

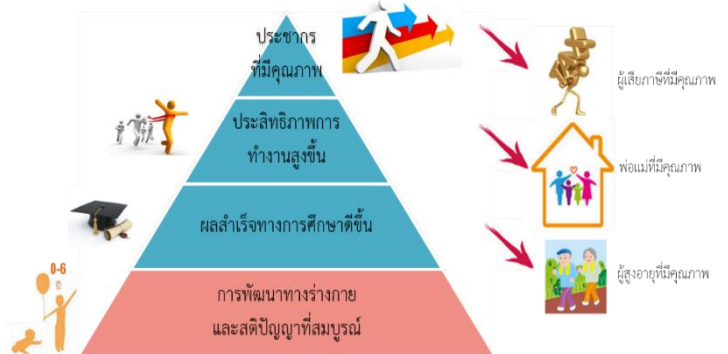
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การปรับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เป็นแบบถ้วนหน้า

จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1. สถานการณ์เด็กในประเทศไทย

1.1 ความสำคัญของการลงทุนในเด็กเล็ก

ช่วงปฐมวัยหรือช่วงอายุ 0-6 ปี เป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดเพราะร่างกายและสมองของเด็กจะเติบโตได้อย่างรวดเร็วหากได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมจะช่วยให้เด็กมีทักษะทางกาย ความฉลาดทางสติปัญญา และความมั่นคงทางอารมณ์ เพื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี ประสบความสำเร็จในการศึกษาและอาชีพการงาน เป็นกำลังสำคัญของสังคมและเศรษฐกิจในอนาคต การลงทุนในวัยเด็กจึงให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าช่วงวัยอื่นๆ นอกจากนี้เด็กในช่วง 2 ปีแรกควรจะได้อยู่กับพ่อแม่เป็นหลัก แต่การศึกษาหลายชิ้นพบว่าเด็กมีโอกาสได้อยู่กับพ่อแม่ น้อยลง เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ทั้งพ่อและแม่มีความจำเป็นต้องออกไปทำงาน จึงต้องมอบภาระการเลี้ยงดูบุตรให้กับคนในครอบครัว เช่น ปู่ย่าตายายหรือญาติใกล้ชิด แต่ก็มีพ่อแม่อีกจำนวนไม่น้อยที่ต้องปล่อยเด็กไว้กับพี่เลี้ยง หรือต้องนำไปฝากเลี้ยงงานวิจัยในต่างประเทศยืนยันว่า การที่เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่จะมีผลต่อระดับการศึกษาของเด็ก เช่นเดียวกับงานศึกษาของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล ซึ่งพบว่าการที่เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ จะมีผลต่อพัฒนาการของเด็ก โดยเฉพาะในด้านการใช้ภาษา



หากพ่อแม่ไม่สามารถเลี้ยงดูหรือไม่ค่อยมีเวลาให้กับเด็กในช่วงวัยที่จำเป็น เนื่องจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ การให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร หรือ Child Support Grant (CSG) อาจเป็นกลไกที่สามารถชดเชยต้นทุนทางสังคม (social cost) ซึ่งจะทำให้พ่อแม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกมากขึ้น หรือสามารถทำงานเล็กๆ น้อยๆ อยู่ที่บ้านเพื่อให้พอมีรายได้ พร้อมกับการมีเวลาเลี้ยงดูลูกมากขึ้น ความรุนแรงในเด็ก การทอดทิ้งเด็ก รวมทั้งการล่วงละเมิดและอาชญากรรมเด็กอาจมีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้น้อยลง

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย อาทิ จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ผลการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบในหลายประเทศทั่วโลกพบตรงกันว่าเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

“การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต 7 - 10 เท่า”

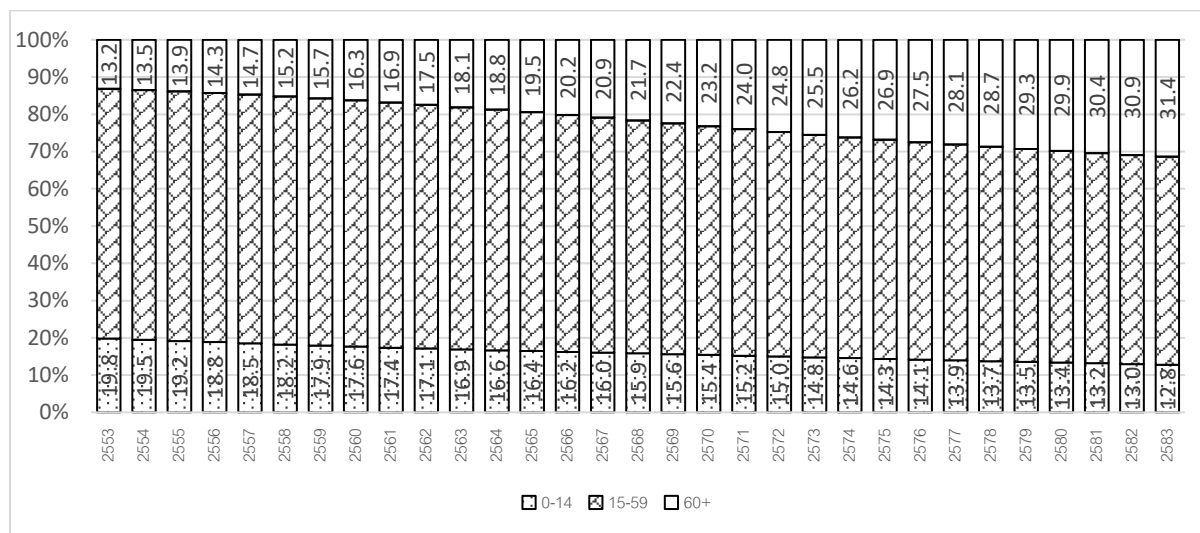
ศ.ดร.เจมส์ เจ เฮคแมน, นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล 2542

1.2 โครงสร้างประชากร และคุณภาพของเด็กไทย

การเพิ่มขึ้นของประชากรไทยมีอัตราช้าลงแต่ผู้สูงอายุกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยตั้งแต่ปี 2548 และจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) คือมีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในปี 2566 ขณะที่ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานจะลดลงอย่างต่อเนื่อง การประมาณการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สัดส่วนประชากรเด็กเริ่มต่ำกว่าสัดส่วนผู้สูงอายุในปี 2563 และสัดส่วนเด็กจะลดลงเหลือร้อยละ 12.8% ในปี 2583 (แผนภาพที่ 1)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เต็มศักยภาพโดยเฉพาะประชากรวัยเด็กซึ่งจะเป็นกลุ่มประชากรที่มีค่าต่อการเติบโตเศรษฐกิจในอนาคต รวมถึงการจัดความยากจนในกลุ่มเด็กเพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสในการพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อที่จะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพเพื่อทดแทนการลดลงของประชากรแรงงานในอนาคต

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างประชากรไทยปี 2553-2583



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การฉายภาพประชากร พ.ศ.2553-2583 ตามข้อสมมุติ : ชุดที่ คาดว่าจะเป็นไปได้มากที่สุด update2020

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยกำหนดในยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ แก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน เสริมสร้างและยกระดับการพัฒนาที่ให้ความสำคัญครอบคลุมทั้งในส่วนของพัฒนาทุนมนุษย์และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยังคำนึงถึงการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้ อาทิ บริการสาธารณสุข การศึกษาที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคน

ในปี 2562 ประเทศไทยมีเด็กวัย 0-6 ปี จำนวนทั้งสิ้น 4,659,730 คน (ข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) เด็กอายุ 0-1 ปี (จำนวน 1,180,774 คน) ยังอยู่กับพ่อแม่และครอบครัว ส่วนเด็กอายุ 2-6 ขวบจำนวน 3,478,956 คน บางส่วนเข้าสู่ระบบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 829,645 คน และเด็กปฐมวัย อายุ 3-6 ปี เรียนในระดับอนุบาลจำนวน

1,813,711 คน แต่ก็มีบางส่วนที่ยังไม่มีโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อม คิดเป็นประมาณร้อยละ 24 ของเด็กทั้งหมดที่ไม่ได้เรียนอนุบาลหรือไม่ได้รับการดูแลในศูนย์เด็กเล็ก ผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้นพบว่า เด็กวัยนี้กำลังประสบปัญหาที่บั่นทอนสุขภาวะอย่างมากจากการเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงดูโดยพ่อแม่ที่ไม่พร้อม (การเพิ่มขึ้นของแม่วัยรู้ทำให้ปัญหานี้รุนแรงขึ้น) การที่ผู้หญิงต้องทำงานนอกบ้าน บางครอบครัวไม่ได้เลี้ยงลูกเอง ให้ปู่ ย่า ตา ยาย หรือฝากคนเลี้ยง ในปี 2562 กรมอนามัยได้คัดกรองพัฒนาการเด็กปฐมวัยทั่วประเทศ (ครอบคลุมเด็กปฐมวัยร้อยละ 90) พบว่าเด็กพัฒนาการสงสัยล่าช้าร้อยละ 25 ส่วนใหญ่พบพัฒนาการล่าช้าด้านภาษา และกล้ามเนื้อมัดเล็ก สอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าเด็กปฐมวัยร้อยละ 30 หรือ 1 ใน 3 มีพัฒนาการล่าช้า โดยเป็นความล่าช้าทางด้านภาษาถึงร้อยละ 20 และล่าช้าด้านปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการเข้าสังคมอีกร้อยละ 6 ซึ่งพัฒนาการทั้ง 2 ด้านจะมีผลกระทบในภายหลังต่อระดับสติปัญญา (ไอคิว) ทักษะการอ่าน เขียนและคำนวณ

สาเหตุหลักของพัฒนาการล่าช้าในเด็กวัยนี้เป็นเพราะขาดโภชนาการที่ดี เริ่มจากโฟเลตซึ่งแม่ควรได้รับตั้งแต่ก่อนตั้งครรภ์ 2 เดือนต่อเนื่องไปจนถึงอายุครรภ์ 3 เดือน และการขาดไอโอดีนของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความพิการทางสติปัญญา นอกจากนี้พ่อแม่หรือผู้ดูแลมักไม่เห็นความสำคัญของอาหารเช้า และสารอาหารที่มีประโยชน์ต่อพัฒนาการของสมอง เช่นในปี 2556 ยังมีเด็กขาดไอโอดีนถึงร้อยละ 4 นอกจากนี้เรื่องโภชนาการแล้ว รูปแบบการได้รับการกระตุ้นพัฒนาการก็มีส่วนเช่นกัน เช่นการให้เด็กอายุต่ำกว่า 3 ขวบใช้สื่อเทคโนโลยีที่กระตุ้นประสาทสัมผัสเพียงบางส่วน ทั้งที่ควรใช้วิธีเล่นนิทานหรือการเล่นเพื่อกระตุ้นประสาทสัมผัสทั้งหมด

1.3 สวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัย

นับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ประเทศไทยพยายามที่จะสร้างระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับทุกคนและทุกช่วงวัย เพราะสวัสดิการถ้วนหน้า หมายถึง “สิทธิ” ที่เท่าเทียมกันที่ทุกคนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองและพัฒนา และไทยถือได้ว่าเป็นผู้นำของประเทศกำลังพัฒนาในการมีระบบสวัสดิการถ้วนหน้าเพื่อคุ้มครองกลุ่มอายุและสภาวะการที่มีความเสี่ยง อาทิ สวัสดิการรักษาฟรี (สำหรับผู้ป่วย) เบี้ยยังชีพผู้พิการ (สำหรับผู้มีความพิการ) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (สำหรับผู้สูงอายุ) และสวัสดิการเรียนฟรีถ้วนหน้า (สำหรับวัยเรียน)

หากพิจารณาระบบสวัสดิการของไทยโดยแบ่งตามช่วงอายุ โดยพิจารณาตั้งแต่เกิดจนตายจะพบว่าระบบสวัสดิการบางส่วนได้ครอบคลุมในทุกช่วงกลุ่มอายุแล้ว โดยเฉพาะสวัสดิการที่ให้กับแรงงานในระบบประกันสังคม ซึ่งถือว่าคนกลุ่มนี้ (แรงงานในระบบประกันสังคม) มีสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกช่วงอายุอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันหลายนโยบายก็ได้ขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบประกันสังคมที่ยังไม่เคยได้รับความคุ้มครองมาก่อน เช่น การขยายการคุ้มครองให้กับผู้ประกันตนโดยอิสระ (ผู้ประกันตนมาตรา 40) ซึ่งมีสิทธิในการได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพ หรือ เงินบำเหน็จชราภาพ (เงินออมกรณีชราภาพ) กรณีสมรสคู่สิทธิประโยชน์ 2 และมีเด็กเล็กในช่วงอายุ 0-6 ปี บางส่วน (ลูกของแรงงานในระบบประกันสังคม) ได้รับการคุ้มครองในรูปเงินสงเคราะห์บุตรจากระบบประกันสังคม ตั้งแต่ปี 2558 มีเด็กเล็กที่เป็นลูกของผู้ที่อยู่นอกระบบประกันสังคม ได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด

ระบบสวัสดิการของไทยแบ่งตามช่วงอายุ

ระบบสวัสดิการของไทยแบ่งตามช่วงอายุ		
ช่วงอายุ	ในระบบประกันสังคม	นอกระบบประกันสังคม
0 - 6 ปี	ประกันสังคม:เงินสงเคราะห์บุตร 600 บาท/ คน/ เดือน (ไม่เกิน 3 คน)	เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจน (600 บาท/คน/เดือน)
	ศึกษาฟรี 15 ปี - อุดหนุนรายหัว 2,830 บาท (3 – 5 ปี)(ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน) - อุดหนุนโครงการอาหารเสริมนม (3 – 12 ปี ถ้วนหน้า) จำนวน 220 กล่อง/ปี (อปท./สพฐ. 7.38 บาท/กล่อง, สช. 7.00 บาท/กล่อง) - อุดหนุนโครงการอาหารกลางวัน 20 บาท/วัน (โรงเรียนในสังกัด สพฐ./อปท. ถ้วนหน้า 3-12 ปีโรงเรียนเอกชน สช. เฉพาะกลุ่มเด็กยากจน/ทุพโภชนาการ) - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (มหาดไทย) อุดหนุนค่าหนังสือ 200 บาท/คน/ปี ค่าอุปกรณ์ 200 บาท/คน/ปี ค่าเครื่องแบบ 300 บาท/คน/ปี ค่ากิจกรรม 430 บาท/คน/ปี (เด็ก 3-5 ปี) - เงินอุดหนุนสถานเลี้ยงเด็กเอกชน (พม.) ที่เก็บรายได้ต่อหัวน้อยกว่า 2,000 บาท/เดือน จำนวน 300 บาท/คน/ปี *ใช้ข้อมูลกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*	
7-17 ปี	ศึกษาฟรี 15 ปี	
15 – 59 ปี	ความช่วยเหลือภายใต้ประกันสังคม	ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ
18 ปีขึ้นไป	บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (รายได้ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อปี)	
60 ปีขึ้นไป	บำเหน็จบำนาญชราภาพ	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาท/คน/เดือน กองทุนการออมแห่งชาติ
ทุพพลภาพ	ค่ารักษาพยาบาล/ชดเชยรายได้ 50% ของรายได้ ประจำ /เบี้ยพิการ 800 บาท/เดือน	เบี้ยพิการ 800 บาท/เดือน (1,000 บาท/เดือน สำหรับผู้มี บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และ เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี)
ผู้ติดเชื้อเอชไอวี	เบี้ยยังชีพ 500 บาท/เดือน	
ทุกช่วงวัย	ประกันสุขภาพ 3 กองทุน - กองทุน สปสช. (ถ้วนหน้า) - กองทุนประกันสังคม (เฉพาะผู้อยู่ในระบบประกันสังคม) - สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ	

ที่มา: รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1.4 ผลกระทบจากโควิด 19 ที่มีต่อครอบครัวที่มีเด็กเล็ก

สถานการณ์การระบาดของเชื้อโควิด-19 ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบด้านสุขภาพเท่านั้นยังส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อทุกคนเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะบุคคลและครอบครัวที่อยู่ในภาวะยากจนหรือเป็นกลุ่มเปราะบาง เช่น บุคคลที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเจ็บป่วยจากไวรัส เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ แรงงานนอกระบบ คนไร้บ้าน แรงงานข้ามชาติ จะได้รับผลกระทบในระดับที่รุนแรงกว่ากลุ่มคนทั่วไปในสังคม นอกจากนี้กลุ่มคนเหล่านี้ยังไม่สามารถที่จะรับมือและจัดการกับสถานการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่มีเด็กเล็กในช่วงสถานการณ์โควิด-19 เกิดจาก

- รายจ่ายในครอบครัวเพิ่มขึ้นเนื่องจากสถานเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของรัฐ หรือโรงเรียนปิดตามมาตรการควบคุมการระบาดของรัฐ ดังนั้นครัวเรือนที่มีเด็กเล็กและขาดผู้ดูแล จึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ดูแลเด็ก รวมทั้งเด็กไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากอาหารกลางวันและนมที่

ศูนย์ฯ จัดเตรียมให้ ทำให้เด็กต้องพึ่งพิงครอบครัวมากขึ้น นอกจากนี้ยังต้องจัดหาอุปกรณ์ป้องกันไวรัส เช่น หน้ากากอนามัย เจลล้างมือ แอลกอฮอล์ ซึ่งมีราคาสูงขึ้นตามความต้องการที่เพิ่มขึ้น

- รายได้ของครอบครัวลดลง เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่สามารถประกอบอาชีพปกติได้ เนื่องจาก สถานประกอบการปิดหรือหยุดดำเนินการ ห้างร้าน ตลาดนัดปิดตามมาตรการของรัฐ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่แผงลอย แท็กซี่ วินมอเตอร์ไซด์ มีจำนวนลูกค้าลดลง เนื่องจาก มาตรการ “อยู่บ้านหยุดเชื้อเพื่อชาติ” เกษตรกรรายได้ลดลงเนื่องจากผลผลิตการเกษตรล้นตลาด เพราะผู้ซื้อน้อยลง (ห้าง ร้านปิด ผู้บริโภคลดลง) บางครอบครัวที่เด็กยังเล็กมาก และไม่สามารถหาผู้ดูแลที่สามารถไว้วางใจได้ คนในครอบครัวก็จำเป็นต้องออกจากงาน เพื่อมาดูแลเด็กเล็กเอง ทำให้ครอบครัวต้องสูญเสียรายได้ไปอีกหนึ่งช่องทาง
- ที่สำคัญพบว่าครอบครัวที่มีเด็กเล็กได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าครอบครัวที่ไม่มีเด็กเล็ก

ผลการสำรวจออนไลน์ระหว่างวันที่ 27 เมษายนถึงวันที่ 18 พฤษภาคม 2563 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและ UNICEF จำนวนตัวอย่าง 27,986 มีผู้ตอบแบบสอบถามจากทุกจังหวัดในประเทศไทย พบว่าครอบครัวที่มีเด็กเล็กถูกกระทบจากโควิด-19 มากกว่าครอบครัวที่ไม่มีเด็กเล็กในเกือบทุกด้าน (ตัวเลขเทียบระหว่างสัดส่วนในครอบครัวมีเด็กกับสัดส่วนในครอบครัวไม่มีเด็ก)

- รายได้ลดมากกว่า (81% ในกลุ่มครัวเรือนที่มีเด็กเล็ก เทียบกับ 70% ในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่มีเด็กเล็ก) เพราะมีสัดส่วนที่เป็นคนทำงานไม่ประจำ หรือธุรกิจนอกระบบมากกว่า
- รายจ่ายเพิ่มกว่า 50% เมื่อเทียบกับก่อนโควิด และคิดเป็นสัดส่วนครัวเรือนมากกว่า (13% เทียบกับ 10%)
- หนี้ในระบบเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่า (18% เทียบกับ 13%) และหนี้นอกระบบก็เพิ่มในสัดส่วนมากกว่า (13% เทียบกับ 9%)
- สายป่านสั้นกว่า คือสามารถอยู่ในภาวะปิดเมืองแบบที่ผ่านมาได้ในระยะเวลาสั้นกว่า เช่น ตอบว่าอยู่ได้ไม่เกิน 1 เดือนมีสัดส่วนสูงกว่า (21% เทียบกับ 18.5%)

ผลกระทบด้านสังคม

มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ศูนย์ดูแลเด็กเล็กและสถานรับเลี้ยงเด็กต้องปิดชั่วคราว การปิดศูนย์ฯ หรือสถานเลี้ยงเด็กแม้ว่าจะทำให้พ่อแม่ได้มีเวลาอยู่ใกล้ชิดกับลูกมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบด้านสังคมอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

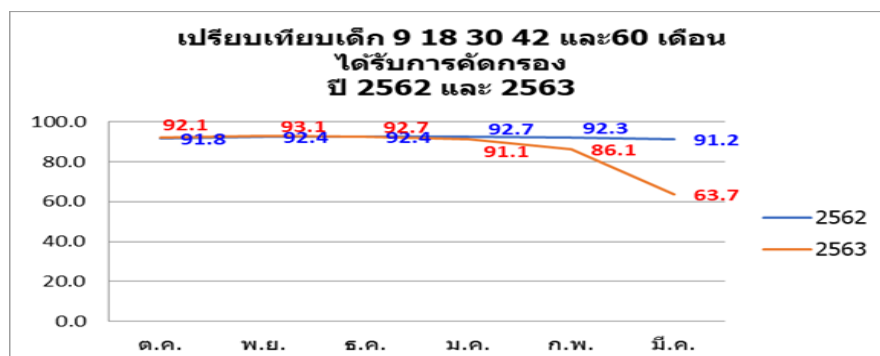
ด้านการเลี้ยงดู เด็กขาดผู้ดูแลทำให้บางครอบครัวต้องพาเด็กออกไปทำงานด้วย ซึ่งบางครั้งสถานที่ทำงานก็ไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับเด็กเล็ก เช่น งานเก็บขยะ งานตัดต้นไม้ งานก่อสร้าง เป็นต้น หรือบางครอบครัวต้องทิ้งเด็กเล็กไว้ตามลำพัง (ระยะสั้นๆ) ในช่วงที่ต้องออกไปทำงานหารายได้ (ขับวินมอเตอร์ไซด์) ซึ่งนอกจากจะทำงานได้ไม่เต็มที่แล้ว ยังอาจเกิดอันตรายกับเด็กที่ถูกทิ้งไว้ตามลำพัง

ด้านโภชนาการ เด็กที่อยู่ศูนย์เด็กเล็กจะได้รับอาหารและนมตามเวลา แต่เมื่อเด็กต้องอยู่บ้าน บางครั้งก็ต้องทานอาหารเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ (เพื่อประหยัดรายจ่าย) หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องกินข้าวกับมาม่าหรือ

ไข่ หลายครอบครัวต้องเปลี่ยนมาซื้อนมกล่องให้เด็กกินแทนนมผงซึ่งมีราคาแพง ทำให้เด็กได้รับสารอาหารไม่ครบถ้วน กินข้าวได้น้อยลงเพราะเมนูซ้ำๆ เดิม

ด้านพัฒนาการ แม้ว่าการที่ศูนย์เด็กเล็กปิดจะทำให้พ่อแม่มีเวลาอยู่กับลูกมากขึ้น แต่เด็กก็ขาดกิจกรรมหรือของเล่นที่ช่วยเสริมสร้างพัฒนาการ และการที่ผู้ปกครองเกรงว่าเด็กจะติดโควิดจึงไม่ค่อยให้ออกไปข้างนอก เด็กจึงต้องอยู่ในห้องแคบๆ ดูโทรทัศน์หรือเล่นมือถือมากขึ้น ทำให้มีพฤติกรรมก้าวร้าว เอาแต่ใจตัวเอง ขาดระเบียบวินัย

ด้านสุขภาพและการเดินทาง การที่เด็กต้องอยู่ในห้องแคบๆ ประกอบกับอากาศที่ร้อน เด็กบางคนก็เป็นผดผื่นส่งผลให้อารมณ์หงุดหงิด ไม่เชื่อฟัง แต่ในส่วนของการต้องพาเด็กไปรับวัคซีนตามนัด จากการสนทนากลุ่มพบว่าส่วนใหญ่ยังสามารถพาเด็กไปรับวัคซีนได้ตามกำหนด โดยจะเดินทางด้วยรถส่วนตัว (มอเตอร์ไซด์) แต่หากต้องเดินทางด้วยรถสาธารณะก็จะมีปัญหาอยู่บ้าง เพราะจำนวนรถที่น้อยลง ทำให้ต้องรอนาน ในการไปรับบริการก็จะมีรถที่ป้องกันโดยให้เด็กเล็กใส่หน้ากากอนามัยตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม จากสถิติการให้บริการตรวจคัดกรองและกระตุ้นพัฒนาการ พบว่าเด็กได้รับการเฝ้าระวังและส่งเสริมพัฒนาการตามช่วงวัยลดลงเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี 2562 หมายความว่าหากเด็กมีพัฒนาการล่าช้า ก็จะเสียโอกาสในการได้รับการกระตุ้นพัฒนาการ



