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 ผู้ทำประกันภัยทุกคนที่มีบุตร 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)
16. สโลวีเนีย	ครอบครัวที่มีบุตรอยู่อาศัยถาวรในสโลวีเนีย	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 15 ปี และการรับประโยชน์ทดแทนใช้มาตรการทดรองรายได้
17. สวีเดน	ผู้ทำนกอาศัยในประเทศทุกคนที่มิบุตร 10 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี บุตร 1 คน ได้รับ 750 krowner/เดือน บุตร 2 คน ได้รับ 1,500 krowner/เดือน บุตร 3 คน ได้รับ 2,625 krowner/เดือน บุตร 4 คน ได้รับ 4,125 krowner/เดือน บุตร 5 คน ได้รับ 6,000 krowner/เดือน บุตรคนที่ 6 ขึ้นไป ได้รับ 1,875 krowner/เดือน
18. อังกฤษ	ผู้ทำนกอาศัยในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี ได้รับคนละ 7.80 Pound/เดือน

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefits)
12. เชนรมี	ผู้พันักอาศัยในประเทศที่มีบุตร 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 บุตรคนอื่น ๆ ได้รับ 140-240 DM./เดือน
13. โรมานีอ	เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 16 ปี (ถ้าพิการ 18 ปี)	รัฐบาล	บุตร : ได้รับเงินบำนาญ 3,500 lei/เดือน (8.14\$)
14. สาหพันธรัฐรัสเซีย	เด็กอายุต่ำกว่า 10 ปี (หรือจนกว่าจะสำเร็จการศึกษา)	นายจ้าง กองทุนประกันสังคม จ่ายประโยชน์ทดแทนรายเดือน ให้แก่ลูกจ้างที่ลาไปเลี้ยงดูบุตร อายุต่ำกว่า 18 เดือน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 เดือน ได้รับเงินรายเดือนเท่ากับ 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 3.3 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Social Insurance

ประเทศ	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ลิทัวเนีย	ผู้พำนักอาศัยในประเทศ	นายจ้างและลูกจ้าง โดยรวมอยู่ใน เงินสมทบเพื่อบำนาญ รัฐบาล จุดทุนมาจากงบประมาณ	บุตร : น้อยกว่า 16 ปี บุตรได้รับตามอายุและจำนวนเท่าของ poverty level เช่น อายุ 18 เดือน-3 ปี จะได้รับ 0.35 เท่า ส่วนอายุมากกว่านี้จะกำหนดเงื่อนไขในการรับ
2. อีคิวเวียกีนี	ลูกจ้าง ข้าราชการ ข้าราชการ กองทัพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เสมือน พนักงาน สมาชิก	ผู้ประกันตน 4.5% ของรายได้ นายจ้าง 21.5% ของค่าจ้าง รัฐบาล ไม่ต่ำกว่า 25% ของรายได้ ต่อปีจากควมมั่งคั่งทางสังคม	บุตร : อายุน้อยกว่า 14 ปี และได้รับไม่น้อยกว่า 8% ของ ค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำ
3. เอสโตเนีย	สหกรณ์การผลิต นักเรียน และกลุ่มอื่นๆ ครอบครัวที่มีบุตร	นายจ้าง 20% ของค่าจ้างที่ให้ลูกจ้าง รัฐบาล ให้ประโยชน์แก่ผู้รับบำนาญ และผู้รับการสงเคราะห์	บุตร-30% ของค่าจ้างขั้นต่ำ

ตารางที่ 3.4 รูปแบบสงเคราะห์บุตรในระบบ Social Assistance

ประเภท	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ช่องก	พำนักอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกัน 1 ปี มีรายได้เงินออมน้อยกว่าระดับที่กำหนด	รัฐบาล	ใช้ means - tested
2. เคอร์กิสสถาน	เด็กกำพร้า บุตรในครอบครัวที่มีเพียงบิดา หรือมารดาที่มีได้สมรส	รัฐบาล	บุตร - อายุกว่า 16 ปี บุตรอายุน้อยกว่า 1.5 ปี ได้รับเดือนละ 75% ของค่าจ้างขั้นต่ำกรณีที่มีบรรดาทำงาน และ 40% กรณีที่มารดาไม่ได้ทำงาน บุตรอายุ 18 เดือน-16 ปี ได้เดือนละ 25% ของค่าจ้างขั้นต่ำ
3. มอริเซอัส	ครอบครัวที่มีความจำเป็นซึ่งมีบุตร 3 คนขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร - อายุน้อยกว่า 15 ปี และครอบครัวมีรายได้น้อยกว่า 10,000 RS2/ปี ซึ่งจะ ได้รับเดือนละ 50 RS

ตารางที่ 3.5 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Employment Related และระบบ Social Assistance

ประเภท	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. อายุนัดินา	ผู้มีงานทำ ผู้รับบำนาญ และผู้รับการสงเคราะห์โดยวิธีตรวจสอบสวนรายได้	นายจ้าง 75% ของค่าจ้าง รัฐบาล ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้รับบำนาญและผู้รับการสงเคราะห์	บุตร - อายุน้อยกว่า 15 ปี
2. คอสตาริกา	บุคคลที่ไม่มีสิทธิรับบำนาญ (ไม่ว่าจะมีงานทำหรือไม่)	นายจ้าง 5% ของค่าจ้าง รัฐบาล เปรอริเซนตจาก ดอกผลของภาคมีการขาย	ใช้ระบบ means-tested บุตร - อายุน้อยกว่า 15 ปี ทั้งนี้ตามคุณสมบัติที่กำหนดและให้ได้รับเดือนละไม่เกิน 6,500 colones (40.35 ดอลลาร์) สำหรับผู้รับประโยชน์ทดแทน 4 คนขึ้นไป ถ้ามีอายุน้อยกว่านี้จะได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยลง

ตารางที่ 3.6 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบ Universal กับระบบ Social Assistance

ประเภท	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. นิวซีแลนด์	บิดาหรือมารดาที่ต้องดูแลบุตรฝ่ายเดียว เด็กพิการ ง่ายให้บุคคลที่ดูแลเด็กพิการ ที่บ้าน เงินช่วยเหลือครอบครัวรายได้อันต่ำ ที่มีบุตรในอุปการะ	รัฐบาล จ่ายจากภาษี	ใช้ระบบ income - tested บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (18 ปีถ้าเรียน หรือ ทดผลสภาพ) บุตรคนที่ 1-4 ได้ 15.80 ปอนด์/เดือน บุตรในลำดับอื่น ๆ ได้ 22.90 ปอนด์/เดือน/คน
2. ไอร์แลนด์	ผู้ทำนอกลายในประเภทที่มีบุตร 1 คน ขึ้นไป	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (18 ปีถ้าเรียน)
3. โนต โควา	ครอบครัวที่มีบุตร	หมายถึง 4% ของค่าจ้าง	บุตร : 18 เดือน - 6 ปี 25% ของค่าจ้างขั้นต่ำ 6-16 ปี 30% ของค่าจ้างขั้นต่ำ
4. อาร์เจนติน	ครอบครัวที่มีบุตร	รัฐบาล	บุตร : อายุน้อยกว่า 17 ปี และได้รับ 450-650 ดอลลาร์/เดือน (0.14-0.19\$) โดยขึ้นกับจำนวนเด็ก
5. ออสเตรเลีย	ผู้ทำนอกลายในประเภทที่มีบุตรมากกว่า 1 คน	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดใช้ภาษีเงินได้ทั่วไป	บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี (25 ปีถ้ายังศึกษา) บุตรคนที่ 1-3 จะได้รับปีละ 21.70 A\$ บุตรคนที่ 4 ได้รับ 28.90 A\$ รวมทั้งบุตรคนอื่น ๆ

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

ประเภท	จ่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
6.11.1 บลจ.สต	ครอบครัวที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน 1% ของรายได้ นายจ้าง 4.7-40.8% ของค่าจ้าง ขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม รัฐบาล เงินสนับสนุนเมื่อจำเป็น	บุตร : อายุน้อยกว่า 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	ข่ายความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ตอบแทน (Benefit)
1. ลักเซมเบิร์ก	เด็กทุกคนที่รับการเลี้ยงดูหรืออาศัยอยู่โดยถูกกฎหมายในประเทศ	รัฐบาล 1.7% ของเงินสมทบของนายจ้างภาคเอกชน รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริหารทั้งหมดของการเกิด การคลอดและค่าใช้จ่ายในการศึกษา	บุตร : อนุ้อยกว่า 18 ปี (ถ้าเริ่ม 27 ปี และทุพพลภาพก่อนอายุ 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 จะได้รับตามละ 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 รูปแบบการสงเคราะห์ผู้ประกันในระบบ Social Insurance กับระบบ Social Assistance

ประเทศ	ข้อความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. ยอดค้า	<p>พลเมืองทุกคนทั้งที่เป็นลูกจ้างหรือประกอบอาชีพอิสระและบุคคลที่ได้รับความช่วยเหลือแทนจากเงินสมทบ</p> <p>รับบำนาญจากเงินสมทบหรือรับการสงเคราะห์จากการตรวจสุขภาพรายได้</p> <p>รับบำนาญจากการสงเคราะห์ครอบครัวที่มีบุตร</p>	<p>ผู้ประกันตน 8.3% ของค่าจ้างพื้นฐาน</p> <p>นายจ้าง 10% ของค่าจ้างพื้นฐาน</p> <p>รัฐบาล 50% จากยอดรวมเงินสมทบ</p> <p>ครอบครัวที่มีบุตร 3 คน 100% ของค่าจ้างขั้นต่ำ</p> <p>นายจ้าง 37% ของค่าจ้าง</p> <p>รัฐบาล จ่ายเงินสนับสนุนเพื่อเด็ก</p>	<p>บุตร : อายุน้อยกว่า 16 ปี</p> <p>บุตรคนที่ 1 ได้รับ 3.30 ปอนด์/สัปดาห์</p> <p>บุตรคนที่ 2 ได้รับ 2.70 ปอนด์/สัปดาห์</p> <p>บุตรคนที่ 3 ได้รับ 1.70 ปอนด์/สัปดาห์</p> <p>บุตรลำดับที่อื่น ๆ ได้รับ 1 ปอนด์/สัปดาห์</p> <p>1 U.S. \$ = 0.369 f</p> <p>ครอบครัวที่มีบุตร 3 คน 100% ของค่าจ้างขั้นต่ำ</p> <p>คน/เดือน ครอบครัวมีบุตร 4 คนขึ้นไป 200% ของค่าจ้างขั้นต่ำ/คน/เดือน</p>
2. ผู้ตรน			

