



จัดทำโดย

ดร. เรืองรอง สุวรรณการ

ประจำเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2569

Key Summary:

- การขึ้นทะเบียนไม่เท่ากับความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง
จำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนผู้ประกันตนมาตรา 40 ยังไม่สะท้อนการส่งเงินสมทบ การครบเงื่อนไขราย
สิทธิ และการได้รับประโยชน์ทดแทนจริง จึงควรติดตามตั้งแต่ (1) ผู้ขึ้นทะเบียน (2) ผู้ส่งเงินสมทบจริง
(3) ผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณี และ (4) ผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ
- ดึงคนเข้าสู่ระบบได้ แต่การรักษาให้อยู่ต่อยังเป็นความท้าทาย
ช่วงมาตรการเยียวยาโควิด-19 สัดส่วนผู้สมัครเพิ่มจากประมาณร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 73 แต่หลัง 12
เดือนเหลือผู้ที่ยังส่งเงินสมทบร้อยละ 13 เทียบกับร้อยละ 43 ของผู้สมัครช่วงปกติ อย่างไรก็ตาม ยังต้อง
ใช้ข้อมูลรายเดือนล่าสุดก่อนสรุปสถานการณ์ปัจจุบัน
- ความไม่ต่อเนื่องเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่เพียงเรื่องวินัยหรือราคา
รายได้ที่ผันผวนและไม่ตรงกับรอบชำระ ข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง การหลงลืม ความไม่เข้าใจเงื่อนไขสิทธิ
และการรับรู้คุณค่าของสิทธิ ล้วนมีผลต่อการส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง
- ส่วนลดการจ่ายล่วงหน้าเป็นเครื่องมือหนึ่ง
ส่วนลดร้อยละ 10 สำหรับการจ่ายล่วงหน้า 12 เดือนอาจช่วยลดความเสี่ยงจากการหลงลืม แต่เหมาะกับ
ผู้ที่มีเงินก้อนมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้ผันผวน และ ณ เดือนกรกฎาคม 2569 ยังอยู่ระหว่างกระบวนการ
ทางกฎหมาย
- ทางออกต้องเป็นชุดนโยบายที่ไปไกลกว่าการลดเงินสมทบ
ควรพิจารณาการชำระแบบยืดหยุ่นและการสะสมเงินสมทบที่ละน้อย ระบบชำระอัตโนมัติและระบบแจ้ง
เตือน การเพิ่มคุณค่าของสิทธิและลดต้นทุนในการใช้สิทธิ การร่วมสมทบแบบมุ่งเป้า การนำส่งผ่าน
แพลตฟอร์ม และการพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคลเมื่อเปลี่ยนสถานะการทำงานหรือ
เปลี่ยนระหว่างมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40
- เปลี่ยนเป้าหมายเป็น “สมัครแล้ว อยู่ต่อ ส่งต่อ และได้รับความคุ้มครองจริง”

สำนักงานประกันสังคมควรติดตามอัตราคงอยู่หลังสมัคร ความสม่ำเสมอในการส่ง ระยะเวลาการขาดส่ง การกลับเข้าสู่ระบบ การครบเงื่อนไขรายสิทธิ และการได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ พร้อม ดำเนินนโยบายตามลำดับจากการพัฒนาระบบข้อมูลและระบบแจ้งเตือน ไปสู่การทดลองรูปแบบการ สมทบใหม่และการปฏิรูปโครงสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้ติดตามตัวบุคคลได้

ระบบวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ด้านแรงงาน

1. บทนำ: การขึ้นทะเบียนไม่เท่ากับความคุ้มครองจริง

ในระบบประกันสังคมภาคบังคับ นายจ้างมีหน้าที่หักและนำส่งเงินสมทบเป็นประจำ ความต่อเนื่องจึงถูกผูกอยู่ กับระบบบัญชีเงินเดือน แต่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ต้องตัดสินใจและดำเนินการชำระเงินด้วยตนเอง ท่ามกลาง รายได้ที่อาจเป็นรายวัน รายฤดูกาล หรือตามจำนวนงาน ความผันผวนของรายได้จึงแปลงเป็นความผันผวนของ เงินสมทบได้โดยตรง หากการเกิดสิทธิขึ้นอยู่กับการจ่ายเงินสมทบภายในเวลาที่กำหนด การขาดส่งเพียงบาง เดือนอาจทำให้ผู้ที่มิได้อยู่ในทะเบียนไม่อยู่ในสถานะที่ได้รับความคุ้มครองเมื่อเกิดเหตุ