ที่มา: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

และผลการสำรวจออนไลน์ระหว่างวันที่ 27 เมษายนถึงวันที่ 18 พฤษภาคม 2563 พบว่า

- ครึ่งเรือนที่มีเด็กเล็กมักมีผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนด้วย (51% เทียบกับ 43%) ทำให้ dependency ratio สูงทั้งฝั่งเด็กและฝั่งคนแก่
- ถูกกระทบในช่องทางต่างๆ จากโควิดในสัดส่วนที่สูงกว่า (77% เทียบกับ 68%) และเมื่อแยกตามมาตรการปิดเมือง ฝุ่น เคอร์ฟิว ปิดร้านค้า จำกัดร้านอาหาร ห้ามเดินทาง ก็ถูกกระทบมากกว่า
- ความสามารถในการแก้ปัญหาต่ำกว่า (27-31% ตอบว่าแก้ปัญหาไม่ได้ ส่วนครอบครัวที่ไม่มีเด็กมี 24-26% ตอบว่าแก้ปัญหาไม่ได้)

2. ความสำเร็จและความท้าทายของโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในปัจจุบัน

2.1 ที่มาและพัฒนาการของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 เห็นชอบหลักการของโครงการเงินอุดหนุนเด็ก โดยให้เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดที่อยู่ในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน (เกณฑ์รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี) ที่เกิดระหว่าง 1 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2559 รายละเอียด 400 บาทต่อ

เดือน เป็นระยะเวลา 1 ปี (12 เดือน) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดต่อเนื่อง โดยให้เงินอุดหนุนตั้งแต่แรกเกิดจนครบอายุ 3 ปี (36 เดือน) และเพิ่มเงินอุดหนุนเป็น 600 บาทต่อเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 เป็นต้นไป รวมทั้งยกเลิกผู้อยู่ในระบบประกันสังคม ต่อมาได้มีมติกรม. วันที่ 26 มีนาคม 2562 เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ตั้งแต่แรกเกิด - 6 ปี และขยายฐานรายได้เฉลี่ยของสมาชิกของครัวเรือนไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นไป

แผนภาพที่ 3 พัฒนาการของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย



2.2 ข้อสรุป ประเด็นสำคัญ จากการประเมินผลกระทบโครงการและการประเมินกลุ่มเป้าหมาย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับ Economic and Policy Research Institute (EPRI) ออกแบบและดำเนินการประเมินผลกระทบและประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยใช้รูปแบบการประเมินแบบผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และมีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทำหน้าที่ในภาคสนาม ภายใต้การสนับสนุนของ องค์การยูนิเซฟและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ(สสส.) ได้ประเมินผลกระทบโครงการอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กเล็กดังกล่าว ในช่วง เมษายน 2559 จนถึง มีนาคม 2561 โดยการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 5,700 ครัวเรือน ในพื้นที่ 9 จังหวัด และแบ่งการสัมภาษณ์หญิงคนเดิมเป็นสองช่วง คือ ช่วงที่กำลังตั้งครรภ์ และหลังคลอดในช่วงที่บุตรมีอายุระหว่าง 9-14 เดือน บางส่วนได้รับเงินอุดหนุนแล้ว บางส่วนไม่ได้รับ ทั้งนี้ยังมีการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสนทนากลุ่มย่อยกับหญิงตั้งครรภ์ หญิงที่มีบุตร ทั้งที่ได้รับเงินและไม่ได้รับเงินอุดหนุน เจ้าหน้าที่รัฐอาสาสมัคร และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ 4 จังหวัด นอกจากนั้นคณะผู้วิจัยยังได้ประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการเงินอุดหนุนเด็กเล็กอีกด้วย โดยผลการศึกษาพบว่า

ข้อดีของการได้รับเงินอุดหนุน คือ 1. เด็กแรกเกิดที่ได้รับเงินอุดหนุนฯ มีผลลัพธ์ทางโภชนาการที่ดีกว่าเสี่ยงน้อยกว่าที่จะประสบปัญหาภาวะเตี้ย แม่ให้นมบุตรได้มากขึ้น หรือหาซื้อนมหรืออาหารเสริมได้เพียงพอ 2. แม่และลูกเข้าถึงบริการดูแลหลังคลอดได้มากกว่า และ 3. พบว่าแม่ของเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอำนาจในการควบคุมรายได้ตัวเอง และมีสิทธิในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลเด็กมากกว่า

แต่จากการประเมินกลุ่มเป้าหมายโครงการ พบว่ามีจำนวนเด็กจนและเกือบจนที่ตกหล่น “ไม่ได้รับเงินอุดหนุน” หรืออัตราการตกหล่นร้อยละ 30% ของเด็กยากจนในกลุ่มตัวอย่างการศึกษา 5,700 ครอบครัว ซึ่งหมายถึง เกือบ 1 ใน 3 ของเด็กที่ควรได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนฯ ขาดโอกาสที่จะมีภาวะโภชนาการที่ดี ขาดการเข้าถึงบริการของรัฐที่พึงได้ ซึ่งคาดว่าจะการขยายฐานรายได้เป็น 100,000 บาทต่อปี เมื่อเดือนมีนาคม 2562 จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการตกหล่นได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

อุปสรรคในการเข้ารับสิทธิของโครงการฯ เช่น

- ความสับสนในขั้นตอนการรับสิทธิ และการลงทะเบียน
- ความซับซ้อนของกระบวนการรับรองสถานะความยากจน
- ครอบครัวที่ยากจนบางครอบครัวไม่มีบัญชีธนาคารหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการเครื่องกดเงินอัตโนมัติ
- เอกสารทางราชการไม่ครบถ้วน
- บางครอบครัวที่อยู่ห่างไกลประสบปัญหาในการเดินทาง

อย่างไรก็ตามแนวทางล่าสุดนี้ก็ยังมีการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายอยู่ ซึ่งจากการดำเนินงาน ที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการคัดกรองเด็กยากจน ได้แก่ (ก) กระบวนการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายมีความยุ่งยาก และก่อให้เกิดความขัดแย้ง (ข) การรับรองสถานะของครัวเรือนไม่สามารถรับประกันได้ว่าผู้ได้รับการรับรองสมควรได้สิทธิจริง และ (ค) การประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนฯ มักคลาดเคลื่อนทำให้เกิดปัญหางบประมาณขาดช่วง ปัญหาเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการสร้างเด็กและแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคต และในที่สุดทำให้กระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว และสามารถแก้ไขได้โดยเปลี่ยนนโยบายเป็นแบบถ้วนหน้า

3. เหตุผลในการเสนอให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นถ้วนหน้า

เป็นเวลากว่าหนึ่งปีแล้วที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ขยายขอบเขตโครงการเงินอุดหนุนฯ ดังนั้นตามแนวทางการดำเนินการจัดทำโครงการเงินอุดหนุนฯ ให้เป็นถ้วนหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไป จึงควรถึงเวลาที่จะเตรียมการเพื่อให้โครงการนี้เป็นแบบถ้วนหน้าอย่างแท้จริง เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เหตุผลอีกประการคือ สถานการณ์โควิด-19 เป็นตัวเร่งให้มีความจำเป็นต้องปรับเงินอุดหนุนฯ ให้เป็นถ้วนหน้าเร็วขึ้น เนื่องจากมีครอบครัวที่มีเด็กเล็กได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าครอบครัวที่ไม่มีเด็กเล็ก อีกทั้งการตกหล่นครอบครัวยากจนก็มีความรุนแรงมากขึ้น รวมถึงการเกิดกลุ่มคนจนใหม่ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงเงินอุดหนุนฯ ได้อย่างทั่วถึง

จากสถานการณ์วิกฤตโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ทำให้รายได้ลดลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีเด็กเล็กซึ่งได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่ากลุ่มอื่นๆ และแม้ว่าจะมีโครงการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุนแก่เด็กเล็กอายุไม่เกิน 6 ปี ที่อยู่ในครอบครัวยากจน (รายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี) รายละ 600 บาทต่อเดือน แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ายังมีเด็กตกหล่นไม่ได้รับเงินอุดหนุนอยู่จำนวนหนึ่ง (พบว่าตกหล่นร้อยละ 30 จากการติดตามและประเมินผลโครงการฯ ในปี 2561) ปัญหาการตกหล่นนี้เกิดได้หลายสาเหตุ เช่น ความสับสนในขั้นตอนการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิ ความซับซ้อนของกระบวนการรับรองสถานะความยากจน ครอบครัวยากจนบางครอบครัวไม่มีบัญชีธนาคารหรือไม่มีเงินในการเปิดบัญชี บางครอบครัวอยู่ในพื้นที่ห่างไกลเดินทางไม่สะดวก เป็นต้น

นอกจากนี้ครอบครัวที่ก่อนหน้านี้ไม่จัดว่ามีฐานะยากจนเนื่องจากมีเกณฑ์รายได้สูงกว่าที่โครงการฯ กำหนดไว้ แต่ตอนนี้ได้รับผลกระทบจากการเลิกจ้าง รายได้ลดลง และกลายเป็นครัวเรือนยากจน คนกลุ่มนี้มีจำนวนไม่น้อยซึ่งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเร่งด่วน เพื่อให้แน่ใจว่าครอบครัวจะมีเงินเพียงพอในการจัดหาอาหารและของใช้ที่จำเป็นสำหรับเด็กเล็กได้ ดังนั้น ความครอบคลุมในด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงไม่เพียงพอในการรองรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และการมี ‘คนจนกลุ่มใหม่’ นี้ได้ อันแสดงถึงปัญหาการตกหล่นของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือมีความรุนแรงขึ้นกว่าในภาวะปกติ

การเปรียบเทียบรูปแบบการให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้ากับกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

รูปแบบ	ข้อดี	ข้อเสีย
แบบถ้วนหน้า	1) ขจัดปัญหาการตกหล่นของเด็กที่มีฐานะยากจน เนื่องจากไม่ต้องมีกระบวนการคัดกรอง โดยผลการวิจัยในประเทศที่ใช้ระบบถ้วนหน้าพบว่า อัตราการตกหล่นใกล้เคียงศูนย์ 2) ลดงบประมาณที่ใช้ในการคัดกรองผู้มีฐานะยากจน รวมถึงต้นทุนในแต่ละขั้นตอน 3) เด็กได้รับเงินอุดหนุนทันทีที่สามารถได้รับสิทธิตั้งแต่วันคลอด 4) ป้องกันปัญหา missing middle คือ คนเกือบจน และคนชั้นกลางระดับล่าง ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ 5) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะลดความยุ่งยากในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน 6) เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้กับครอบครัวที่มีเด็กเล็กทุกคน ทำให้ครอบครัวมั่นใจว่าไม่ว่าจะมีสถานการณ์วิกฤติเช่นไร ครอบครัวสามารถที่จะจัดหาสิ่งที่จำเป็นสำหรับเด็กเล็กได้ และจะไม่กระทบต่อความต่อเนื่องของพัฒนาการในเด็กเล็ก	1) ใช้งบประมาณ มากกว่า แต่งบประมาณจะน้อยลงอย่างรวดเร็วเพราะเด็กไทย เกิดน้อยลง 2) คนมีรายได้เฉลี่ยเกินเกณฑ์รายได้ที่กำหนดไว้เดิม จะได้รับเงินอุดหนุนฯ ด้วย
แบบกำหนดกลุ่มเป้าหมาย	1) ใช้งบประมาณในส่วนเงินอุดหนุน น้อยกว่าแบบถ้วนหน้า 2) สอดคล้องกับการดำเนินงานโครงการสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลในการช่วยเหลือที่ตรงกลุ่ม	1) ใช้งบประมาณในการดำเนินงานมากกว่า เนื่องจากมีต้นทุนด้านอื่น 2) จำนวนเด็กตกหล่นน้อยลง แต่ยังคงมีอยู่ 3) ความยากจนเป็นพลวัตร หมายความว่า คนจนวันนี้ อาจจะไม่จนในอนาคต ในขณะที่คนที่ไม่จนวันนี้ อาจกลายเป็น คนจนได้เช่นกัน การให้สวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงจึงค่อนข้างยาก และการทำให้ถูกต้อง ครบถ้วน โดยการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอต้องใช้บุคลากรและงบประมาณค่อนข้างมาก 4) อาจเกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงาน โครงการประจำหน่วยลงทะเบียนกับผู้ขอรับสิทธิ และในกลุ่มผู้ขอรับสิทธิด้วยกันเอง

4 คำชี้แจงต่อข้อกังวลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเด็กเล็กถ้วนหน้า