ตารางที่ 3.9 รูปแบบการสงเคราะห์บุตรในระบบอื่น ๆ

ประเทศ	ขั้วความคุ้มครอง (Coverage)	แหล่งเงินทุน (Source of fund)	ประโยชน์ทดแทน (Benefit)
1. แคนาดา	ผู้ทำนุ ก่อตั้งทุกคนในประเทศที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป	รัฐบาล ซึ่งเป็นระบบขอรับเงินภาษีกัน ซึ่งเป็นกานำไปหักลดภาษีหรือขอรับเงินคืน	บุตร : อายุน้อยกว่า 18 ปี และการให้ประโยชน์ทดแทนมีระบบการตรวจสอบรายได้ของครอบครัว
2. ญี่ปุ่น	ผู้ทำนุ ก่อตั้งในประเทศที่มีบุตร 1 คนขึ้นไป	นายจ้าง 70% ของค่าจ้าง (ประมาณ 6.11% ของค่าจ้าง) รัฐบาล ขึ้นอยู่กับลูกจ้าง สำนักงาน	ผู้ทำนุ ก่อตั้งประเทศและมิราสได้น้อยกว่า 3,589,000 yen ปี จะได้รับเดือนละ 5,000 yen สำหรับบุตรคนที่ 1 และ 2 สำหรับบุตรลำดับอื่น ๆ จะได้รับเดือนละ 10,000 yen/เดือน

หมายเหตุ

1. ประเทศแคนาดา 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 ด้วยเหตุผลพบว่าครอบครัวมีขนาดใหญ่ขึ้นโอกาสยากจนมีมากกว่า

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 ในประเทศเช็ก โกลสโลวเกีย และ 27 ปี ในประเทศเยอรมนี

อายุสูงสุดนี้อาจขยายออกไปสำหรับกรณีเด็กพิการ เด็กกำพร้า เด็กที่กำลังฝึกงาน เด็กที่ว่างงาน หรือเด็กประเภทอื่น ๆ แล้วแต่จะกำหนด

7.3 การมีงานทำหรือมีฐานะเป็นผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคม

ในหลายกรณี การเกิดสิทธิอาจจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ทำงานรับค่าจ้างเท่านั้น แต่ในบางประเทศขยายโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระอยู่ในระบบได้ด้วย

โครงการที่อาศัยเงื่อนไขของการมีงานทำเป็นการพิจารณาตามระบบความคุ้มครองแบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน แต่หากบุตรผู้นั้นต้องออกจากงานและรับประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคม เช่น หักงานเพราะการเจ็บป่วย 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 ส่วนในประเทศเยอรมันการทดสอบรายได้ทำให้ครอบครัวมีรายได้สูงได้รับการสงเคราะห์ที่ลดลง

7.6 การทดสอบเด็กที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น

มีเพียงไม่กี่ประเทศที่กำหนดให้เด็กที่ได้รับการช่วยเหลือจากแหล่งอื่น ๆ เป็นเกณฑ์การจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัว นอกจากนี้ การที่เด็กได้รับเงินช่วยเหลือทางการศึกษา อาจเป็นข้อจำกัดสิทธิของการได้รับประโยชน์ทดแทน

7.7 ความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่

ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่าง ๆ มักไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์ทางสายเลือด โดยกฎหมาย บุตรบุญธรรม หรือเพียงเป็นผู้รับเลี้ยงดู ก็มีสิทธิได้รับบริการทั้งสิ้น

ในประเทศแคนาดาและคามรูน เด็กที่อยู่ในฐานะได้รับการเลี้ยงดูจะหมดสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวพื้นฐาน ส่วนในโมร็อกโกจะคำนึงถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเท่านั้น

7.8 เงื่อนไขอื่น ๆ

แต่แต่ละประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขเฉพาะอื่น ๆ อาทิ

- (1) เบลเยียม กำหนดให้เด็กยังคงพึ่งพาพ่อแม่อยู่
- (2) เม็กซิโก กำหนดให้ต้องเป็นพ่อแม่ที่สมรสกันตามกฎหมาย
- (3) สวีเดน กำหนดว่าเด็กต้องยังไม่สมรส
- (4) สวิตเซอร์แลนด์ กำหนดว่าการทำงานไม่เต็มเวลาจะส่งผลต่อสิทธิ

ของการได้รับการสงเคราะห์

(5) คอสตาริกา กำหนดให้ผู้รับการสงเคราะห์ต้องเข้ารับการศึกษาที่รัฐทางสังคมและเศรษฐกิจตามที่กำหนดไว้ (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 ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมหรือรัฐจัดให้กับกลุ่มข้าราชการ 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) ยาและอุปกรณ์สำหรับบริบาลเด็ก
- (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) ศูนย์การศึกษา หรือ จัดโปรแกรมการศึกษาพิเศษระดับมัธยม
- (15) ศูนย์การศึกษาสำหรับการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยม
- (16) การแนะนำอาชีพ

- (17) การฝึกอาชีพ
- (18) การจัดหางาน
- (19) บริการด้านวัฒนธรรม (อาทิ นิทรรศการ คอนเสิร์ต 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 ในประเทศคออสตาริกาแต่ละกลุ่มครอบครัว (family group) จะนำวุฒิทางการศึกษาที่สังคมยอมรับและตัดสินว่าสำหรับกลุ่มครอบครัวนั้น ใครคือผู้ควรได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตาม มีประเทศเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่จ่ายให้กับผู้ทำหน้าที่หลักในการเลี้ยงดูซึ่งก็คือ มารดา ทั้งนี้ เพราะถือว่าภระนี้มีบทบาทสำคัญต่อสวัสดิภาพของครอบครัว และเข้าถึงการเลี้ยงดูเด็กมากกว่าบิดา

9.5 การปรับมูลค่าประโยชน์ทดแทน

อัตราการจ่ายอาจปรับมูลค่าโดยทันทีตามอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น การปรับตัวในลักษณะนี้เพื่อรักษอำนาจการซื้อของเงินสงเคราะห์ที่ได้รับ แต่สำหรับบางประเทศอัตราการจ่ายจะกำหนดตายตัวโดยกฎหมายหรือมีการปรับเป็นครั้งคราว

สำหรับสหราชอาณาจักรโปรตุเกส และสวีเดน จะทบทวนอัตราการจ่ายทุกปี เพื่อตัดสินใจว่าสมควรเพิ่มหรือไม่ ที่น่าสนใจ คือ การปรับอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์พื้นฐานในประเทศสวีเดน จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการเพิ่มของราคาสินค้า

9.6 การจ่ายเงินสงเคราะห์สำหรับเด็กพิการ

ครอบครัวที่มีเด็กพิการในหลายประเทศจะได้รับเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการดูแลเด็กพิการดังกล่าว นอกจากนั้น ยังอาจขยายอายุสูงสุดให้มากกว่าเกณฑ์ปกติ หรืออาจจ่ายให้โดยไม่กำหนดระยะเวลาอีกทางหนึ่งที่กระทำกัน คือ เงินสงเคราะห์เพิ่มเติมสำหรับเด็กพิการอาจแยกจ่ายจากจำนวนเงินสงเคราะห์พื้นฐานก็ได้

คุณสมบัติที่จะใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจ่ายเงินสงเคราะห์แก่บุตรที่พิการ
ได้แก่

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

9.7 แหล่งการเงินกองทุน

การจำแนกวิธีการเงินกองทุน พิจารณาจากแหล่งที่มาของเงินว่าได้รับการจัดสรรจากรัฐหรือจากระบบประกันสังคม ในกรณีแรกนั้นรัฐจะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ โดยที่มารายได้จะผ่านกลไกการจัดเก็บภาษีหรือกลไกอื่น ส่วนกรณีหลังนั้นงบประมาณได้จากระดมภายใต้ระบบประกันสังคม ซึ่งจะมีองค์การบริหารกองทุนเป็นผู้จัดเก็บเงินสมทบจากผู้อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วรัฐยังคงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมไม่มากก็น้อยในรูปของการสนับสนุนหรือค่าประกันโครงการสงเคราะห์บุตร

9.7.1 แหล่งการเงินจากรัฐบาล

กลุ่มที่อาศัยวิธีการนี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา (ควิเบค) คอสตาริกา เซโกสโลวาเกีย เยอรมัน สหราชอาณาจักร เจอร์ซีย์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสหภาพโซเวียต 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 รัฐยังคงต้องให้เงินสนับสนุนบางส่วนมากขึ้นแตกต่างกันไปในลักษณะนี้จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากมีที่มาของรายได้หลายแหล่ง ตัวอย่างเช่น

เบลเยียม นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบประมาณร้อยละ 7 ของค่าจ้าง ซึ่งจากจำนวนที่จัดเก็บได้นี้จะสามารถนำไปใช้เป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัวได้โดยไม่จำกัด อัตราเงินสมทบดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงได้ก็โดยข้อกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติเท่านั้น รายได้ส่วนที่เหลือจะนำไปสนับสนุนการจ่ายประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ๆ

เนปิน 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 รัฐยังจำต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่การสงเคราะห์
ครอบครัวในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปี (ประมาณร้อยละ 10.7 ในปี 1989)