คำถามเชิงนโยบายจึงควรเปลี่ยนจาก “สามารถนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 ได้ มากกี่คน” ไปสู่ “ทำอย่างไรให้แรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 แล้วสามารถอยู่ต่อ ส่งต่อ และใช้สิทธิได้จริง” ซึ่งการเปลี่ยนคำถามนี้ไม่ได้ลดความสำคัญของการขยายการสมัครแต่อย่างใด แต่กลับทำให้ การประเมินผลสะท้อนปลายทางของนโยบายมากขึ้น กล่าวคือ ความมั่นคงด้านรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต มีบุตร หรือเข้าสู่วัยสูงอายุ ไม่ใช่เพียงการมีเลขทะเบียนผู้ประกันตนมาตรา 40 เท่านั้น

ดังนั้น บทวิเคราะห์แรงงานฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการขึ้นทะเบียน การส่งเงินสมทบ อย่างต่อเนื่อง การครบเงื่อนไขรายสิทธิ และการได้รับความคุ้มครองจริงของผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยมี โครงสร้างการนำเสนอใน 7 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) โครงสร้างเงินสมทบและเงื่อนไขการเกิดสิทธิของผู้ประกันตน มาตรา 40 (2) กรอบแนวคิด: การเปลี่ยนจากมุมมองแบบความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน (Nominal Coverage) ไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) (3) สัญญาณเชิงประจักษ์ของปัญหาความ ต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 (4) เหตุใดการสมัครจึงไม่แปรเป็นการส่งเงินสมทบต่อเนื่อง: ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง (5) แนวทางแก้ไขเชิงนโยบาย: จากการเพิ่มผู้สมัครสู่การรักษาความคุ้มครองจริง (6) จาก ข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ: กรอบตัวชี้วัดและแผนขับเคลื่อนนโยบาย และ (7) บทสรุป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2. โครงสร้างเงินสมทบและเงื่อนไขการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนตามมาตรา 40

ประกันสังคมมาตรา 40 เป็นระบบประกันสังคมภาคสมัครใจสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระซึ่งไม่ได้เป็น ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือมาตรา 39 โดยกำหนดทางเลือกการส่งเงินสมทบ 3 รูปแบบ ได้แก่ ผู้ประกันตนส่ง เงินสมทบเดือนละ 70 บาท 100 บาท และ 300 บาท และรัฐบาลร่วมสมทบเดือนละ 30 บาท 50 บาท และ 150 บาท ตามลำดับ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับมีลักษณะเป็นเงินทดแทนรายได้หรือเงินออมตามกรณี มิได้ทดแทนสิทธิ รักษาพยาบาลตามระบบหลักประกันสุขภาพหลัก ผู้ประกันตนจึงยังคงใช้สิทธิบัตรทองหรือสิทธิรักษาพยาบาลอื่น ที่ตนมีอยู่เดิมได้

การปรับสิทธิประโยชน์ล่าสุดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2568 ครอบคลุมทั้งการเพิ่มเงินทดแทนกรณีผู้ป่วยนอก การลดเกณฑ์จำนวนวันที่แพทย์สั่งหยุดพัก การเพิ่ม เงินทดแทนกรณีทุพพลภาพ การขยายเงินสงเคราะห์บุตร และการเพิ่มค่าทำศพของผู้ประกันตนบางทางเลือก อย่างไรก็ตาม แม้การเพิ่มสิทธิจะช่วยยกระดับความคุ้มค่าของระบบ แต่การได้รับสิทธิจริงยังขึ้นอยู่กับประวัติและ จำนวนเดือนที่ส่งเงินสมทบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยโครงสร้างเงินสมทบ ประโยชน์ทดแทน เงื่อนไข สำคัญเกี่ยวกับความต่อเนื่อง และนัยของการขาดส่ง สรุปไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงโครงสร้างเงินสมทบ สิทธิประโยชน์ และผลของการขาดส่งของผู้ประกันตนตามมาตรา 40