4.1 ให้เงินเพิ่มกับเด็กที่ยากจนดีกว่าใช้งบประมาณเพื่อให้เด็กทุกคนหรือไม่

แน่นอนว่าเป็นความคิดที่ดีหากเด็กแรกเกิดในครอบครัวที่ยากจนได้รับเงินให้เปล่านั้นมากกว่า 600 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งสำหรับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ก็น่าจะเป็นจำนวนที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นหากสามารถใช้งบประมาณก้อนเดียวกันที่จะต้องใช้ในกรณีทั่วหน้า มาจัดสรรแบบเฉพาะเจาะจง ครอบครัวเหมือนเช่นปัจจุบันทำให้สามารถเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้เด็กเล็กในครอบครัวที่ได้รับเงิน และน่าจะส่งผลให้เด็กเหล่านั้นได้รับประโยชน์จากเงินที่เพิ่มมากขึ้น มีพัฒนาการที่ดีในอนาคตยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวคิดข้างต้นจะเป็นแนวคิดที่ดีได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการคัดกรองคนจนเป็นไปด้วยความแม่นยำสมบูรณ์เต็มที่ ซึ่งในความเป็นจริงจากประสบการณ์ทั่วโลกพบว่า กระบวนการคัดกรองที่สามารถระบุครอบครัวที่ยากจนและครอบครัวที่ไม่ยากจนได้อย่างถูกต้องใน ‘ทุกพื้นที่และในทุกช่วงเวลา’ เป็นสิ่งเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ตรงกันข้ามการตกหล่นคนจนในจำนวนมากเป็นเรื่องที่พบเห็นเป็นการทั่วไป ดังเช่นในกรณีประเทศไทยที่พบว่าในปี 2561 การตกหล่นคิดเป็นประมาณ 30% ของครอบครัวที่ยากจน

ข้อพิจารณาในเรื่องนี้ จึงไม่ใช่การตัดสินใจเชิงเทคนิค แต่เป็นการตัดสินใจเชิงจริยธรรมและการเมือง ในทางจริยธรรม หากเลือกให้เฉพาะเด็กที่ยากจนและเพิ่มเงินให้ด้วย ความแตกต่างระหว่างเด็กยากจนที่ได้เงินกับเด็กยากจนที่ไม่ได้เงินก็จะยิ่งห่างกัน อีกทั้งไม่ถูกต้องตามหลักความเป็นธรรมที่ควรให้ความช่วยเหลือทุกคน ไม่มีการยกเว้น (ตามหลักความเท่าเทียมกันของโอกาสโดย John Rawls) และเมื่อพิจารณาว่าคนที่ตกหล่นมักเป็นคนที่จนกว่าคนจนโดยทั่วไป การตกหล่นเด็กยากจนเหล่านี้ถึงขัดกับหลักการ ‘ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง’ ของสหประชาชาติที่ไทยก็ยอมรับด้วย เพราะตามหลักการนั้นคนที่จนก็ควรจะได้รับดูแลก่อนคนอื่น

ในทางการเมืองก็มีข้อเสียเช่นกัน เพราะอาจมีคนชั้นกลางจำนวนหนึ่งที่เกิดความรู้สึกที่ตัวเองเสียภาษีเต็มที่อยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่กลับไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพราะมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน แม้การยกยระดับรายได้เกณฑ์ขึ้นเป็น 100,000 บาทต่อคนต่อปีจะช่วยแก้ปัญหาได้บ้าง แต่ก็ยังมีแบ่งคนออกเป็นผู้ได้รับและผู้ไม่ได้รับอยู่ดี

ส่วนประเด็นที่ว่าหากให้ทั่วหน้าด้วยเงิน 600 บาทต่อเดือน จะน้อยเกินไปจนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ งานวิจัยที่จัดทำโดยยูนิเซฟ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ Economic Policy Research Institute พบว่าแม้จำนวนนี้ก่อให้เกิดผลดีต่อผู้รับเงิน โดยครัวเรือนที่ยากจนมากจะได้รับผลดีมากกว่าเช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันครัวเรือนที่ไม่จนคืออยู่เหนือเส้นความยากจนก็ได้รับผลดีด้วยเช่นกัน แสดงว่าการใช้จ่ายเพื่อดูแลเด็กเล็กที่ผ่านมายังขาดตกบกพร่องแม้ในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะสูงกว่าเส้นความยากจน

4.2 ทำไมต้องให้เงินกับเด็กในครอบครัวร่ำรวยด้วย

มีเหตุผล 2 ประการ ประการแรกการให้กับเด็กทุกคนรวมทั้งลูกคนรวยด้วยทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องคัดกรองคนจน ซึ่งเป็นสาเหตุของการตกหล่นคนจน ประการที่สอง อาจถือว่าเงินที่ให้กับคนรวยเป็นการคืนภาษีให้เขา เพราะยังงั้นเสียคนรวยก็จ่ายภาษีมากกว่าคนจน แนวคิดนี้จะชัดเจนขึ้นหากลองจำลองสถานการณ์ว่ามีการจัดเก็บภาษีใหม่เพิ่มขึ้น (เช่นเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งคนรวยจะจ่ายมากกว่าเพราะฐานรายได้สูงกว่า) เท่ากับจำนวนเงินที่ต้องใช้ในการให้เงินอุดหนุนแบบทั่วหน้า ถ้าเป็นเช่นนั้นโครงการเงินอุดหนุน

หัวหน้าก็จะเป็นการเก็บกระจายทรัพยากรจากคนรวยมาคนจนชัดเจน เพราะคนรวยจ่ายมากกว่าในขณะที่รับเงินเท่ากับคนจน

4.3 การให้แบบหัวหน้าจะกระทบความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ จะแก้ปัญหายังไงอย่างไร

หากเปรียบเทียบกับ การให้เฉพาะคนจนด้วยจำนวนที่เท่ากัน การให้เงินอุดหนุนถ้วนหน้าย่อมใช้งบประมาณมากกว่า อย่างไรก็ตามการพิจารณาความยั่งยืนทางการคลังไม่ได้มองเพียงต้นทุนเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณด้วย เป็นที่ทราบดีว่าการลงทุนในเด็กเล็กให้ผลตอบแทนสูงมาก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ดังนั้นหากยิ่งทำโครงการให้ไม่มีการตกหล่น (ด้วยการทำให้เป็นถ้วนหน้า) ย่อมทำให้ประโยชน์จากการลงทุนเป็นไปอย่างทั่วถึงและเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์อื่นเช่นการลดความเหลื่อมล้ำ การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปัญหาสังคมสูงวัย (เพราะเด็กที่ยากจนหากได้รับการดูแลอย่างดีตั้งแต่แรกเกิดจะเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพและสามารถดูแลผู้สูงวัยในอนาคตได้ การมีป้องกันปัญหาเด็กยากจนตกหล่นย่อมหมายถึงการดูแลผู้สูงอายุนในอนาคตจะไม่ตกหล่นตามไปด้วย จึงเป็นการแก้ปัญหาสังคมสูงวัยไปในตัวอีกด้านหนึ่ง) และยังช่วยบรรเทาปัญหาภัยกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เพราะเมื่อเด็กทุกคนได้รับการดูแลโดยไม่ตกหล่น ย่อมทำให้ฐานทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในอนาคตมีฐานกว้างขึ้น มีผลต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจไทยจนทำให้สามารถเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจศักยภาพ (potential growth) ได้ด้วย

โครงการเงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าจึงให้ผลประโยชน์ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยกว่าแบบเฉพาะเจาะจง การลงทุนจึงคุ้มค่ามากกว่า และหมายถึงว่าเงินภาษีที่เสียไปจะมีจำนวนน้อยกว่าเงินภาษีที่จะได้คืนมาในอนาคต จากการทำงานและประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงกว่าของเด็กที่ได้รับความช่วยเหลือแบบไม่ตกหล่น นัยยะต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวจึงไม่น่าเป็นห่วงแต่อย่างใด ส่วนการจัดการในระยะสั้นก็สามารถทำได้ด้วย (ก) การจัดสรรงบประมาณโดยอิงงบประมาณที่ใช้จ่ายในเรื่องอื่นที่ให้ผลความคุ้มค่าต่ำกว่า หรือ (ข) การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น

4.4 ผู้ปกครองได้รับเงินแล้วใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ ใช้ในทางที่ผิดเช่นซื้อเหล้า/บุหรี่ เล่นการพนัน

งานวิจัยไม่พบการใช้เงินในทางที่ผิด สอดคล้องกับงานวิจัยในต่างประเทศที่พบการใช้เงินผิดประเภทลักษณะนี้น้อยมาก เช่นไม่เกิน 2% ของผู้ได้รับเงิน จึงไม่ควรใช้ข้อกังวลนี้มาโต้แย้งการให้เงินช่วยเหลือ เพราะผู้ปกครองส่วนใหญ่ (เกือบทั้งหมด) ใช้เงินเพื่อประโยชน์ของลูกจริง และการให้เป็นเงินทำให้สามารถใช้ตรงกับความต้องการของแต่ละครอบครัวด้วย

5 ประสพการณ์การตกหล่นคนจนกรณีเงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้า

จากประสพการณ์ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศที่ให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้า พบว่ามีความครอบคลุมครบ 100% ซึ่งหมายถึงว่าไม่มีการตกหล่นคนจน ดังแสดงในตาราง 5.1 จะเห็นว่าเกือบทุกประเทศไม่มีการตกหล่นเลย มีเฉพาะบางประเทศเช่นปานามาที่แม้จะให้แบบถ้วนหน้าแต่ได้ตั้งเงื่อนไขเรื่องผลการเรียน การสอบ และการฉีดวัคซีน

กระบวนการก็มีความสำคัญในการรับประกันว่าจะไม่มีการตกหล่น ดังแสดงในตาราง 5.2 ตัวอย่างเช่นในหลายประเทศ รัฐบาลทำการโอนเงินให้กับผู้มีบัตรประกันสังคมที่มีลูกอยู่ในวัยมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน และเนื่องจากการมีบัตรประกันสังคมมีลักษณะคล้ายบัตรประชาชนคือทุกคนต้องมี จึงทำให้ไม่เกิดการตกหล่น ส่วน

บางประเทศทำการลงทะเบียนทั้งแบบออนไลน์และแบบออฟไลน์ ซึ่งพบว่าการลงทะเบียนครบถ้วนทุกคนเข้าใจว่าเป็นเพราะเป็นนโยบายที่ประชาชนตื่นตัวมีความรับรู้สูง และเนื่องจากเป็นนโยบายถ้วนหน้าทำให้ไม่เกิดความรู้สึกว่าถูกตีตราว่าเป็นคนจน จึงไม่ทำให้บางคนตัดสินใจไม่ลงทะเบียน ในขณะที่อีกบางประเทศให้ทำการลงทะเบียนในชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งกระจายตัวไปทั่วถึงมาก ทำให้ไม่มีประเด็นเรื่องการไม่ลงทะเบียนเพราะความไม่สะดวกในการเดินทาง อีกข้อสังเกตคือประเทศส่วนใหญ่จะมีช่องทางการลงทะเบียนมากกว่าหนึ่งช่องทางและมีทั้งออนไลน์และออฟไลน์

ตารางที่ 5.1 แสดงรายชื่อประเทศที่ให้เงินสนับสนุนเด็กแบบถ้วนหน้า และอัตราความครอบคลุมของการให้เงินสนับสนุนเด็กในแต่ละประเทศ (100 แสดงว่าไม่มีการตกหล่น)

ประเทศ	อัตราความครอบคลุม (Effective coverage, %)
Libya	n/a
Panama	37.3
Suriname	n/a
Austria	100
Denmark	100
Estonia	100
Finland	100
France	100
Germany	100
Ireland	100
Latvia	100
Luxembourg	n/a
Malta	n/a
Netherlands	100
Norway	100
Sweden	100
Belarus	100
Romania	100
Slovakia	100
Israel	n/a

รวบรวมจาก<https://www.unicef.org/media/49401/file/Towards%20universal%20social%20protection%20for%20children.pdf>

ตารางที่ 5.2 แสดงคุณสมบัติของผู้ได้รับสวัสดิการ วิธีการสมัครรับสวัสดิการและการรับสวัสดิการสำหรับเด็กในประเทศที่มีการให้เงินสนับสนุนเด็กแบบถ้วนหน้า

ประเทศ	คุณสมบัติผู้ได้รับสวัสดิการ	วิธีการสมัครและรับสวัสดิการ
ปานามา	ให้แก่เด็กทุกคนที่อายุตั้งแต่ 1-15 ปี แต่มีข้อแม้คือเด็กอายุ 1-6 ปีที่เรียนอยู่ระดับ Primary ต้องสอบผ่านระดับชั้นของปีก่อนหน้า เด็กอายุ 12-15 ต้องสอบผ่านทุกวิชา และเด็กทุกระดับชั้นต้องมีเกรดเฉลี่ยเกิน 3 และเข้ารับการตรวจสุขภาพและฉีดวัคซีนที่กำหนด	ไม่พบข้อมูล