คาบอง เงินสมทบที่ต้องจ่ายแก่ระบบประกันสังคมจะประมาณร้อยละ 8
ของค่าจ้าง (มีการกำหนดเพดานสูงสุดที่ต้องจ่าย) ซึ่งแบ่งภาระรับผิดชอบเท่ากันระหว่าง
นายจ้างกับลูกจ้างจากรายได้จำนวนนี้ ร้อยละ 66 จะนำมาใช้เพื่อการจัดประโยชน์ทดแทน
สงเคราะห์ครอบครัว

อิสราเอล ครึ่งหนึ่งของงบประมาณจะได้รับจากระบบประกันสังคม (ซึ่งฐาน
การประเมินจะไม่เกิน 3 เท่าของค่าจ้างเฉลี่ย) และรัฐจะจ่ายสมทบให้อีกประมาณร้อยละ 90
ของการจัดเก็บเงินสมทบที่ได้ ซึ่งช่วยให้พอเพียงสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดของการจัด
ประโยชน์ทดแทนบางประเภท

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 เพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามระบบและวิธีดำเนินแตกต่างกันออกไปตามบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ 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 กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นตัวเงินตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว พ.ศ. 2529 ใต้นิยามการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัวและระบุเงื่อนไขการเกิดสิทธิของเด็กและครอบครัว ซึ่งจะได้รับการช่วยเหลือไว้ ดังนี้

ข้อ 3 การสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวของเด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วราชอาณาจักร โดยมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงในครอบครัว ให้ครอบครัวของเด็กสามารถเลี้ยงเด็กไว้ได้เองตามควรแก่อัตภาพ ไม่ต้องแยกเด็กออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น

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

- 1) เป็นเด็กกำพร้า อนุดา ซึ่งมีผู้ปกครอง
- 2) เป็นเด็กพิการทางร่างกาย สมอง และปัญญาหรือจิตใจ
- 3) เป็นเด็กที่บิดามารดา หรือเฉพาะบิดาหรือมารดา หรือผู้ปกครอง ประสบภาวะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิกัด ทูพผลภาพ ป่วยทางร่างกายหรือจิตใจ ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวตามควรแก่อัตภาพได้
- 4) เป็นเด็กที่เกิดนอกสมรส

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

- 1) เป็นครอบครัวยากจนขาดแคลน ไม่สามารถให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กที่อยู่ในความอุปการะตามควรแก่อัตภาพได้
- 2) เป็นครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงตัวเด็ก โดยเฉพาะอันเป็นภาระกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของเด็ก

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

นอกจากการสงเคราะห์ดังกล่าวแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังให้ครอบครัวกู้ยืมเงินเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กโดยไม่เสียดอกเบี้ย เรียกว่า “เงินทุนประชาศึกษาสงเคราะห์” (ทปศ.1) ซึ่งกำหนดวงเงินให้ยืมสำหรับระดับอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 1,000 บาท การศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาคนละไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของเด็กหลายคนในครอบครัวเดียวกัน วงเงินไม่เกิน 4,000 บาท กำหนดระยะเวลาส่งใช้คืนภายใน 3 ปี เห็นได้ว่า เป็นการสงเคราะห์แก่ครอบครัวในลักษณะที่ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็น

10.2 แนวทางบริการทางสังคม

การศึกษา รัฐบาลได้จัดให้มีการศึกษาภาคบังคับเป็นแบบให้เปล่าในระดับชั้นประถม และจะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานออกไปเป็น 12 ปี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับให้ประชาชนได้กู้ยืมไปเรียนจนชั้นสูงสุดได้ตามที่ต้องการ โดยเสียดอกเบี้ยต่ำสุดประมาณร้อยละ 1 จากเอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2538 และรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษา การจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน การจัดการทุนการศึกษา รวมถึงเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการด้านการศึกษา จำนวน 135,137.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 52.9 ของงบประมาณรายจ่ายในบึงบประมาณ ซึ่งนับว่าเป็นเงินงบประมาณที่รัฐได้จัดบริการให้แก่ประชาชน พลเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

การสาธารณสุข รัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงสาธารณสุขให้บริการรักษาพยาบาลแก่เด็กอายุตั้งแต่ 0-12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ต้องมารับบริการยังสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น จากรายงานข้อมูลของสำนักประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2537 พบว่า สำนักประกันสุขภาพและกรมอนามัยได้รับงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 380,659,500 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาพยาบาลของเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 0-12 ปี จำนวน 14,373,200 คน คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 3.7 และเป็นการประมาณการต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง โดยมีเด็กรับการรักษาพยาบาลคิดเป็นค่าใช้จ่ายจริง จำนวน 817,043,655 บาท จากตัวเลขนี้กระทรวงสาธารณสุขได้รับงบประมาณจัดสรรจากกระทรวง

ศึกษาศึกษา โดยคิดค่าใช้จ่ายของเด็กให้คนละ 30 บาท/คน/ปี โดยหักไว้ 3 บาท สำหรับเป็นค่าเดินทางของนักเรียนไปสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาล เหลือเพียง 27 บาท ไว้เป็นค่ารักษาพยาบาลสำหรับกระทรวงสาธารณสุข เด็กในโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เข้าสู่โครงการอนามัยโรงเรียน โดยการประสานงานของกระทรวงศึกษาศึกษาฯ ถ้าเด็กป่วยครูก็สามารถพาเด็กไปรับการรักษาพยาบาลจากกระทรวงสาธารณสุขได้ ในวงเงินค่ารักษาพยาบาลคนละประมาณ 27 บาท และค่ารถโดยสาร 3 บาท

โครงการรณรงค์เพื่อการบริโภคนม เป็นประโยชน์ทดแทนเสริมให้กับเด็ก ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการบริโภคนม ในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีตัวแทนจากภาครัฐบาล เอกชน สหกรณ์โคนม และเกษตรกรเป็นกรรมการ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรณรงค์ทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนบริโภคนมเพิ่มขึ้นเป็น 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 ส่วนในปี พ.ศ. 2530 จ่ายไป 747.4 และ 742.4 ล้านบาท ตามลำดับ

กรณีค่าบำรุงการศึกษาให้เบิกได้ทั้งโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน ตามเขตตามที่กระทรวงการคลังกำหนด 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 ถ้ากำลังศึกษาหรือพิการ หากมีรายได้เหลือจากการเสียภาษีไม่เกิน 15,000 บาท ในปีก่อนปีภาษี ซึ่งระบบภาษีรายได้แบบก้าวหน้า (Progressive income tax system) สิทธิประโยชน์จากการหักลดหย่อนภาษีจะสูงมากที่สุดสำหรับครอบครัวที่มีรายได้สูง ซึ่งครอบครัวกลุ่มใหญ่ในประเทศไทยจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันนี้ เพราะไม่เข้าเงื่อนไขของรายได้ส่วนบุคคล

11. ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

11.1 การศึกษาจากประมาณการค่าใช้จ่ายของแรงงานที่มีครอบครัว

มูลนิธิอานรมย์พงศ์พจน์ ได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมโดย นายบุญดู 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 ผลการศึกษาของนายบุญดู โกกิจ ไม่ได้มีการศึกษาถึงรายได้ของแรงงาน จึงไม่สามารถเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายบุตรกับรายได้ สามารถแสดงให้เห็นในตารางที่ 1

ตารางที่ 3.10 สรุปค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานที่มีครอบครัว

หน่วย : บาท/เดือน (%)

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. ค่าใช้จ่ายค่าน้ำมันรถ	848	(10.39)	789	(13.11)
6. ค่าของใช้ส่วนตัวที่จำเป็น	393	(4.81)	459	(7.62)
7. ค่ากิจกรรมทางศาสนาและสังคม	369	(4.52)	302	(5.02)
8. ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงบุตร	1,940	(23.78)	-	-
9. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (ห่วย, แשר)	585	(7.20)	527	(8.75)
รวมค่าใช้จ่ายต่อเดือน	8,158	(100)	6,019	(100)

ที่มา : รายงานการศึกษา มุณีนิธิอารมภ์ พงศ์พจน์ , 2538

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ได้ศึกษาวิจัยเรื่องชีวิตทางเศรษฐกิจ ของแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ในปี พ.ศ. 2533 โดยวิธีสัมภาษณ์แรงงาน จำนวน 259 ตัวอย่าง พบว่า แบบแผนรายจ่ายของแรงงานที่จำแนกตามสถานภาพสมรส และจำนวนบุตรแรงงานที่สมรสแล้วแต่ยังไม่มีบุตร เปรียบเสมือนคนโสดสองคนซึ่งต่างเพศมาอยู่ด้วยกัน โดยมีรายได้เท่ากับคนโสดสองคนรวมกัน และมีรายจ่ายเท่ากับคนโสดสองคน เพราะที่ผู้สมรสยังไม่มีบุตรจึงมิได้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าคนโสดมากนัก แต่แรงงานที่สมรสและมีบุตรจะแตกต่างกันโดยพบว่าผู้สมรสที่มีบุตร 1 คน จะเสียค่าใช้จ่ายบุตรเพิ่มขึ้นคนละ 816 บาท ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 13.02 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 14.17 สมองรายได้ รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 3.11 แสดงค่าใช้จ่ายต่อเดือนของพนักงานอำนวยการตามสถานภาพสมรสและจำนวนบุตร

หน่วย : บาท

รายการ	สมรส	โสด	หย่าร้าง	ตาย
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) บันเทิง	4,520	451	512	348
11) หวย	82	134	165	153
12) ค่าใช้จ่ายส่วนตัว (คู่สมรส)	-	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 โกมลวิชญ์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บริการรับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ ความต้องการ และลักษณะที่พึงปรารถนา ได้ศึกษาสตรีที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 แห่งในกรุงเทพมหานคร จำนวน 315 คน พบว่า 87.3% เห็นด้วยที่จะให้เปิดบริการรับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ สาเหตุสำคัญที่สุดจะได้ใกล้ชิดลูกมากขึ้นและสะดวกไม่ต้องหากนเลี้ยง 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 อุตสาหกรรมผ้าห่มไทย และสิ่งทอ จัดตั้ง

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

2) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนสหภาพแรงงานสิ่งทอลักกี้3

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

- ค่าส่วนเวลาดนละ 10 บาท

3) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน สหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย

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

- ค่าส่วนเวลา 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 การแบ่งเบาภาระของบิดามารดา
ที่เป็นผู้ประกันตน สมควรอยู่ในระดับ 700 บาท/เดือน หรือหากใช้อัตรา Flat Rate

11.2 การศึกษาประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (ค่าเล่าเรียนบุตร)

เนื่องจากการศึกษาสามารถจำแนกออกได้หลายระดับ คือ ระดับก่อน
ประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา แต่ละระดับจะมี
จุดมุ่งหมายเฉพาะของตนเองในการพัฒนาคุณภาพของประชากรวัยเรียนตามระดับนั้น ๆ
ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับอายุและการให้บริการทางการศึกษาของรัฐ หากจะพิจารณาในแง่
ค่าใช้จ่ายแบ่งออกเป็น

ระดับก่อนวัยเรียนหรือก่อนประถมศึกษา เป็นที่ทราบกันดีว่า
สังคมไทยปัจจุบันมีแนวโน้มเป็นระบบครอบครัวเดี่ยว ความต้องการในการหาผู้ดูแลบุตร
ในระหว่างเวลาที่ผู้ปกครองต้องทำงาน ทำให้มีการเปิดสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน
(Day Care) ทั้งภาครัฐและเอกชน ในรูปแบบและอัตราค่าใช้จ่ายแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์
เป็นจำนวนมาก ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจค่าใช้จ่ายของเด็กระดับนี้ คือ

1) สถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กบ้านราชวิถี (Day Care)

กรมประชาสงเคราะห์รับดูแลเด็กแรกเกิดจนกระทั่งถึง 6 ปี ในช่วงเวลาทำงาน
สำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่มีผู้ดูแลบุตร จากการสัมภาษณ์ คุณเบญจา จรัสฤทธิ์ เจ้าหน้าที่
สถานรับเลี้ยงเด็กบ้านราชวิถี กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์
แจ้งว่าการรับเลี้ยงเด็กมีค่าใช้จ่าย 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 ก็จะย้ายเข้าศึกษา
ต่อในโรงเรียนอนุบาล

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

3) สถานรับเลี้ยงเด็กสำหรับในชุมชนคือยโภาสเก็บค่าใช้จ่ายเดือนละ 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 คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษการประกันสังคมในประเทศไทยและแนวทางการขยายระบบไปสู่ระบบบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร 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 การสงเคราะห์ครอบครัวกลับเป็นในรูปของการถ่ายโอนรายได้

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 จะเป็นที่ยอมรับว่ายากต่อการบริการและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ยังมีทางเลือกอีกวิธีหนึ่งที่ซับซ้อนกว่า คือ วิธีการกำหนด กลุ่มเป้าหมาย (เช่น ผู้รับประโยชน์จะต้องมีลักษณะพิเศษ เช่น เป็นครอบครัวที่อยู่ในเมืองและมีบุตรเกินอัตราเฉลี่ย) อย่างไรก็ตาม พึงระลึกไว้เสมอว่า การช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ สามารถให้เป็นสิ่งของ (In-Kind) ได้ เช่น โครงการสุขภาพอนามัยเด็ก โครงการศึกษา โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน หรือโครงการเลี้ยงดูเด็กกลางวัน ซึ่งจะเป็นที่พอใจมากกว่าการจ่ายเป็นเงินสด

ประชากรเด็กที่จะคุ้มครองโดยระบบประกันสังคม ซึ่งคาดว่าจะมีผู้ประกันตน 6 ล้านคน ในปี 2539 เป็นกลุ่มที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะดี ถ้ามีความต้องการที่จะกระจาย ความเสี่ยงระบบประกันสังคมเป็นกลไกที่เหมาะสม แต่ในกรณีนี้เป็นการไม่เหมาะสมที่ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบจากเงินภาษี

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

จึงมิใช่เรื่องฉลาดเลขสำหรับประเทศไทยที่จะต้องไปสู่โครงการสงเคราะห์บุตร โดยมีได้
ตระหนักถึงปัญหาอันเป็นธรรมชาติของระบบความมั่นคงทางสังคมกรณีนี้”

11.3.2 ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ILO มีความห่วงใยในโครงการบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคม จึงได้เดินทางมาให้ความช่วยเหลือในโครงการ TSS-1 ระหว่างวันที่ 28 มิถุนายน -1 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นโครงการภายใต้การสนับสนุนทุนจาก UNDP ซึ่งในกรณี ILO ได้ระดมผู้มีความรู้ความสามารถจาก Social Security Department, เจนีวาถึง 3 คน มาทำการศึกษารวบรวมรูปแบบและแผนงาน เพื่อบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร ได้แก่

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

โดยมี Mrs. Lynn Villacorta ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม, ILO East Asia Multidisciplinary Advisory team กรุงเทพฯ เป็นหนึ่งในคณะผู้เชี่ยวชาญด้วย

คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ โดยความร่วมมือของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารชาติ รวมทั้งองค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง และได้ให้คำแนะนำไว้ดังนี้

“ประมาณ 1 ใน 4 ของประชากร อายุต่ำกว่า 15 ปีขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 4.4 และมีเด็ก 1 คนในทุก ๆ 2 คน เข้ามาอยู่ในกำลังแรงงาน เนื่องจากยังขาดแคลนข้อมูลในส่วนนี้ จึงขอสันนิษฐานว่าสัดส่วนนี้ใช้ได้กับผู้ประกันตนทั้งหมดด้วย จุดมุ่งหมายในขณะนี้เห็นได้ว่ามุ่งพัฒนาระบบสงเคราะห์ครอบครัวเพื่อบุตรของผู้ประกันตนในด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และค่าครองชีพ อย่างไรก็ตาม นโยบายเพื่อครอบครัวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้ประโยชน์กับผู้ประกันตนและไม่ประกันตนเท่ากัน หลายกระทรวงมีโครงการต่าง ๆ เพื่อบุตรและครอบครัว แต่ยังไม่ได้ปรับผสมผสานเข้าด้วยกันการประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ 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) ทั้งไม่แนะนำให้มีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้แก่บุตรในลักษณะที่ ครอบคลุมหมดทั้งครอบครัวผู้ประกันตนและไม่ประกันตน แม้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ ในระดับต่ำสุดก็จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ทั้งจากเงินสมทบ หรือเงินภาษี หรือทั้ง 2 ประเภท เป็นการยุ่งยากในการบริหารและสิ้นเปลือง และการจ่ายมิได้ตรงกับเป้าหมาย ที่เดิยวัก 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 Sundareshan คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทบทวนรายงานของ IMF และ ILO รัฐบาลไทยได้ขอให้คณะผู้เชี่ยวชาญทบทวนระบบประกันสังคมในเมืองต้น เพื่อเป็นแนวทางว่าธนาคารโลกจะช่วยเหลือปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างไร และขอให้แนะนำแนวคิดในการขยายข่ายคุ้มครองกรณีบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร

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

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 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและหักสากลทั่วไป 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 อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อผู้ประกันตนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ 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 ตามสิบหกเดือนก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน	มาตรา 74 *(แก้ไขเพิ่มเติมในพรบ.)	(1) การเปลี่ยนจากปีเป็นเดือน เพื่อประโยชน์และความสะดวกในการนับระยะเวลาเพื่อก่อให้เกิดสิทธิ และมีความเข้าใจตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้มาขอใช้สิทธิและตัดปัญหาข้อโต้แย้งการนับระยะเวลาการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือน เพราะเหตุที่กรรมลูกจ้างในการทำงานส่วนใหญ่จะไม่ทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ๆ ในสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่ (1) มีลักษณะเข้า-ออกงานหมุนเวียนกันบ่อยครั้งตามโอกาสจึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์เพื่อให้ลูกจ้างได้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน โดยกำหนด ระยะเวลาสะสมของการเกิดสิทธิต้องอยู่ภายใน 36 เดือน ของการจ่ายเงินสมทบ 12 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานพอ สำหรับผู้ที่ออกจากงานจะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง และนับระยะเวลาต่อเนื่องได้

• จำนวนบุตรและประเภทของบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์

ข้อกำหนดตามกฎหมาย	ข้อกำหนด	เหตุผล
<p>เดิม ได้รับการสงเคราะห์ในจำนวน บุตร ไม่เกิน 2 คน</p> <p><u>แก้ไขเป็น</u></p> <p>จำนวนบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์ คราว ละไม่เกิน 2 คน ซึ่งต้องเป็นบุตรโดยชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม หรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรม ของบุคคลอื่น</p> <p>• บุตรที่ได้รับการสงเคราะห์ต้องมี อายุ 0-6 ปี</p>	<p>มาตรา 74</p> <p>* (แก้ไขเพิ่มเติมใน พรบ.)</p>	<p>(1) จำนวนบุตรเป็นไปตามข้อกำหนด ของกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบัน แต่เพื่อความชัดเจนโดยไม่ต้องกำหนด ลำดับที่ของบุตรที่จะมีสิทธิว่าจะอยู่ ลำดับใดก็ให้มีการเลื่อนขั้นทดแทนเพื่อ รับประโยชน์ทดแทนได้ หากบุตรเข้า เงื่อนไขคุณสมบัติ และเพื่อป้องกันการ บิดเบือนในการรับประโยชน์ทดแทน จึงต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง บุตรกับผู้ประกันตนเป็นบิดามารดาที่ แท้จริงเท่านั้น เพื่อให้ตรงตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ ความสงเคราะห์</p> <p>(2) การให้สิทธิประโยชน์ทดแทน สงเคราะห์บุตรเพื่อบรรเทาภาระของผู้ ประกันตนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเลี้ยงดู บุตรที่เพิ่มขึ้น การกำหนดอายุบุตร 0-6 ปี เพราะเป็นช่วงก่อนวัยเรียนที่เด็กต้อง ได้รับการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ และ สติปัญญามากกว่าวัยอื่น ๆ ซึ่งหากพ้น วัยนี้แล้วรัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อ ให้บริการทางสังคมแก่เด็กทุกคนโดยมี หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบอยู่แล้ว ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร มีค่าใช้จ่ายสูงไม่สัมพันธ์กับการจัดเก็บ เงินสมทบในระดับต่ำ ประโยชน์ทด แทนบุตรผู้ประกันตนทุกคนจึงควรอยู่ใน ช่วงอายุ 0-6 ปี เป็นหลัก</p>