ประเทศ	คุณสมบัติผู้ได้รับสวัสดิการ	วิธีการสมัครและรับสวัสดิการ
สวีเดน (Child allowance)	ให้แก่ผู้ปกครองที่ทำงานหรือที่พำนักอยู่ในสวีเดนที่มีบุตรอายุน้อยกว่า 16 ปีทุกคน โดยในหากบุตรพำนักอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือสวิตเซอร์แลนด์ อาจได้รับสวัสดิการเป็นบางกรณี หมายเหตุ: ผู้ที่ทำงานหรือพำนักอยู่ในสวีเดนโดยส่วนใหญ่จะมีประกันสังคม	ไม่ต้องยื่นใบสมัคร การจ่ายเงินจะเป็นระบบอัตโนมัติ โดยนำข้อมูลบัญชีธนาคารของผู้ปกครองจากฐานข้อมูลประกันสังคม (ทุกคนที่ทำงานหรือพำนักอยู่ในสวีเดนจะมีประกันสังคมของสวีเดน) ทุกครอบครัวจะได้รับเงินสนับสนุนจำนวน SEK1,250 เท่ากัน หากผู้ปกครองทั้งสองคนมีอำนาจปกครองบุตรร่วมกัน จะได้รับคนละ SEK 625
ฝรั่งเศส (Family allowance)	Family allowance ให้กับครอบครัวทุกครอบครัวที่พำนักอยู่ในประเทศฝรั่งเศสอย่างถูกกฎหมาย ที่มีลูกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่ยังอายุน้อยกว่า 20 ปี อย่างไรก็ตาม ผู้ที่รับ family allowance ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ปกครองของบุตร หากเป็นผู้ที่รับผิดชอบดูแลเด็ก เช่น สถานกำพร้า ก็สามารถรับเงินสนับสนุนนี้ได้ ทุกครอบครัวจะได้รับเงินสนับสนุน แต่หากรายได้ของครอบครัวมาก เงินสนับสนุนก็จะลดลง	หากมีฐานข้อมูลอยู่กับ CAF ซึ่งเป็นภาคส่วนของรัฐที่ดูแลด้านสวัสดิการครอบครัว ไม่ต้องสมัครขอรับ Family allowance เพียงแต่แจ้งให้ CAF ทราบว่าจะมีกำลังจะมีลูกคนที่สองผ่านทางเว็บไซต์ออนไลน์ อย่างไรก็ตามหากไม่มีฐานข้อมูลอยู่กับ CAF ต้องสมัครรับเงินโดยการกรอกใบสมัคร การคำนวณเงินสนับสนุนที่แต่ละครอบครัวจะได้รับนั้นคำนวณจากการแบบแสดงรายการภาษีเพื่อยื่นภาษีของปีก่อนหน้า และจำนวนเงินที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นเมื่ออายุของเด็กเพิ่มขึ้น
เยอรมนี (Child benefit)	Child benefit ให้กับผู้ปกครองของเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปีทุกคน โดยผู้ปกครองต้องเป็นคนสัญชาติเยอรมันหรือพลเมืองสหภาพยุโรปที่พำนักอยู่ในประเทศเยอรมนี และหากเป็นพลเมืองสัญชาติอื่นต้องมีใบอนุญาตให้พำนักที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในเรื่องของเกณฑ์อายุ มีข้อแม้คือ 1) หากบุตรว่างงานและลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่กำลังหางานกับศูนย์การจ้างงาน จะได้รับเงินสนับสนุนจนถึงอายุ 21 ปี 2) หากบุตรศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะได้รับเงินสนับสนุนจนถึงอายุ 25 ปี หรือเมื่อสำเร็จการศึกษา และ 3) หากบุตรเป็นผู้พิการที่ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองได้ จะได้รับเงินสนับสนุนจนถึงอายุ 25 ปี	สมัครโดยการส่งแบบฟอร์มถึง Local Family Benefits office โดยสามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มจากเว็บไซต์ และอาจจะต้องแนบใบสูติบัตรและเลขประจำตัวการจ่ายภาษีของบุตร จากนั้นผู้ปกครองจะได้รับเงินผ่านระบบอัตโนมัติทางบัญชี หรือเป็นเงินสด ทุกคนจะได้รับเงินสนับสนุนเท่ากันไม่ว่ารายได้เท่าไร แต่จะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนบุตรมากขึ้น Child benefit จะให้กับผู้ปกครองเพียงคนเดียว ดังนั้นผู้ปกครองจะต้องตัดสินใจภายในครอบครัวว่าผู้ปกครองคนใดจะเป็นผู้รับเงินสนับสนุนนี้ และหากผู้ปกครองแยกทางกัน ผู้ที่ได้อำนาจปกครองบุตรเป็นคนหลักจะได้รับเงินสนับสนุนเพียงผู้เดียว
ลัตเวีย (Family State Benefit)	Family State Benefit ให้กับคนสัญชาติลัตเวียและผู้พำนักระยะยาวในลัตเวียที่ได้รับเลขประจำตัว ที่มีบุตรหรือเด็กในการดูแลอายุไม่เกิน 15 ปี และให้เงินสนับสนุนจนถึงเมื่อเด็กอายุ 20 ปี หากตัวเด็กยังอยู่ในระบบการศึกษาและยังไม่แต่งงาน โดยหลังจากเด็กอายุครบ 18 ปี เงินจะจ่ายให้กับเด็กโดยตรง นอกจากนี้ สำหรับเด็กที่อยู่ในสถานกำพร้า สถานกำพร้าจะได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวตามจำนวนของเด็กที่เลี้ยงดู	สมัครโดยส่งแบบฟอร์มโดยการนำไปยื่นด้วยตนเอง ส่งเป็นจดหมาย หรือสมัครออนไลน์ ตามที่สะดวก
ฟินแลนด์ (Child benefit)	ผู้ปกครองที่มีลูกอายุไม่เกิน 17 ปี ที่พำนักอย่างถาวร (permanent residency) ในประเทศฟินแลนด์ หากเด็กย้ายถิ่นที่อยู่ถาวร จะไม่ได้รับเงินสนับสนุนนี้	สมัครออนไลน์ หรือ ส่งใบสมัครทางไปรษณีย์ โดยจะจ่ายเงินให้ทางบัญชี โดยการจ่ายเงินสนับสนุนนั้นจะจ่ายย้อนหลังให้ไม่เกิน 6 เดือนนับจากวันที่สมัคร

ประเทศ	คุณสมบัติผู้ได้รับสวัสดิการ	วิธีการสมัครและรับสวัสดิการ
		เงินสนับสนุนนี้จะจ่ายให้แก่ผู้ที่รับผิดชอบดูแลเด็กหรือหากเด็กอายุ 15 ปีขึ้นไป อาจจ่ายให้เด็กโดยตรงเป็นบางกรณี
ออสเตรีย (Child benefit)	ให้แก่ผู้ปกครองบุตรอายุไม่เกิน 19 ปี ที่พำนักอยู่ในประเทศออสเตรียทุกคน โดยเงินสนับสนุนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนบุตรและอายุของบุตร หากบุตรศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะได้รับเงินสนับสนุนจนถึงอายุ 24 ปี และ สำหรับหญิงตั้งครรภ์ หญิงที่มีลูก ทหารเกณฑ์ ผู้พิการ ผู้ที่ศึกษาระยะยาว และผู้ที่อาสาทำประโยชน์ให้แก่สังคม จะได้รับเงินสนับสนุนนี้จนถึงอายุ 25 ปี นอกจากนี้ ผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างถาวรเพราะความพิการ จะได้รับเงินสนับสนุนนี้ตลอดชีพ	สมัครโดยการส่งแบบฟอร์มให้สำนักงานฝ่ายภาษี และการจ่ายเงินสนับสนุนนั้นจะจ่ายย้อนหลังให้ถึง 5 ปี
โรมาเนีย (State child benefits)	ให้แก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยเด็กต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศโรมาเนียอย่างถูกกฎหมาย และสำหรับเด็กที่เป็นบุตรของต่างด้าว หรือผู้ที่ไม่มีสัญชาติ จะได้รับเงินสนับสนุนหากอาศัยอยู่กับผู้ปกครอง หากเด็กอายุเกิน 18 ปีศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา จะได้รับเงินสนับสนุนจนสำเร็จการศึกษา ทั้งนี้ต้องไม่ซ้ำชั้น ยกเว้นจะซ้ำชั้นด้วยเหตุผลทางสุขภาพ	สมัครที่ทำการหมู่บ้าน โดยพื้นฐานต้องใช้เอกสารดังนี้ • แบบฟอร์มสำหรับสมัครรับเงิน • สูติบัตรของเด็ก • บัตรยืนยันตัวตนของผู้ปกครองที่รับเงินสนับสนุน • รายการเงินฝากถอนในบัญชีเงินฝาก ในกรณีที่ต้องการให้เงินสนับสนุนโอนเข้าบัญชีเงินสนับสนุนนี้อาจจ่ายเข้าบัญชี หรือส่งเป็นเงินสดทางไปรษณีย์ ขึ้นกับผู้รับเงินต้องการ การจ่ายเงินสนับสนุนนี้ จะจ่ายให้แก่ผู้ปกครองเพียงคนเดียว ซึ่งต้องตกลงกันในครอบครัวว่าใครจะเป็นผู้รับเงินสวัสดิการ

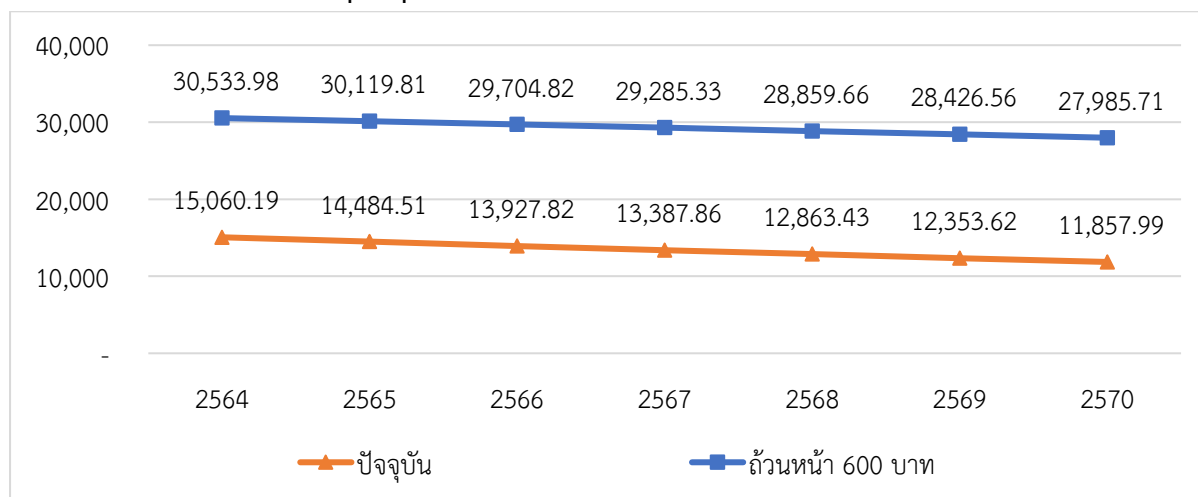
6. ประมาณการงบประมาณกรณีให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดถ้วนหน้า

6.1 งบประมาณที่จะต้องใช้ในการปัจจุบันและการปรับเพิ่มอัตราในอนาคต

หากมีการเริ่มขยายความคุ้มครองในปี 2564 พบว่ารัฐบาลจะมีภาระทางการเงินการคลังสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์ปัจจุบัน ให้เงินอุดหนุนเดือนละ 600 บาทสำหรับเด็กอายุ 0-6 ที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจนและเกือบจนเท่านั้น (รายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี) พบว่าหากไม่มีการปรับสิทธิประโยชน์รัฐจะต้องใช้เงินทั้งสิ้นจำนวน 15,060.19 ล้านบาท ในปี 2564
2. ขยายความคุ้มครองถ้วนหน้าให้กับเด็ก 0-6 ปีทุกคน เดือนละ 600 โดยเริ่มปรับในปี 2564 รัฐจะต้องใช้เงินทั้งสิ้น 30,533.98 ล้านบาท ในปี 2564 และงบประมาณที่ใช้จะลดลงเรื่อยๆ เหลือ 27,985.71 ในปี 2570

ประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนเด็ก 0-6 ปี



ที่มา: ประมาณการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ประมาณการงบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด

ปี	2564	2565	2566	2567
จำนวนเด็ก 0-6 (คน)	4,240,831	4,183,308	4,125,669	4,067,407
1. สถานการณ์ปัจจุบัน				
จำนวนเด็กเป้าหมาย*	2,091,693	2,011,738	1,934,419	1,859,424
งบประมาณ (ล้านบาท)	15,060.19	14,484.51	13,927.82	13,387.86
2. ถ้วนหน้า 0-6 ปี เดือนละ 600 บาท				
จำนวนเด็กทั้งหมด	4,240,831	4,183,308	4,125,669	4,067,407
งบประมาณ (ล้านบาท)	30,533.98	30,119.81	29,704.82	29,285.33

ที่มา: ประมาณการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวนเด็ก 0-6 เป็นประมาณการของ NESDC

หมายเหตุ: *จำนวนเด็กเป้าหมายเป็นตัวเลขประมาณการเด็ก 0-6 ปี ที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี

6.2 การวิเคราะห์งบประมาณกรณีเพิ่มเงินอุดหนุนเด็กตามอัตราเงินเฟ้อ

การให้เงินอุดหนุนเด็กจำนวน 600 บาทต่อเดือน ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2558 ยังไม่ได้คำนึงถึงค่าของเงินที่จะลดลงตามภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งหากต้องการให้เงินอุดหนุนที่จ่ายไปให้กับเด็กมีมูลค่าเท่าเดิม ควรต้องมีการปรับจำนวนเงินอุดหนุนตามอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์ (เงินเฟ้อ 1.5% ต่อปี)

ประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดถ้วนหน้า กรณีปรับอัตราเงินเฟ้อ

	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570
จำนวนเด็กทั้งหมด	4,240,831	4,183,308	4,125,669	4,067,407	4,008,287	3,948,133	3,886,904
กรณี 1 ปรับเงินเฟ้อทุกปี							
เงินอุดหนุน (ต่อเดือน)	609	618	627	637	646	656	666
งบประมาณ (ล้านบาท)	30,991.99	31,030.19	31,061.68	31,082.39	31,090.05	31,082.83	31,059.80
% GDP	0.17%	0.17%	0.16%	0.15%	0.15%	0.14%	0.14%

6.3 การวิเคราะห์งบประมาณกรณีเพิ่มเงินอุดหนุนเด็กตาม minimum income standard

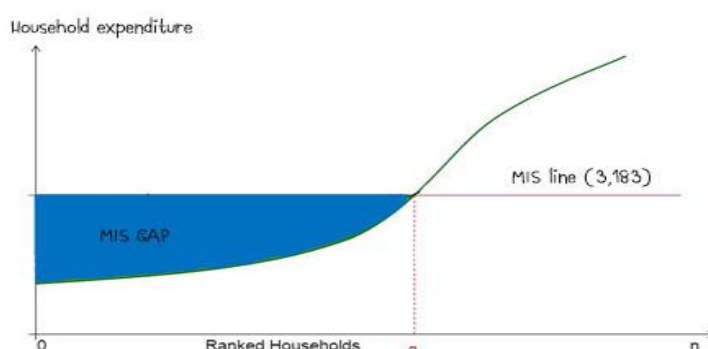
การศึกษาเรื่องมาตรฐานค่าครองชีพขั้นต่ำของครัวเรือนไทย (minimum income standard: MIS) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่ารายจ่ายสำหรับเลี้ยงดูเด็กเล็กคือ 3,183 บาทต่อเดือน และถ้าพ่อแม่ต้องทำงานนอกบ้านทั้งคู่ จะมีค่าใช้จ่ายในการฝากเลี้ยงเด็กอีกเดือนละ 3,000 บาท

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในปี 2562 พบว่าเด็กเล็ก (อายุต่ำกว่า 6 ปี) ในครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนครัวเรือนต่ำกว่า 3,183 บาท มีอยู่ทั้งสิ้น 1,025,766 คน โดยมีช่องว่างของค่าใช้จ่ายครัวเรือนที่ต่ำกว่าระดับ MIS (MIS gap) เฉลี่ย 774 บาทต่อเดือน แต่หากจำแนกตามขนาดของช่องว่างจากน้อยไปมาก พบว่า percentile ที่ 50 ช่องว่างของค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าระดับ MIS เฉลี่ย 704 บาทต่อเดือน percentile ที่ 75 มีช่องว่างค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าระดับ MIS เฉลี่ย 1,113 บาทต่อเดือน percentile ที่ 90 มีช่องว่างค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าระดับ MIS เฉลี่ย 1,410 บาทต่อเดือน และ percentile ที่ 100 มีช่องว่างของค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าระดับ MIS เฉลี่ย 2,498 บาทต่อเดือน

ช่องว่างของมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ

Percentile ของช่องว่าง	ช่องว่างค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนกับ MIS
50	703.77
75	1,112.67
90	1,409.73
100	2,498.03
เฉลี่ย	773.63

โดยปกติหากเราต้องการเติมเต็มช่องว่างเพื่อให้ค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กเท่ากับระดับมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ หรือ MIS โดยการเติมเงินให้กับครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าระดับ MIS (ในจำนวนที่แตกต่างกัน) จะต้องใช้เงินทั้งสิ้น 793.56 ล้านบาท แต่การให้เงินอุดหนุนในจำนวนที่แตกต่างกันสำหรับครัวเรือนเป็นเรื่องที่ยุ้งยาก และแทบเป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงต้องกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนที่เท่าๆ กันสำหรับทุกคน



6.4 ข้อเสนอแนะงบประมาณในการเริ่มโครงการลักษณะถ้วนหน้า

มีสองทางเลือก ทางเลือกแรก สามารถใช้งบประมาณ ปี 2564 ได้ โดยงบประมาณส่วนที่เพิ่มจากที่จัดสรรไว้ในลักษณะเจาะจงให้ใช้บกลาง เป็นแนวทางที่รัฐสภาได้อภิปรายไว้

ทางเลือกที่สองคือใช้งบประมาณ ปี 2565 โดยจะต้องเร่งจัดทำแผนงบประมาณยื่นต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณโดยเร็ว

ภาคผนวก ก ผลที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด:

ประเด็น	รายละเอียด
ผลต่อการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	- ช่วงอายุ 0 - 6 ปี เป็นช่วงอายุที่มนุษย์เกิดพัฒนาการสูงสุด¹ ส่งผลต่อการพัฒนาในช่วงชีวิตที่เหลือ - การศึกษา: เด็กที่อยู่ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะมีผลการเรียนดีกว่า ขาดเรียนน้อยกว่า² และสัดส่วนการสำเร็จการศึกษาสูงกว่า เด็กที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ - สุขภาพ: เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะมีภาวะโภชนาการที่ดีกว่า มีปัญหาด้านสุขภาพน้อยกว่า มีอัตราความเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงทางเพศและมีอัตราการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นที่ต่ำกว่า³
ผลทางเศรษฐกิจ	- เป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับผลตอบแทนสูงสุดเมื่อเทียบกับการลงทุนในช่วงวัยอื่น - เป็นการลงทุนระยะยาว ในแง่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ - เงินจะถึงมือประชาชนอย่างแท้จริงและรวดเร็ว และช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ - เงินส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้โดยตรงในระดับท้องถิ่น เป็นการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นโดยตรง - ผลการศึกษาพบว่าเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนจะมีระดับรายได้สูงกว่าเด็กที่ไม่ได้รับ ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ
ผลต่อความ สมานฉันท์ทาง สังคม และความ เหลื่อมล้ำ	- ผลการศึกษาของเด็กที่แม่มีระดับการศึกษาต่ำเพิ่มขึ้นมาก และลดช่องว่างความห่างกับเด็กที่แม่มีระดับการศึกษาสูง - เป็นหลักประกันสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ แทนการพึ่งพาผู้มีรายได้ หรือผู้มีอำนาจกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จากการเพิ่มความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ - เป็นนโยบายที่ประชาชนให้การยอมรับอย่างสูงในประเทศที่ใช้ เช่น แอฟริกาใต้ และบราซิล จนทำให้เกิดการขยายเงินอุดหนุนที่ครอบคลุมช่วงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นถึงวัยเรียน

¹ Heckman & Masterov. (2007).

² Eyal & Woolard. (2013).

³ DSD, SASSA and UNICEF. (2012).

ตัวอย่างผลของเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาเด็กเล็กในต่างประเทศ

กลุ่ม	ประเทศ	ผลที่เกิดขึ้น
เด็กเล็ก	อินโดนีเซีย	- เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุน เข้าใช้สถานบริการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น และมีน้ำหนักมากกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับร้อยละ 30 - เด็กได้รับวัคซีนเพิ่มขึ้นร้อยละ 11 - ครีวเรือนรอบข้างเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ดีด้วย แม้ไม่ได้รับความช่วยเหลือ เช่น มีการฝากครรภ์เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 น้ำหนักเด็กเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 อันเนื่องมาจากการให้ความรู้จากผู้ส่งมอบเงิน⁴ - ใช้บริหารจัดการเพียงร้อยละ 14⁵ - เด็กเล็กที่ได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่แรก เจ็บป่วยน้อยกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับเงินตั้งแต่แรก
	แอฟริกาใต้	- เด็กมีโอกาสมากขึ้นที่จะได้อยู่กับครอบครัวที่ได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่เด็ก ๆ
	ศรีลังกา	- เด็กมีน้ำหนักและส่วนสูงเพิ่มขึ้น
	เม็กซิโก	- เด็กเจ็บป่วยลดลงร้อยละ 12 ⁶ มีน้ำหนักและส่วนสูงเพิ่มขึ้น ⁷
	บราซิล	- เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีโอกาสที่จะมีน้ำหนักต่อส่วนสูง และน้ำหนักต่ออายุที่เหมาะสมมากกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับร้อยละ 26 ⁸
	โคลัมเบีย	- เด็กได้บริโภคโปรตีนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ⁹
วัยรุ่น	เม็กซิโก	- เงินอุดหนุนเพิ่มอัตราการเข้าศึกษา เด็กที่ได้รับการช่วยเหลือใช้เวลาในโรงเรียนเพิ่มขึ้นและเข้าเรียนบ่อยขึ้น ¹⁰
	แอฟริกาใต้	- เด็กที่รับเงินอุดหนุนตั้งแต่เกิด ได้คะแนนวิชาคณิตศาสตร์มากกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับเงินในช่วงแรก ร้อยละ 6 - เกรดรวมของเด็กที่รับเงินอุดหนุนจะมากกว่าอีกกลุ่ม 0.14 - เด็กผู้หญิงที่ได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่เด็กเล็ก ได้เกรดมากกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับเงิน 0.25 - เด็กผู้หญิงที่ได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่แรก มีอัตราการเข้าเรียนช้าลดลงร้อยละ 27 - เด็กที่แม่มีการศึกษาต่ำ จะมีเกรดเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.2 (ช่วยลดช่องว่างด้านการศึกษา) - วัยรุ่นในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอัตราการขาดเรียนน้อยลง โดยเฉพาะวัยรุ่นชาย - ลดพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศ และการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นที่รับเงินอุดหนุนตั้งแต่เล็ก - ลดการบริโภคสุราและยาเสพติด โดยเฉพาะผู้หญิงที่รับเงินอุดหนุนตั้งแต่เล็ก

⁴ <http://www-wds.worldbank.org>.

⁵ PKH is a cost-effective program due to limited leakage of benefits and reasonable overhead costs. Program administrative costs (Rp 200,000 per beneficiary per year) accounted for 14% of total spending in 2008 and 2009. This is down from 17% during the first year of implementation,

⁶ <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/28104/pb051.pdf>

⁷ SEDESOL (2004)

⁸ <http://www.who.int/bulletin/volumes/89/7/10-084202/en/>

⁹ Attanasio O, Gómez LC, Heredia P, Vera-Hernandez M. (2005).

¹⁰ Skoufias, E. (2005)

ภาคผนวก ข รูปแบบการสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กในต่างประเทศ

บางประเทศใช้เวลาเร็วในการเคลื่อนไปสู่ระบบความคุ้มครองทางสังคมแบบถ้วนหน้า ในขณะที่หลายๆ ประเทศเรียนรู้จากประสบการณ์การตกหล่นจากประเทศอื่นรวมถึงงบประมาณที่จำกัด ทำให้การเคลื่อนไปสู่นโยบายแบบถ้วนหน้าเป็นไปอย่างช้าๆ