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
<ul style="list-style-type: none"> • กรณีบุตรเป็นเด็กพิการ/ทุพพลภาพหรือบิดามารดา ซึ่งเป็นผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือเป็นผู้ทุพพลภาพให้บุตรได้รับการสงเคราะห์ต่อไปจนถึงอายุตามที่กำหนดในกฎกระทรวง* (15 ปี) 		<p>(3) การที่ผู้ประกันตนประสบเคราะห์กรรมขณะที่มีบุตรหรือบุตรที่เกิดมาต้องพิการ บุตรจะเป็นภาระของครอบครัวเพิ่มขึ้นจึงควรขยายอายุของบุตรให้ได้รับประโยชน์ทดแทนจนกว่าบุตรสามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือมีหน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์มารับการช่วยเหลือต่อไปโดยยึดหลักเกณฑ์อายุบุตรที่เข้าสู่วัยแรงงานที่ 15 ปี เป็นการสิ้นสุดการสงเคราะห์บุตร</p>

• การจ่ายประโยชน์ทดแทน

ข้อกำหนดรูปแบบ	ข้อกำหนด	เหตุผล
<ol style="list-style-type: none"> 1. จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนทุกคนที่จ่ายเงินสมทบครบตาม เงื่อนไข และมีบุตรอายุ 0-6 ปี 2. กรณีเป็นผู้ประกันตนที่มีสิทธิทั้งสองคนให้จ่ายแก่ผู้ประกันตนหญิง เว้นแต่จะตกตงเป็นหนังสือให้ชายเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทน 3. กรณีผู้ประกันตนตาย ให้จ่ายแก่คู่สมรสของผู้ประกันตนหรือหากตายทั้งสองคนให้จ่ายแก่ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุตรของผู้ประกันตนแล้วแต่กรณี 	<p>มาตรา 74 กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p>(1) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรจะจ่ายให้กับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไข และมีบุตรตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>(2) การให้ใช้สิทธิเพียงคนเดียว เพราะยึดบุตรเป็นเกณฑ์ 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 ปีมาพื้นฐานในการคำนวณประโยชน์ ทดแทน เพื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประกันชราภาพ (2) เพื่อให้กองทุนมีรายรับพอเพียงต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน จึงได้เหมาจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราเดียว (3) PL0 กำหนดผลประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเท่ากับ 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

การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตร

จากหลักการและวิธีการที่ได้ศึกษาประสบการณ์ของประเด็นต่าง ๆ ในบทที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะพบว่า การประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรที่นานาประเทศดำเนินการอยู่นั้น จะอยู่ในรูปแบบของการสงเคราะห์ครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ โดยมีวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ บางประเทศจ่ายเป็นเงินสด (in cash) บางประเทศจ่ายเป็นบริการหรือ สิ่งของ (in kind) หรือบางประเทศจ่ายทั้ง 2 รูปแบบ ซึ่งการจ่ายเป็นเงินสดจะมีการถือปฏิบัติกันเป็นส่วนใหญ่ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะลดภาระทางการเงินของครอบครัวที่มีบุตรเพื่อกระจายรายได้ และช่วยบรรเทาปัญหาความขัดสนทางการเงินของครอบครัวที่ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กให้มีสุขภาพอนามัย การเจริญเติบโตและการศึกษาที่เหมาะสมได้ รวมทั้งลดข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานการดำรงชีวิตของครอบครัวที่มีบุตรกับไม่มีบุตร โดยอาจจ่ายเป็นรายเดือนหรือรายงวด ส่วนการบริการจะจัดให้เป็นบริการขั้นพื้นฐานตามความจำเป็น เช่น บุตรที่พิการ เป็นต้น สำหรับคุณสมบัติของบุตรที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจะเป็นบุตรที่ถือกำเนิดจากบิดาหรือมารดาที่เป็นลูกจ้างผู้ประกันตน จำนวนบุตรมักไม่เกิน 2 คน หากมีมากกว่า 2 คน จะให้สิทธิแก่บุตรลำดับท้าย ๆ อายุของบุตรมักกำหนดไม่เกินวัยเรียน ลักษณะการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดจะให้เงินสงเคราะห์ในขั้นพื้นฐาน ขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัวและปัจจัยอื่นประกอบการประเมิน

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้างสรุปได้ว่าประมาณ 70 ประเทศทั่วโลกที่ดำเนินการโครงการสงเคราะห์ครอบครัว²⁴ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการสงเคราะห์ครอบครัวแบบครอบคลุมประชาชนทุกคน (Universal) มากกว่ารูปแบบระบบสัมพันธ์กับการจ้างงาน

การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 นี้ จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อการวางรากฐานการดำเนินงานกรณีดังกล่าวว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะช่วยสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างผู้ประกันตนและครอบครัวได้แค่ไหนอย่างไร

เพื่อช่วยพิจารณาแนวทางการตัดสินใจเลือกระบบที่เหมาะสมกับประเทศในสภาวะปัจจุบัน โดยจะวิเคราะห์ปัจจัย ดังต่อไปนี้

- หลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- การเก็บเงินสมทบ
- การบริหารกองทุน
- รูปแบบประโยชน์ทดแทน

1. หลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

หลักการหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรไว้ในลักษณะ 3 หมวด 6 ว่าด้วย เรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยให้เริ่มดำเนินการคุ้มครองผู้ประกันตน พร้อมกับการประกันชราภาพ ในปี พ.ศ. 2539 และได้เลื่อนการบังคับใช้ไปเป็นภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

มาตรา 75 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้รับสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกินสองคน

มาตรา 76 ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ได้แก่

- (1) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
- (2) ค่าเล่าเรียนบุตร
- (3) ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น
- (4) ค่ารักษาพยาบาล

การจัดเก็บเงินสมทบให้ดำเนินการตามมาตรา 46 และบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติกำหนดการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ โดยให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบในอัตรา ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้างผู้ประกันตน และมีได้แยกสัดส่วนของเงินทั้ง 2 กรณีไว้

กล่าวโดยสรุป หลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป และเก็บเงินสมทบไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้าง

ผู้ประกันตน จากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ทั้ง 3 ฝ่าย ๆ ละ เท่า ๆ กัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรอันได้แก่ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น และค่ารักษาพยาบาล ให้แก่ผู้ประกันตน ซึ่งจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 1 ปี และบุตรที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจำนวนไม่เกิน 2 คน สำหรับอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนและหลักเกณฑ์การขอรับ ให้กำหนด ในกฎกระทรวง

จากการพิจารณาหลักการของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สำนักงานประกันสังคม จึงควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรให้สนองเจตนารมณ์และ วัตถุประสงค์ของกฎหมายให้ครอบคลุมทั้ง 4 ประเด็นภายใต้กรอบวิเคราะห์สัดส่วนของเงิน ที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกันตนเกิดการยอมรับตามเหตุผลและความน่าเชื่อถือใน แนวปฏิบัติ

2. การเก็บเงินสมทบ

พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดให้จัดเก็บเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตร ร่วมกับกรณีชราภาพ โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้างผู้ประกันตน และได้มีการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติ ประกันสังคมโดยตัดคำว่าฝ่ายละเท่า ๆ กันออก

จากการศึกษาและผลการวิเคราะห์ของคณะอนุกรรมการเตรียมการประกัน กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร เกี่ยวกับอัตราการเรียกเก็บเงินสมทบ เพื่อจ่าย ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ สรุปได้ดังนี้

2.1 เงื่อนไขที่ใช้ในการวิเคราะห์คณะอนุกรรมการได้กำหนดเงื่อนไขไว้ คือ

(1) กำหนดให้ใช้เงินสมทบฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินการจ่าย ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์และใช้เงินสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตนสำหรับจ่าย ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยแยกบัญชีรายรับ-รายจ่ายเป็นบัญชีชราภาพและบัญชี สงเคราะห์บุตร

(2) เพดานค่าจ้างสูงสุด 15,000 บาท และปรับเพดานทุก ๆ 5 ปี

(3) เริ่มดำเนินการเก็บเงินสมทบ ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2541

(4) อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนเงินสงเคราะห์บุตร=150บาท/เดือน

2.2 ทางเลือกรูปแบบการกำหนดอัตราเงินสมทบ

ตารางที่ 4.1 แสดงแนวทางในการเรียกเก็บอัตราเงินสมทบไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบ	อัตราเงินสมทบร้อยละของค่าจ้างผู้ประกันตน		
	รูปแบบ	นายจ้าง	ผู้ประกันตน
1	1	3	3
2	1	2	2
3	1	1	1

ที่มา : โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบประกันสังคม

2.3 ผลการวิเคราะห์ กรณีสงเคราะห์บุตรของคณะกรรมการ

(1) ประมาณการเงินสมทบของรัฐบาลร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน ในปี พ.ศ. 2542 คิดเป็นจำนวนประมาณ 4,497 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 5,210 ล้านบาท ในปีถัดไป (พ.ศ. 2543)

(2) ประมาณการจำนวนบุตรของผู้ประกันตนคำนวณจากสถิติการเบิกค่าคลอดบุตร ปี พ.ศ. 2536-2539 ซึ่งคาดว่าบุตรของผู้ประกันตนที่อยู่ในข่ายความคุ้มครอง ในปี พ.ศ. 2542 มีจำนวนประมาณ 1,417,735 คน

(3) อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรกำหนดให้ได้รับ เดือนละ 150 บาท/บุตร 1 คน

(4) ผลการคำนวณพบว่า กองทุนสงเคราะห์บุตรมีความอยู่รอดทางการเงินได้มากกว่า 20 ปี ในกรณีที่ใช้เงินสมทบ 1% มาดำเนินการ และ ไม่มีการปรับอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์บุตรตลอดช่วงการคำนวณ ดังการคำนวณค่าใช้จ่ายตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 แสดงการคำนวณกรณีการใช้เงินสมทบ 1% มาดำเนินการ

ปี พ.ศ.	บุคลากร 1-1 ปี (คน)	ค่าใช้จ่ายสงเคราะห์บุตร (ล้านบาท : ปี)	สำรองเงินสมทบ 1% (ล้านบาท : ปี)
2542	1,417,735	231	4,497
2543	1,697,766	3,060	5,210
2544	1,995,498	3,588	5,632
2545	2,255,506	4,056	6,077
2546	2,528,554	4,548	6,543
.....
2551	3,893,660	7,008	10,334
.....
2556	4,572,000	8,232	15,241

หมายเหตุ : *จำนวนบุรุษที่คำนวณจากการเบ็ดค่าลดหย่อนของผู้ประกันตนระหว่างปี พ.ศ. 2536-2540

: ** การจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีสงเคราะห์บุตรจะเริ่มดำเนินการในเดือนธันวาคม 2542

ข้อสังเกต : ค่าใช้จ่ายกรณีสงเคราะห์บุตรขึ้นอยู่กับจำนวนบุตรของผู้ประกันตนเป็นสำคัญ เมื่อเริ่มดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทน ควรประมาณการจำนวนบุตรเพื่อประเมินสถานะกองทุนในทุก ๆ ปี และใช้ในการปรับอัตราเงินสงเคราะห์บุตร

ที่มา : โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบประกันสังคม

2.4 ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ

(1) ในการบริหารกองทุนควรแยกระบบการเงินกองทุนหรือการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรออกจากกัน โดยใช้เงินสมทบส่วนของรัฐบาลดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและใช้เงินสมทบส่วนของนายจ้างผู้ประกันตนดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ อันจะทำให้การตรวจสอบบัญชีและการประเมินทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ลดปัญหาความเสี่ยงทางด้านการเงินและสามารถนำเงินไปลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) จากผลการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่าเรียกเก็บเงินสมทบฝ่ายรัฐบาลเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรอาจกระทำได้ 2 รูปแบบ คือ

(2.1) เรียกเก็บเงินสมทบในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน ซึ่งจะสามารถใช้ในการดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้เพียงพอในแต่ละปี และมีเงินสำรองสะสมทำให้กองทุนมีความมั่นคงกว่า 20 ปี

(2.2) ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในจำนวนที่เท่ากับประมาณการค่าใช้จ่ายการสงเคราะห์บุตรของปีถัดไป โดยไม่มีการสำรองเงิน ซึ่งจะมีค่ามากกว่า หากรัฐไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณให้ได้ทันเวลา และการประมาณการค่าใช้จ่ายของสำนักงานประกันสังคมจะต้องแม่นยำพอสมควร

(3) ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ การเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้าง อาจไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจที่มีต่อระบบประกันสังคม และสร้างภาระแก่นายจ้างและผู้ประกันตน จนอาจเกิดการหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบ ดังนั้น การกำหนดอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรสำหรับฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตนในห้วงเวลานี้ควรพิจารณาเริ่มต้นที่อัตราร้อยละ 2 ของค่าจ้าง โดยจ่ายเท่ากันทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อประโยชน์ในการรับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน ทั้งนี้ จะต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นช่วง ๆ ตามระยะเวลาที่เหมาะสม (Scaled Premium) เช่น ทุก 5-10 ปี โดยมีการออกรายงานคณิตศาสตร์ประกันภัยให้ผู้ประกันตนได้ทราบ

การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องเงินสมทบของอนุกรรมการนี้ อยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขกฎหมายจากการออกเงินสมทบของรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เป็นรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ออกเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งสามารถพิจารณาอัตราเงินสมทบเพื่อประกอบการตัดสินใจของสำนักงานประกันสังคม ได้ดังต่อไปนี้

ระบบการเก็บเงินสมทบ ตามที่คณะอนุกรรมการนำเสนอตั้งกล่าวข้างต้น ทั้ง 3 รูปแบบ ซึ่งเป็นกองทุนรวมของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ แบบที่ 1 มีอัตราส่วน = 1:3:3 แบบที่ 2 = 1:2:2 และแบบที่ 3 = 1:1:1 ได้มีการประมาณการเงินสมทบร้อยละ 1 มาใช้ดำเนินการเพื่อการสงเคราะห์บุตรแบบไม่มีการปรับอัตราการจ่ายตลอดช่วงระยะเวลา จะทำให้กองทุนมีรายรับเพียงพอกับรายจ่ายที่กำหนดไว้ 150 บาท/คน/เดือน และมีเงินสะสมสามารถดำเนินงานได้นานกว่า 20 ปี

ข้อปัญหา

จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน การคำนวณเงินสมทบที่จะเรียกเก็บเพิ่มจากผู้ประกันตนจะก่อให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายของครอบครัวผู้ประกันตนได้ ระบบที่คณะกรรมการนำเสนอนี้พิจารณาแล้วพบว่า การเก็บเงิน สมทบ 1% จะมีความเหมาะสมในแง่ของความพอเพียงเป็นข้อดีแก่ความมั่นคงของกองทุนที่จะมีเงินเหลือถึง 4,156 ล้านบาท ในปีแรก คือ จากข้อมูลการประมาณการเงินสมทบที่ 1% ในปี พ.ศ. 2541 จะเก็บได้ 4,497 ล้านบาท และจะมีค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์บุตร ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะเริ่มจ่ายในเดือนธันวาคม ปี 2542 เป็นเงิน 231 ล้านบาท เหลือเงินสะสมไปปีต่อไปถึง 4,000 ล้านบาท และปีต่อ ๆ มาจะเหลือเงินสะสมประมาณปีละ 2,000 บาท ภายใน 5 ปี จะมีเงินสะสมถึง 12,000 ล้านบาท แต่ในแง่ของความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงิน ยอดเงินที่เหลือมากนี้ อาจเป็นข้อปัญหาหรืออุปสรรคแก่สำนักงานประกันสังคมที่จะต้องอธิบายให้เป็นที่เข้าใจของผู้ประกันตนว่า เหตุใดจึงเหลือเงินสะสมไว้มาก

ทางเลือกในการดำเนินงาน สามารถกำหนดได้ ดังนี้

- พิจารณาทบทวนเปอร์เซ็นต์ของประมาณการเงินสมทบใหม่ โดยใช้วิธีการคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัยที่เหมาะสม
- กำหนดประโยชน์ทดแทนตามข้อเสนอ และเสริมหรือขยายประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันไม่เนื่องจากการทำงานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้คุ้มครองถึงบุตรผู้ประกันตน

3. การบริหารกองทุน

พระราชบัญญัติประกันสังคมมิได้กำหนดสัดส่วนของเงินกองทุนเพื่อใช้ในการสงเคราะห์บุตรแยกจากกองทุนบำนาญชราภาพ เพียงแต่กำหนดไว้ให้จัดเก็บเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้างผู้ประกันตน ซึ่งจากข้อมูลของประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏไม่มีประเทศใดดำเนินการในลักษณะนี้ และคณะกรรมการได้กำหนดเงื่อนไขที่ใช้ในการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ไว้โดยให้ใช้เงินสมทบฝ่ายรัฐบาล (1%) ในการดำเนินงานจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยแยกบัญชีรายรับ-รายจ่ายเป็นบัญชี

ชราภาพ และบัญชีสงเคราะห์บุตร และมีเพดานค่าจ้างสูงสุดที่ 15,000 บาท โดยให้ปรับเพดานทุก 5 ปี

ข้อเสนอเรื่องการบริหารกองทุน โดยการแยกบัญชีเงินกองทุนชราภาพ และสงเคราะห์บุตรออกจากกัน เป็นสิ่งที่ควรดำเนินการอย่างยิ่ง ดังจะพิจารณาข้อดีได้ดังนี้

3.1 มีความชัดเจนในระบบบัญชีสามารถตรวจสอบได้

3.2 สร้างความมั่นคงของกองทุนสงเคราะห์บุตรได้ดียิ่งขึ้น เพราะไม่มีผลกระทบที่เกิดจากความเสียหายของกองทุนชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนที่มีค่าใช้จ่ายในระยะยาว

3.3 จัดระบบการลงทุนของแต่ละกองทุนได้ง่ายขึ้น

4. รูปแบบและวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน

รูปแบบที่เป็นข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ ในเรื่องประโยชน์ทดแทน คือ การจ่ายเงินสงเคราะห์ ในรูปของตัวเงิน = 150 บาท/บุตร 1 คน /เดือน ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 12 เดือน และจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน อายุตั้งแต่ 0-6 ปี