โครงการ / ประเทศ	การเริ่มต้น	ระหว่างการพัฒนา	ปัจจุบัน (2018)
โครงการเงินอุดหนุนเด็กในประเทศแอฟริกาใต้	- เริ่มดำเนินการในปี 1988 - ให้เงินอุดหนุนกับเด็กที่อายุต่ำกว่า 7 ปี ในครอบครัวที่ยากจน - เงินอุดหนุนเป็นแบบมีเงื่อนไข (Conditional cash transfer) โดยมีเงื่อนไขให้เด็กต้องเข้ารับวัคซีนและเข้าร่วมโครงการพัฒนาต่างๆ ก่อนถึงจะได้รับเงินอุดหนุน - มีผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์น้อย เนื่องจากต้องผ่านเงื่อนไขหลายประการ โดยพบว่าในปี 1998 ครอบครัวเด็กจำนวน 22000 คน เท่านั้น	- ในปี 2000 คณะรัฐมนตรีได้ปรับโครงสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม อันเนื่องมาจากการขับเคลื่อนจากกลุ่มต่าง ๆ - ในปี 2003 ได้มีการขยายความคุ้มครองให้เด็กอายุต่ำกว่า 9 ปี และหลังจากนั้นได้มีการขยายอย่างต่อเนื่อง ในปี 2004 2005 2008 เป็น 11 ปี 14 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ - ในปี 2008 รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาการตกหล่น (exclusion error) ดังนั้นจึงมีการขยายเพดานรายได้เพื่อให้คนได้รับสิทธิมากขึ้น และในปีเดียวกันได้มีการปรับเพิ่มมูลค่าของเงินอุดหนุน	- เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ครอบครัวยากจนได้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ - เด็กจำนวน 12 ล้านคน ได้รับเงินอุดหนุน หรือคิดเป็น 63% ของเด็กทั้งหมด
โครงการเงินอุดหนุนเด็ก ถ้วนหน้าแบบมีเงื่อนไขประเทศโบลิเวีย Bono Juancito Pinto Educational Grant (BJP)	- เริ่มดำเนินการในปี 2006 โดยให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มอัตราการเข้าเรียนในเด็กและวัยรุ่น - ให้เฉพาะเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนรัฐที่อายุต่ำกว่า 5 ปี โดยที่เด็กต้องเข้าเรียนและไปโรงเรียนไม่ต่ำกว่า 80%	- ในปี 2012 มีการขยายความคุ้มครองให้กับเด็กในระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา	ให้ความคุ้มครองแบบถ้วนหน้า แต่แบบมีเงื่อนไข ให้กับเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาเท่านั้น ส่งผลให้ยังมีเด็กที่ตกหล่นอยู่
โครงการเงินอุดหนุนเด็ก ประเทศเนปาล	- เริ่มดำเนินการในปี 2009 โดยใช้รูปแบบถ้วนหน้าในภาคคานาลี Karnali Region		- โครงการเงินอุดหนุนเด็กให้ความคุ้มครอง แล้วถึง 550,000 ในประเทศเนปาล - เงินอุดหนุนจำนวน NRs. 200 (\$2) ต่อเดือนให้กับครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี - มีแนวโน้มในการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนให้เพิ่มสูงขึ้นเป็น NRs. 400 (\$4) - สำหรับโครงการเงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าในรัฐ Karnali ไม่มีเด็กตกหล่น ในขณะที่ครอบครัวที่อยู่นอกรัฐ Karnali มีอัตราการตกหล่นถึง 70%

ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบสวัสดิการสำหรับเด็กปฐมวัยของต่างประเทศ

การให้เงินช่วยเหลือระหว่างตั้งครรภ์

ประเภทมาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย
การลาหยุดก่อนคลอดของมารดา	ลาหยุดโดยรับเงินได้ 60 วันก่อนคลอด โดยจะได้รับเงินเดือนเป็นสัดส่วนของเงินเดือนปกติ	ไม่มี	แรงงานในระบบสามารถลาหยุดโดยรับเงินได้ 42 วันก่อนคลอด โดยได้รับเงินชดเชย ร้อยละ 66 ของเงินเดือนปกติ	ไม่มี
การลาหยุดก่อนคลอดของบิดา	ลาหยุดโดยรับเงินได้ 10 วัน ก่อนคลอด โดยจะได้รับเงินเป็นสัดส่วนของเงินเดือนปกติ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การลาหยุดก่อนคลอดของมารดากรณีพิเศษ	หญิงตั้งครรภ์ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ เพราะลักษณะอาชีพไม่เอื้ออำนวย สามารถลาหยุดโดยรับเงินได้เป็นจำนวน 80% ของเงินเดือนปกติ และหญิงที่เจ็บป่วยจากการตั้งครรภ์ สามารถลาหยุดโดยรับเงินสนับสนุนกรณีเจ็บป่วยได้ โดยต้องไม่ใช่อาการธรรมดาของการตั้งครรภ์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การให้ข้อมูลก่อนคลอด	มีบริการให้ข้อมูลทางเว็บไซต์และเฟซบุ๊ก	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

สิทธิการลาคลอดของมารดาและบิดา

ประเภทมาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
การลาคลอดของมารดา	ผู้ปกครองสองคนลาได้รวม 480 วัน โดย 390 วันแรก ได้รับเงินเป็นสัดส่วนของเงินเดือนปกติ 90 วันหลังได้รับ SEK 180 ต่อวัน หากเป็นพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว สามารถรับสิทธิลาทั้งหมดข้างต้นเพียงคนเดียว	หากเป็นแรงงานในระบบที่ทำงานต่อเนื่องอย่างน้อย 3 เดือนก่อนวันลาคลอด สามารถลาได้รวม 112 วัน โดยได้รับเงินเป็นสัดส่วนของรายได้ แต่ไม่เกิน 2500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่ออาทิตย์ หากเป็นแรงงานนอกระบบ ลาได้ 56 วัน โดยได้รับเงินเป็นสัดส่วนของรายได้ในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา แต่ไม่เกิน 2500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่ออาทิตย์	ลาได้ 60 วัน ได้เงินชดเชยเท่าเงินเดือนปกติ โดยต้องเป็นแรงงานในระบบอย่างน้อย 3 เดือนก่อนวันลาคลอด ต้องมีลูกไม่เกิน 5 คน และต้องทำงานอย่างน้อย 1 วันในช่วง 4 เดือนก่อนคลอด	ลาได้ตั้งแต่วันที่คลอดจนถึงสองวันก่อนเด็กอายุครบ 1 ปี ได้รับเงิน 66% ของเงินเดือนปกติ ใน 6 เดือนแรก และ 50% หลังจากนั้น หากไม่มีศูนย์รับเลี้ยงเด็กใกล้บ้าน สามารถลาเพิ่มได้ 1 ปี
การลาคลอดของบิดา	สามารถแบ่งกับสิทธิของมารดา	ทั้งแรงงานในระบบ และนอกระบบสามารถลาโดยรับเงินได้ 7 วัน และสามารถแบ่งวันลามาจากมารดาได้	ไม่มี	ลาได้ตั้งแต่วันที่คลอดจนถึงสองวันก่อนเด็กอายุครบ 1 ปี ได้รับเงิน 66% ของเงินเดือนปกติ ใน 6 เดือนแรก และ 50% หลังจากนั้น

การให้เงินสนับสนุนหลังคลอด/ ด้านการให้เงินช่วยเหลือทั่วไปสำหรับเด็ก

ประเภทมาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
ด้านการให้เงินสนับสนุนทั่วไปหลังคลอด	ผู้ปกครองของเด็กอายุ 0-16 ปีจะได้รับเงินสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร โดยหากเด็กมีผู้ปกครองสองคน ผู้ปกครองแต่ละคนจะได้รับเงินสนับสนุนเป็นจำนวนเงิน SEK 625 ต่อเดือน และหากเป็นผู้ปกครองคนเดียวของเด็ก จะได้รับ SEK 1250 ต่อเดือน	ให้เงินสนับสนุน (Baby Bonus Cash Gift) 5 ครั้ง ในระยะเวลา 18 เดือน โดยจะได้รับเงินเป็นจำนวน 8000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หากเป็นลูกคนแรกหรือคนที่สอง และจะได้รับเงิน 10000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หากเป็นลูกคนที่สามหรือสี่	Tabang Warisan Anak Selangor (TAWAS) เป็นโครงการให้เงินช่วยเหลือสำหรับเด็กทุกคนที่เกิดในรัฐ Selangor โดยเด็กจะได้รับเงิน RM1500 ต่อเดือน ทุกเดือนจนอายุ 18 ปี BANTUAN KANAK-KANAK เป็นโครงการที่ให้เงินช่วยเหลือแก่เด็กยากจนเป็นจำนวนเงิน RM 100 ต่อเดือนต่อคน แต่ไม่เกิน RM 450 สำหรับครอบครัวที่มีบุตรมากกว่า 4 คน สำหรับครอบครัวที่มีลูกอายุน้อยกว่า 12 ปี สามารถขอลดภาษีได้ไม่เกิน RM 2400	ให้เงินสนับสนุนแก่ครอบครัวที่มีลูกอายุน้อยกว่า 15 ปีทุกครอบครัว โดยได้เป็นจำนวนเงินดังต่อไปนี้ อายุ 0-3 ปี ได้ 15,000 เยนต่อเดือนต่อเด็กหนึ่งคน อายุ 3-12 ปี หากเป็นลูกคนแรกหรือคนที่สองจะได้ 10,000 เยนต่อเดือนต่อเดือนต่อคน หากเป็นลูกคนที่สามหรือสี่จะได้ 15,000 เยนต่อปี อายุ 12-15 ปี ได้ 10,000 ต่อเดือนต่อคน สำหรับครอบครัวที่รายได้เกินเกณฑ์ จะได้รับเงิน 5000 เยนต่อเดือนสำหรับทุกช่วงอายุของเด็ก พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวสามารถขอรับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมได้เป็นจำนวนเงิน 13,500 เยน ต่อเดือนและ ผู้ปกครองของเด็กพิการสามารถขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมได้ 15,500 เยนต่อเดือน

สุขภาพและการรักษาพยาบาล

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลทั่วไป	ค่ารักษาพยาบาลฟรีสำหรับทุกคนที่อายุน้อยกว่า 20 ปี และค่ารักษาพยาบาลด้านทันตกรรมฟรีสำหรับทุกคนที่อายุน้อยกว่า 24 ปี	รัฐบาลให้เงิน 4000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ไว้ในบัญชีสำหรับค่ารักษาพยาบาลสำหรับเด็กแรกเกิด โดยเงินในบัญชีนี้ จะไม่สามารถถูกถอนมาใช้ได้ จะใช้ได้เฉพาะ	โครงการ Nutritional Rehabilitation Progm (PPKZM) ให้อาหารฟรีสำหรับเด็กอายุ 6 เดือนถึง 6 ปี ที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจน	เด็กอายุน้อยกว่า 3 ปี จะได้รับการรักษาพยาบาล และการตรวจสุขภาพฟรี

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
	การตรวจเช็คสุขภาพฟรีสำหรับเด็กที่ศูนย์สุขภาพสำหรับเด็ก และการฉีดวัคซีนฟรีที่โรงเรียน สำหรับเด็กอายุ 8 เดือนถึง 12 ปี หากเด็กป่วยและผู้ปกครองต้องหยุดงานเพื่อดูแลเด็ก สามารถรับเงินชดเชยได้ไม่เกิน 120 วันต่อปี โดยเป็นจำนวนเงินน้อยกว่า 80% ของเงินเดือนปกติเล็กน้อย สำหรับเด็กที่อายุมากกว่า 12 ปี การจะได้รับเงินชดเชยหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์	สำหรับคำปรึกษาพยาบาลเท่านั้น อย่างไรก็ตามทุกคนที่พำนักอาศัยหรือทำงานอยู่ที่สิงคโปร์จะได้รับบริการสุขภาพถ้วนหน้าแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย		

สิทธิประโยชน์สำหรับเด็กพิการ

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
สิทธิประโยชน์สำหรับเด็กพิการ	ผู้ปกครองของเด็กพิการมีสิทธิรับเงินสนับสนุน (Child carer's allowance) ตั้งแต่ SEK 2464 ต่อเดือน จนถึง SEK 9854 ต่อเดือน สำหรับเด็กแรกเกิดจนถึงอายุ 19 ปี ขึ้นกับระดับความพิการของเด็ก ผู้ปกครองของเด็กพิการที่อายุไม่เกิน 16 ปี สามารถลาหยุดโดยได้รับเงินชดเชยได้ 10 วันต่อเด็กพิการหนึ่งคนต่อปี (Contact days) โดยวันที่ลาหยุดนั้นจะต้องใช้ในการเข้าฝึกฝนเรียนรู้เรื่องการดูแลเด็กพิการ หรือเยี่ยมโรงเรียนของเด็ก หรือเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน สำหรับเด็กพิการที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือด้านการใช้ชีวิตทั่วไปน้อยกว่า 20 ชั่วโมง ต่ออาทิตย์ เขตเทศบาลจะจัดหาผู้ดูแลเด็กให้ สำหรับเด็กพิการที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือด้านการใช้ชีวิตทั่วไปมากกว่า 20 ชั่วโมง ต่ออาทิตย์ ผู้ปกครองจะได้รับเงินสนับสนุน (Attendance Allowance) สำหรับการจ้างผู้ดูแล เป็นเงิน SEK 30430 แต่ไม่เกิน SEK 34081 ต่อ ชั่วโมงที่จ้างผู้ดูแล สำหรับเด็กพิการที่ไม่สามารถเดินทางโดยใช้การขนส่งสาธารณะ ผู้ปกครองของเด็กที่ไม่มียานพาหนะมีสิทธิรับเงินสนับสนุนสำหรับการซื้อยานพาหนะเป็นเงิน SEK 30000 หากเป็นรถยนต์ SEK 12000 หากเป็นรถจักรยานยนต์ และ SEK 3000 หากเป็นรถจักรยานยนต์ขนาดเล็ก สำหรับผู้ปกครองที่มียานพาหนะอยู่แล้ว สามารถขอเบิกเงินที่ใช้ในการปรับปรุงยานพาหนะให้สามารถรองรับการใช้งานของเด็กพิการ นอกจากนี้ หากผู้ปกครองเป็นผู้มีรายได้น้อยจะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติม นอกจากนี้ผู้ปกครองที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า SEK 11825 ต่อปี เนื่องจากการดูแลเด็กพิการ ผู้ปกครองสามารถขอรับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมได้ไม่เกิน SEK 2759 ต่อเดือน	รัฐให้เงินสมทบค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ และให้การช่วยเหลือบำบัดแก่เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษที่สามารถเข้าโรงเรียนได้	โครงการ Nutritional Rehabilitation Program (PPKZM) ให้ อาหารฟรีสำหรับเด็กอายุ 6 เดือน ถึง 6 ปี ที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจน	พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวสามารถขอรับเงินสนับสนุนเป็นจำนวนเงิน 13,500 เยน ต่อเดือนและผู้ปกครองของเด็กพิการสามารถขอรับเงินช่วยเหลือ 15,500 เยนต่อเดือน

ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
ภาพรวมของการให้บริการและลักษณะของศูนย์เด็กเล็ก	Pre-school เปิดให้บริการตลอดทั้งปีสำหรับเด็กอายุ 1-6 ปี และมีการปรับชั่วโมงการให้บริการเพื่อให้เข้ากับความจำเป็นของผู้ปกครองที่ทำงาน Pre-school มีทั้งของเอกชนและรัฐ โดยรัฐให้บริการมากถึง 87% ของ pre-school ทั้งหมด	โรงเรียนสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี มีสองประเภทคือ 1) Child care ซึ่งจะรับเลี้ยงเด็กเป็นเวลาค้างวันหรือเต็มวัน และ 2) Kindergartens ซึ่งจะให้บริการเพียง 2-4 ชั่วโมงต่อวัน Child care centres และ Kindergartens มีทั้งที่ให้บริการโดยภาครัฐและเอกชน แต่ส่วนใหญ่เป็นของเอกชน ในส่วนของภาครัฐนั้น มีการเปิด MOE Kindergarten เพื่อให้บริการในราคาประหยัด โดยแม้ว่า MOE Kindergarten จะเปิดให้บริการแก่ทุกคน แต่จะรับผู้ที่มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในระยะ 1 กิโลเมตรของศูนย์ MOE Kindergarten อย่างน้อย 1/3 ของเด็กที่รับทั้งหมด บริการของ MOE Kindergarten มีทั้งการให้บริการแบบ Kindergarten ที่เปิดให้บริการ 4 ชั่วโมงต่อวัน และแบบ Child care (Kcare) ที่ให้บริการทั้งวันตั้งแต่ 7 โมงเช้าถึงหนึ่งทุ่ม โดยสำหรับ MOE Kindergarten นั้นราคาอยู่ที่ 160 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับพลเมืองสิงคโปร์ และ 320 ดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับผู้ที่พักในสิงคโปร์ถาวร และสำหรับ Child care ราคาอยู่ที่ 395 ดอลลาร์สิงคโปร์	สำหรับเด็กอายุ 0-6 ปี การให้บริการด้านการเลี้ยงดูเด็กแบ่งเป็นสองระดับ ระดับแรกคือ Child care/Nurseries สำหรับเด็กอายุ 0-4 ปี และระดับที่สองคือ Kindergarten สำหรับเด็กอายุ 4-6 ปี โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริการจากภาคเอกชน มีศูนย์บริการของภาครัฐบ้าง ประเภทของ Child care centres/ Nurseries มีดังนี้ 1) ศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน 2) ศูนย์รับเลี้ยงเด็กสำหรับชุมชน (Community child care centres) 3) ศูนย์รับเลี้ยงเด็กที่มีเด็กมากกว่า 10 คนขึ้นไป 4) ศูนย์รับเลี้ยงเด็กที่ตั้งอยู่ที่บ้านที่มีเด็กน้อยกว่า 10 คน	สำหรับเด็กอายุ 0-3 ปี มี Day care (Hoiku-en) โดยมีทั้งแบบที่เป็นของรัฐและเอกชน โดยเปิดให้บริการ 8-12 ชั่วโมงต่อวัน ค่าใช้จ่ายจะขึ้นกับรายได้ของผู้ปกครอง สำหรับเด็กอายุ 3-6 ปี มี Kindergarten (Youchi-en) โดยมีทั้งแบบที่ให้บริการโดยรัฐและเอกชน
มาตรฐานและหลักสูตรของศูนย์ดูแลเด็กเล็ก	Pre-school ทุกที่ ทั้งของรัฐและเอกชน จะต้องได้รับการรับรองจากส่วนกลาง (Nation Agency for Education) และจะต้องผ่านการประเมินทุกปี 50% ของผู้ดูแลเด็กใน pre-school สำหรับเด็กอายุ 1-6 ปีนั้นเป็นครูเด็กเล็กที่จบปริญญา 3.5 ปี และอีก 50% เป็นผู้ดูแลเด็กที่ได้รับการฝึกมาแล้วและต้องมีใบประกาศนียบัตรว่าผ่านการคอร์สฝึก 3 ปี ด้านการเลี้ยงเด็ก	รัฐมีหลักสูตรแกนกลางเพื่อเป็นแนวทางสำหรับ Child care centres และ Kindergartens ทุกแห่ง แต่ในด้านรายละเอียดแต่ละที่สามารถจัดการได้ตามเหมาะสม Early Childhood Development Agency (ECDA) จะมีการเข้าตรวจ Child care centres และ Kindergartens แบบไม่แจ้งล่วงหน้าเพื่อประเมินคุณภาพในด้าน สถานที่ความปลอดภัย ความสะอาด โภชนาการ คุณสมบัติและคุณวุฒิของผู้ดูแลและครู หลักสูตรและการจัดการด้านการศึกษา และ ระบบการจัดการโดยรวม	ศูนย์รับเลี้ยงเด็กทุกที่จะต้องลงทะเบียนกับ กรมสวัสดิการสังคม (Department of social welfare) สัดส่วนนักเรียนต่อผู้ดูแลสำหรับเด็กอายุน้อยกว่า 1 ปี เป็น 3 ต่อ 1 สำหรับเด็กอายุ 1-3 ปี เป็น 5ต่อ1 สำหรับเด็กอายุ 3-4 ปีเป็น 10:1 Pre-school ต้องลงทะเบียนกับกระทรวงการศึกษา โปรแกรมการเรียนการสอนต้องได้รับการอนุมัติจาก National Accreditation Board (LAN) และหลังจากจัดการเรียนการสอนไปได้ 4 เทอม จะต้องได้รับใบ	

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
	จำนวนเด็กต่อผู้ดูแลใน pre-school นั้น โดยเฉลี่ยคือ 5.4:1 ในด้านหลักสูตร pre-school แม้ว่าทุกที่จะต้องใช้หลักสูตรจากส่วนกลางเป็นโครงคร่าว ๆ แต่ก็สามารถจัดรายละเอียดของหลักสูตรได้เอง หลักสูตรจะเน้นให้เด็กเป็น "นักเรียนรู้ที่มีความสามารถ นักคิดที่กระตือรือร้น และนักลงมือทำที่มีส่วนร่วม" ("competent learner, active thinker and involved doer) และเน้นให้เรียนรู้ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย การเรียนรู้และการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่ง การเชื่อมสัมพันธ์และความเข้าใจกับเด็กผ่านประสบการณ์ของเด็ก และการพัฒนาเป็นกลุ่ม		ประกาศนียบัตรจาก LAN เพื่อยืนยันว่า คุณภาพของการเรียนการสอนนั้นผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ สัดส่วนนักเรียนต่อครูโดยเฉลี่ยคือ 25:1 เดิมเกณฑ์สำหรับครูหรือผู้ดูแลนั้นคือต้องจบชั้นดําระดับมัธยมต้น (SPM/O-level) แต่รัฐบาลมาเลเซียมีแผนการที่จะปรับเกณฑ์ให้ครูต้องจบอย่างน้อยอนุปริญญาในด้านการดูแลเด็กปฐมวัย	
การให้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล	สำหรับครอบครัวที่ยากจน รัฐจะช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ดีตามค่าใช้จ่ายของโรงเรียนก่อนวัยเรียนนั้นสูงสุดอยู่ที่ประมาณ SEK 1250 ต่อเดือน ซึ่งเท่ากับเงินสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรที่ผู้ปกครองทุกคนได้รับ โดยเฉลี่ยผู้ปกครองจ่ายประมาณ 9% ของค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนเด็กก่อนวัยเรียน คิดเป็นประมาณ 2% ของรายได้เฉลี่ยของผู้ปกครอง	รัฐบาลช่วยออกเงินสมทบสำหรับค่าเลี้ยงเด็ก หากเด็กอายุน้อยกว่า 2 ปี จะได้รับเงินสนับสนุนไม่เกิน 600 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากเด็กอายุมากกว่า 2 ปีแต่ยังไม่เข้าโรงเรียนจะได้รับไม่เกิน 300 ดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้ หากเป็นผู้มีรายได้น้อย จะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่ม นอกจากนี้ผู้ที่รายได้น้อยสามารถขอรับเงินสนับสนุนค่า MOE Kindergarten หรือ KCare ได้ ขึ้นกับรายได้	รัฐบาลสนับสนุนศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน เพื่อสนับสนุนผู้หญิงที่มีลูกเล็กที่ทำงาน โดยให้เงินสนับสนุน RM80,000 สำหรับการจัดตั้งศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงานของราชการ และให้เงินสนับสนุน RM150 สำหรับผู้ประกอบการที่ทำงานราชการที่ส่งลูกเข้าใช้บริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน นอกจากนี้ รัฐบาลให้การลดหย่อนภาษี 10% เป็นเวลา 10 ปี สำหรับการก่อสร้างศูนย์รับเลี้ยงเด็กในที่ทำงานของบริษัทเอกชน สำหรับ Community Child care centres นั้น ผู้ปกครองที่รายได้น้อยกว่า RM2000 ที่อาศัยอยู่ในเมือง และ น้อยกว่า RM1200 หากอาศัยอยู่นอกเมือง จะได้รับเงินสนับสนุน เป็นเงิน RM180 ต่อเด็กหนึ่งคน และผู้ที่จัดตั้งศูนย์ประเภทนี้จะได้รับเงิน	ครอบครัวที่รายได้น้อยจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

มาตรการ	สวีเดน	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ญี่ปุ่น
			สนับสนุนจากรัฐบาลเป็นเงิน RM55000 ความช่วยเหลือสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มาจากครอบครัวยากจน เด็กพิการที่เข้าเรียน Pre-school ในโรงเรียนของรัฐ สามารถขอรับเงินช่วยเหลือได้ ให้เงินช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายของ pre-school สำหรับเด็กอายุ 5-6 ปีที่มาจากครอบครัวยากจน (รายได้น้อยกว่า RM 3000)	

Reference

Sweden

<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder>

<https://sweden.se/society/family-friendly-life-the-swedish-way/>

<https://sweden.se/society/education-in-sweden/>

https://www.researchgate.net/publication/256304538_Families_and_Family_Policies_in_Sweden/link/00b49539c63129f0aa000000/download

<https://www.oecd.org/education/school/37423778.pdf>

Singapore

https://www.babybonus.msf.gov.sg/parentingresources/web/Misc/Schemes_and_Benefits_Overview?_afrLoop=37641749415874065&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=b27bigsvf_19#%40%3F_afrWindowId%3Db27bigsvf_19%26_afrLoop%3D37641749415874065%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Db27bigsvf_31

<https://www.msf.gov.sg/policies/Strong-and-Stable-Families/Supporting-Families/Pages/Baby-Bonus-Scheme.aspx>

Kindergarten and Child care

https://en.wikipedia.org/wiki/Preschool_in_Singapore#cite_note-20

<https://beta.moe.gov.sg/preschool/moe-kindergarten/fees/>

<https://beta.moe.gov.sg/preschool/moe-kindergarten/kindergarten-care/>

<https://beta.moe.gov.sg/preschool/overview/>

Malaysia

http://lampiran1.hasil.gov.my/pdf/pdfam/Notes_PartF_2.pdf

<https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/76082/44152-012-reg-tacr-11.pdf>

https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000221132&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_fea2ce82-5b1f-4776-841a-866ca06c4219%3F_%3D221132eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000221132/PDF/221132eng.pdf#%5B%7B%22num%22%3A79%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2Cnull%2Cnull%2C0%5D

<https://www.babycenter.com.my/a537568/maternity-leave-and-paternity-leave-in-malaysia>

https://www.schoolmalaysia.com/resources/education_system.php

<https://www.asuhan.my/types-of-childcare-centres>

Japan

<https://www.city.minato.tokyo.jp/kuse/koho/minatomonthly/180601/child-allowance-and-child-support-allowance.html>

<https://www.generalunion.org/laws-and-rights/1213-maternity-leave-and-child-raising-leave-in-japan>

<https://www.angloinfo.com/how-to/japan/family/babies-children/toddler-activities>