ข้อปัญหา

ปัญหาที่จะต้องคำนึง คือ การคำนวณเงินสงเคราะห์บุตร ลักษณะเหมาะสมมีความเหมาะสมเพียงใด เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน 4 ประการ คือ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น สิ่งเหล่านี้จะทำให้ผู้ประกันตนคาดหวังว่าประโยชน์ทดแทนที่ควรได้รับหลังจ่ายเงินสมทบควรเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่มีอยู่ โดยไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดของความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบ ประโยชน์ทดแทน และเงินสำรองจ่ายของกองทุน

ข้อพิจารณา

จากข้อมูลจากการศึกษาวิธีการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ พบว่า ส่วนใหญ่จะจ่ายในรูปของตัวเงินโดยรวม เป็น Flat Rate ซึ่งสำนักงานประกันสังคมก็ควรใช้วิธีการนี้เช่นกัน และอาจอธิบายให้เป็นที่เข้าใจว่าการกำหนดประโยชน์ทดแทนที่จะให้แก่บุตรผู้ประกันตนนี้จะจ่ายเฉพาะในส่วนที่เสริมจากสวัสดิการของรัฐที่จัดให้แก่ประชาชนทุกคนอยู่แล้ว ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับค่าสงเคราะห์

ความเป็นอยู่ของบุตรและค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้ในรูปของตัวเงิน และกำหนดอัตราการจ่ายตามความจำเป็น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวผู้ประกันตนที่เกิดจากการเลี้ยงบุตร สำหรับค่าเล่าเรียนบุตร ปรากฏข้อมูลจากการศึกษาว่ารัฐได้ให้ความช่วยเหลือเด็กทุกคนในประเทศ โดยให้การศึกษาฟรีในระดับภาคบังคับระยะเวลา 6 ปี (ป.1-ป.6) อยู่แล้ว และจะขยายการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นเป็น 9 ปี ในแบบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และขยายเป็น 12 ปี ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนการรักษาพยาบาล รัฐได้ให้การดูแลรักษาพยาบาลฟรีแก่เด็กทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี นอกจากนี้การสงเคราะห์ในรูปของสิ่งของ รัฐยังให้การสนับสนุนให้เด็กไทยทุกคนมีการเจริญเติบโตทางร่างกายและสมองเพื่อให้มีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ด้วยการค้ำนมอีกด้วย ดังนั้น เมื่อสำนักงานประกันสังคมกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อเป็นการเสริมในส่วนที่จำเป็นขั้นพื้นฐานแล้ว

เพื่อให้การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงานประกันสังคมจะต้องวิเคราะห์และอธิบายการกำหนดประโยชน์ทดแทนว่าครอบคลุมทั้ง 4 เรื่อง ซึ่งได้แก่ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าสงเคราะห์อื่นซึ่งจำเป็น และค่ารักษาพยาบาลดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามโดยคำนึงถึงเสถียรภาพของกองทุน หรือความสามารถในการจ่ายว่ามีมากน้อยเพียงใดในแต่ละเรื่อง จะเห็นได้ว่าหากสำนักงานประกันสังคม ใช้แนวคิดจาก ILO เพียงอย่างเดียวในการกำหนด และคำนวณอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของครอบครัวที่มีบุตรที่ได้มีผู้ศึกษาไว้แล้ว พบได้ว่าอัตราที่จะจ่ายเสริมยังต่ำกว่าค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว การดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ในระยะเริ่มต้นควรใช้วิธีการที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อนในการบริหารและปฏิบัติ ประการสำคัญ คือ ต้องไม่เกิดการเสี่ยงหรือมีการเสี่ยงน้อยที่สุด การที่สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงิน โดยจ่ายเป็น Flat Rate ในอัตราเดือนละ 150 บาท/คน จะสอดคล้องกับแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใช้กันอยู่ การกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่สูงเกินไป จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนและเป็นภาระแก่ภาครัฐตามมาในอนาคต การกำหนดไว้ต่ำก่อนในตอนเริ่มต้นและหลังจากดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วเห็นว่า กองทุนมีเสถียรภาพก็สามารถปรับเพิ่มขึ้นได้ตามลำดับ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อกองทุนและเกิดผลดีทางด้านจิตวิทยาต่อผู้ประกันตน สิ่งที่ควรคำนึงถึงที่สุด คือ การกำหนด

อัตราการจัดประโยชน์ทดแทน จะถูกต้องเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับข้อมูลพื้นฐานในเรื่องจำนวนบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นตัวเลขประมาณการเท่านั้น

4.1 วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน

คณะอนุกรรมการได้กำหนดวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนจะจ่ายให้แก่บุตรทุกคนที่มีสิทธิตามเงื่อนไขเป็นรายเดือนในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งจากการศึกษาวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรของประเทศต่าง ๆ พบว่า ในบางประเทศใช้วิธี Means Tested ซึ่งเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนเฉพาะผู้ที่มีปัญหาการเลี้ยงดูบุตร เช่น จ่ายเฉพาะผู้ประกันตนหรือครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด หรือจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่เป็นมารดาและต้องเลี้ยงดูบุตรโดยลำพัง จ่ายให้เฉพาะเด็กที่เจ็บป่วยเรื้อรัง พิการ หรือทุพพลภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การใช้วิธีการ Means Tested จะบรรลุดตามวัตถุประสงค์หลักของแต่ละประเทศในการประกันกรณีสงเคราะห์บุตร ที่ต้องการจะช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่มีปัญหาในการเลี้ยงดูบุตร และเป็นการจ่ายให้แก่ผู้ที่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการ Means Tested ก็เพิ่มความยุ่งยากในทางปฏิบัติที่จะต้องมีการพิจารณาที่เพียงพอที่จะไปทำการตรวจสอบ ดังนั้น วิธีการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเพื่อใช้ดำเนินการ จึงน่าจะมีความเหมาะสมในระยะแรกของการดำเนินการแล้ว เพราะผู้ประกันตนทุกคนควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทุกคน แต่ในอนาคตควรจะมีการปรับอัตราให้เหมาะสมกันในแต่ละกลุ่ม

ข้อเสนอเพื่อการพิจารณา

- 1) ต้องเร่งดำเนินการศึกษาสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนบุตรเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดอัตราการจัดจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสม และสนองต่อเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประการสำคัญ คือ จะต้องดำเนินการอย่างค้ำมือ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและทันสมัยอยู่ตลอดเวลา
- 2) หลังจากดำเนินการได้ระยะหนึ่งและพบว่ากองทุนมีเสถียรภาพ ควรพิจารณาปรับอัตราการจัดเงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้น โดยใช้เกณฑ์การคำนวณที่เหมาะสม
- 3) พิจารณาเพิ่มบริการให้แก่บุตร เช่น ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลต่อยอดจากอายุ ที่กระทรวงสาธารณสุขให้การช่วยเหลืออยู่

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

สำนักงานประกันสังคมจะต้องดำเนินการประกันกรณีสงเคราะห์บุตร ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 การดำเนินการดังกล่าว ในขณะที่ประเทศไทย ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นการยากและอาจประสบปัญหาตามมาในอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ ผู้รายงานได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ และได้นำมา วิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจถึงที่มา หลักการตามแนวคิดทฤษฎี เจตนารมณ์ของกฎหมาย และ รูปแบบวิธีการที่กำลังจะมีผลบังคับใช้ ตลอดจนได้เสนอแนะแนวทางที่คิดว่าจะเป็น ประโยชน์และเหมาะสมกับประเทศไทย

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า ให้จ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีสงเคราะห์บุตร โดยให้ครอบคลุมใน 4 เรื่องหลัก คือ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียน ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น และค่ารักษาพยาบาลภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และจะได้รับการสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน โดยเก็บเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ฝ่ายละเท่า ๆ กัน คือ เก็บเงินสมทบร้อยละ 3 จากการศึกษวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบ วิธีการ ในการดำเนินการประกันกรณีสงเคราะห์บุตรที่เหมาะสมกับประเทศไทยในสภาวะปัจจุบัน สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1 การเก็บเงินสมทบ เห็นควรเก็บจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และ รัฐบาล และเห็นด้วยที่ให้ตัดคำว่าฝ่ายละเท่า ๆ กันออก ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นภาระกับภาครัฐ ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของนานาประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐจะเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือต่อเมื่อกองทุนขาดเสถียรภาพหรือขาดทุนเท่านั้น

1.2 อัตราเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ของการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร อาจเป็นได้ทั้ง 3 แบบ คือ แบบที่ 1 มีอัตราส่วน = 1:3:3 แบบที่ 2 = 1:2:2 และแบบที่ 3 = 1:1:1 ซึ่งจากข้อมูลที่น่ามาศึกษาพบว่า ถ้าใช้เพียงเงินสมทบร้อยละ 1 ก็จะทำให้กองทุนมีเสถียรภาพนานกว่า 20 ปี

1.3 รูปแบบและวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสม ควรใช้วิธีการ แบบ Flat Rate โดยจ่ายในอัตรา 150 บาท/คน/เดือน ในตอนเริ่มต้นดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและการปฏิบัติงาน และไม่ทำให้เกิดความเสียดต่อกองทุน หรือมีความเสียดต่อกองทุนน้อยที่สุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สอดคล้องกับวิธีการ ที่ต่างประเทศใช้อยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วพบว่า กองทุนมีเสถียรภาพ ควรพิจารณาปรับอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ ในขณะนั้น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 เพื่อให้การบริหารกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรแยกบัญชีรายรับ-รายจ่ายของกองทุนสงเคราะห์บุตรออกจากกองทุนชราภาพ ประการสำคัญจะต้องกำหนดนโยบายการลงทุนในเรื่องผลตอบแทนให้ชัดเจนว่า ต้องการผลตอบแทนในเชิงธุรกิจหรือผลตอบแทนในเชิงสังคม ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นตัวกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการลงทุนที่เหมาะสมและบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ในการบริหารกองทุนให้มีเสถียรภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ผู้ประกันตน นอกจากเงินสมทบที่เก็บได้แล้ว การบริหารเงินกองทุนซึ่งรวมถึงการลงทุนให้ เกิดดอกผลก็เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศพบว่า เงินที่ได้ จากการลงทุนมีมากกว่าเงินสมทบที่เก็บได้ ถึงแม้สำนักงานประกันสังคมจะมีนโยบายที่จะ แยกบัญชีเงินกองทุนสงเคราะห์บุตรออกจากบัญชีเงินกองทุนชราภาพแล้วก็ตามแต่ ในการบริหารเงินกองทุนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น นอกจากจะยึด หลักการลงทุน 4 ประการ ซึ่งได้แก่ การได้รับผลตอบแทนสูงสุด มีความเสี่ยงน้อยที่สุด มีสภาพคล่อง และมีความโปร่งใสแล้ว สำนักงานจะต้องกำหนดนโยบายการลงทุนให้ชัดเจน

ว่า จะเน้นในเรื่องผลตอบแทนเชิงธุรกิจหรือผลตอบแทนเชิงสังคม ซึ่งนโยบายที่กำหนดจะมีผลโดยตรงหรือเป็นตัวกำหนดวิธีการลงทุน ในความคิดเห็นของผู้รายงานเห็นว่า สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ถ้าดำเนินการประกันกรณีสงเคราะห์บุตรแล้วจะครอบคลุมประชาชนเพียง 10% แต่เงินส่วนหนึ่งของกองทุนได้มาจากภาษีของรัฐ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมการจ่ายภาษี ดังนั้น การกำหนดนโยบายการลงทุนให้มีผลตอบแทนเชิงสังคม ช่วยทำให้เงินกองทุนมีส่วนช่วย ในการพัฒนาประเทศ เกิดความยุติธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม

2.2 จากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรให้ครอบคลุม 4 ประการ และจากข้อมูลที่มีอยู่ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารัฐได้มีการช่วยเหลือในบางส่วนอยู่บ้างแล้ว กล่าวคือ ในเรื่องการเล่าเรียนบุตรนั้น การช่วยเหลือนับว่าเพียงพอและครอบคลุมทั่วประเทศแล้ว สำหรับในเรื่องค่ารักษาพยาบาลรัฐได้ให้การรักษายาพยาบาลฟรีเฉพาะเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี นอกจากนี้ ยังมีการสงเคราะห์ในรูปสิ่งของ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิต ผู้รายงานเห็นว่าควรพิจารณาเพื่อให้มีการดำเนินงานที่ครอบคลุม ซึ่งอาจดำเนินการโดยเพิ่มค่าเหมาจ่ายต่อยอดจากที่กระทรวงสาธารณสุขได้ใช้ไว้แล้ว นอกจากนี้ หากกองทุนมีเสถียรภาพดีเป็นไปตามที่นักคณิตศาสตร์ประกันภัยประเมินไว้ ผู้รายงานเห็นควรปรับอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับความจำเป็นและเหมาะสม

2.3 ในการที่จะกำหนดวิธีหรืออัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรให้เหมาะสมและสนองต่อเจตนารมณ์ตามกฎหมายนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ คือ จำนวนบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้ประสานกับสำนักงานทะเบียนราษฎรและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลจำนวนบุตร แต่เนื่องจากข้อจำกัดในระบบข้อมูลของสำนักงานทะเบียนราษฎร ไม่สามารถให้ข้อมูลดังกล่าวได้ ข้อมูลที่มีอยู่และนำมาใช้จึงเป็นการประมาณการเริ่มต้นเท่านั้น ผู้รายงานเห็นว่าสำนักงานต้องเร่งดำเนินการศึกษา สืบรวจ ตรวจสอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ และทันสมัย เพื่อใช้ในการปรับปรุงอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

2.4 เนื่องจากขณะนี้ใกล้ระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องเริ่มดำเนินการกรณีสงเคราะห์บุตรตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานประกันสังคมจึงควรเตรียมการดำเนินงานให้ทันตามกำหนดเวลาที่กฎหมายระบุไว้ โดยการเตรียมความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- บุคลากร
- งบประมาณ
- วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี
- การประชาสัมพันธ์

บุคลากร

การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรจะต้องมีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรให้แก่บุคลากรที่มีอยู่ทุกระดับ ให้รู้ถึงข้อกำหนดของกฎหมายและสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ เพื่อสามารถให้บริการและเผยแพร่ความรู้รวมทั้งอธิบายและตอบคำถามแก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน นายจ้างและผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยอาจจัดในรูปแบบของการสัมมนาและการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งระดับผู้บริหารหน่วยงานและระดับปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติยังต้องมีการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลของแต่ละหน่วยงานให้มีความสมบูรณ์ เพื่อสามารถให้บริการผู้ประกันตนได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว

สำหรับจำนวนบุคลากรที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน สำนักงานจะต้องวิเคราะห์ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และกำหนดจำนวนอัตรากำลังที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อขออนุมัติเป็นกรณีพิเศษ

งบประมาณ

การเตรียมการด้านงบประมาณ สำนักงานประกันสังคมจะต้องกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเงินบริหารกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการดำเนินงานที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นทั้งในด้านการจัดเก็บเงินสมทบ การจัดทำข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย การพัฒนาเพิ่มทักษะแก่บุคลากรระดับต่าง ๆ ทั้งด้านองค์ความรู้ และการใช้เทคโนโลยี การเผยแพร่ความรู้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน



โดยทั่วไป การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน

วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี

การจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และระบบจัดการเตรียมเทคโนโลยีที่จะใช้ในการเริ่มดำเนินงานสำนักงานประกันสังคมจะต้องเตรียมความพร้อม เพื่อให้สามารถรองรับงานที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งวัสดุส่วนใหญ่จะเป็นแบบฟอร์มที่ใช้ในการปฏิบัติงานสำหรับอุปกรณ์จะเป็นครุภัณฑ์สำนักงานฯ ยานพาหนะ ส่วนเทคโนโลยีที่สำคัญ คือ ระบบสารสนเทศ ซึ่งจะต้องมีจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เพียงพอและมีระบบงาน/โปรแกรมที่ใช้ในการให้บริการ

การประชาสัมพันธ์

เนื่องจากประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร เป็นงานที่จะเริ่มดำเนินการใหม่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัจจุบันโลกอยู่ในภาวะข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน สามารถเรียนรู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับอย่างทั่วถึง หากเขาเหล่านั้นไม่รู้ไม่จริงหรือรู้เพียงบางส่วน อาจก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมได้ จึงควรกำหนดรูปแบบและวิธีการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนกว้างขวาง ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกรูปแบบ ทั้งสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และ Internet เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- ¹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. “วิวัฒนาการของแขวงกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2531, หน้า 61.
- ² สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2517), หน้า 226.
- ³ สุวิทย์ แสวงทอง. “ระบบการประกันสังคม” วารสารอัยการ. 16 มกราคม พ.ศ. 2533, หน้า 66.
- ⁴ จงจิตต์ ไทภณคณาภรณ์. สวัสดิการสังคม. (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528), หน้า 218.
- ⁵ สถิต ลิ้มพงศ์พันธ์. “สิทธิมนุษยชนกับการประกันสังคม” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2520, หน้า 3.
- ⁶ ไบรอัน เอเบิลสมิท. “การประกันสังคมจุดแข็งจุดอ่อนทั่วโลก” เอกสารวิชาการด้านประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2535, หน้า 1, 11.
- ⁷ วิชัย โอสวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 (บังคับใช้ล่าสุดถึงเมษายน 2534), (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ ประชาชาติธุรกิจ, 2534), หน้า 2.
- ⁸ ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. “การประกันสังคม : โฉมหน้าใหม่ของการพัฒนาประเทศ” จดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์ฯ เดือนกันยายน 2535, หน้า 6-9.
- ⁹ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย. ประกันสังคมไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 11-14.
- ¹⁰ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.
- ¹¹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม กรุงเทพฯ สาขาสวัสดิการแรงงาน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 18.
- ¹² อัมพล สิงห์โกวินทร์. แนวคิดของการประกันสังคม. สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน, 2536, หน้า 2.
- ¹³ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. หน้า 17-23.
- ¹⁴ สงวน นิตยรมภิกพงษ์ และคณะ. การจัดบริการของการสงเคราะห์ ภายใต้ พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 กองแผนงานสาธารณสุขกระทรวงสาธารณสุข, 2534, หน้า 6.

- ¹⁵ สุเทพ เชาวลิค. หน้า 8.
- ¹⁶ บุญชนะ อัดถากร. แนวปรัชญาการประกันสังคม เอกสารวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 2503, หน้า 4.
- ¹⁷ ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการประกัน." จุลศาสตร์เชิงพฤติกรรม เล่ม 4 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 236-237.
- ¹⁸ John. M. Wilkin, "Actuarial Concepts and an Actuarial Projection Model", the World Bank, Washington DC, 1995, หน้า 3.
- ¹⁹ มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขศิริเสรีกุล. การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบันและอนาคต. (กรุงเทพ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 12.
- ²⁰ Herman Van Hoorick. "The Objective of Family Benefits schemes an the increasing level of state intervention", International Social Security Association's 25th General Assembly, November 1995 , หน้า 2.
- ²¹ มหาวิทยาลัยกลาสโกว์. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานประกันสังคม, 2538 , หน้า 1.
- ²² Herman Van Hoorick . หน้า 2.
- ²³ A Social Security Administration Research Report. "Social Security Programs Throughout the World-1995" Social Security Administration, Washington DC, 1995.
- ²⁴ International Labour Office. "Introduction to Social Security", International Labour Organization, Geneva, 1989.



1
12,656
ทว987

สำนักงานคณะกรรมการ
และสวัสดิการสังคม
05813
รูปแบบการประกันสังคม