ทางเลือก	เงินสมทบต่อเดือน (ผู้ประกันตน + รัฐสมทบ)	กรณีคุ้มครอง	เงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับความต่อเนื่อง	นัยของการขาดส่ง
1	70 + 30 บาท	- เจ็บป่วยและประสบอันตราย - ทุพพลภาพ - เสียชีวิต	เจ็บป่วยและประสบอันตราย: ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 4 เดือนก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ: ระดับเงินทดแทนสัมพันธ์กับจำนวนเดือนสมทบภายในช่วงเวลาก่อนเดือนที่ทุพพลภาพ โดยพิจารณาตามกรอบ 6 เดือนใน 10 เดือน, 12 เดือนใน 20 เดือน, 24 เดือนใน 40 เดือน และ 36 เดือนใน 60 เดือน เสียชีวิต: ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 6 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือนก่อนเดือนที่เสียชีวิต เว้นแต่เสียชีวิตจากอุบัติเหตุ หากส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือนก่อนเดือนที่เสียชีวิต ให้มีสิทธิได้รับค่าทำศพ	- ชื่อยังอยู่ในทะเบียนแม่หยุดส่ง - อาจไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน หากส่งเงินสมทบไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิแต่ละกรณี
2	100 + 50 บาท	สิทธิจากทางเลือกที่ 1 + บำเหน็จชราภาพ	- เงื่อนไขกรณีเจ็บป่วยและประสบอันตราย ทุพพลภาพ และเสียชีวิตเช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 - บำเหน็จชราภาพสะสมจากเงินสมทบส่วนชราภาพ และเงินสมทบเพิ่มเติม พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด	- ชื่อยังอยู่ในทะเบียนแม่หยุดส่ง - อาจไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน หากส่งเงินสมทบไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิแต่ละกรณี - การขาดส่งทำให้ไม่มีเงินสมทบสะสมในเดือนนั้น ส่งผลให้จำนวนเดือนสมทบและยอดสะสมชราภาพเพิ่มขึ้นน้อยกว่ากรณีส่งอย่างต่อเนื่อง
3	300 + 150 บาท	สิทธิจากทางเลือกที่ 1 + บำเหน็จชราภาพ + สงเคราะห์บุตร	- เงื่อนไขกรณีเจ็บป่วยและประสบอันตราย ทุพพลภาพ และเสียชีวิตเช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 สงเคราะห์บุตร: ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 24 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือนก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และต้องส่งเงินสมทบในเดือนที่มีสิทธิ - บำเหน็จชราภาพสะสมจากเงินสมทบส่วนชราภาพ และเงินสมทบเพิ่มเติม พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด	- ชื่อยังอยู่ในทะเบียนแม่หยุดส่ง - อาจไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน หากส่งเงินสมทบไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิแต่ละกรณี - การขาดส่งทำให้ไม่มีเงินสมทบสะสมในเดือนนั้น ส่งผลให้จำนวนเดือนสมทบและยอดสะสมชราภาพเพิ่มขึ้นน้อยกว่ากรณีส่งอย่างต่อเนื่อง - สำหรับทางเลือกที่ 3 การไม่ส่งเงินสมทบในเดือนที่มีสิทธิอาจกระทบสิทธิเงินสงเคราะห์บุตรในเดือนนั้น

หมายเหตุ: 1. สรุปรายการพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2568

2. ตารางนี้จัดทำขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการส่งเงินสมทบกับการเกิดสิทธิเท่านั้น มิได้มีจุดประสงค์เพื่อใช้เป็นคู่มือแสดงสิทธิของผู้ประกันตนมาตรา 40

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน; ราชกิจจานุเบกษา; ผู้จัดทำบทวิเคราะห์

2.1 การขาดส่งไม่เท่ากับสิ้นสถานะ แต่ไม่เท่ากับการมีสิทธิครบทุกกรณี

จุดที่ทำให้การประเมินสถานการณ์ของผู้ประกันตนมาตรา 40 คลาดเคลื่อนได้ง่าย คือ การใช้สถานะการเป็นผู้ประกันตน แทนสถานะการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่หยุดส่งเงินสมทบ

ไม่ได้สิ้นสุดสถานะโดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นต้องชำระเงินสมทบย้อนหลังทั้งหมด และสามารถกลับมาส่งเงินสมทบใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม การมีชื่ออยู่ในทะเบียนไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติครบสำหรับสิทธิทุกรณี เพราะการเกิดสิทธิจะพิจารณาจากจำนวนเดือนที่ส่งเงินสมทบภายในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น การจัดกลุ่มผู้ประกันตนเพียงสองสถานะว่าเป็นผู้ประกันตน หรือไม่เป็นผู้ประกันตน จึงไม่เพียงพอต่อการสะท้อนความคุ้มครองจริง ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนคนเดียวกันอาจมีสถานะสิทธิแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา และประเภทประโยชน์ทดแทน เช่น อาจครบเงื่อนไขกรณีเจ็บป่วย แต่ยังไม่ครบเงื่อนไขสงเคราะห์บุตร หรือยังคงมีเงินออมชราภาพสะสมอยู่ แต่ไม่มีสิทธิรับเงินทดแทนรายได้ในเดือนที่เกิดเหตุ ระบบข้อมูลและตัวชี้วัดจึงต้องประเมินสถานะสิทธิแบบรายกรณี (Benefit-specific Qualification) โดยไม่สรุปเป็นสถานะเดียว

2.2 จากสถานะทะเบียนสู่สถานะความพร้อมใช้สิทธิรายการ

เมื่อพิจารณาสถานะของผู้ประกันตนก่อนเกิดเหตุ โครงสร้างดังกล่าวทำให้ประกันสังคมมาตรา 40 มีสถานะที่ควรจำแนกอย่างน้อย 3 ระดับ ได้แก่ (1) ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียน (2) ผู้ที่มีการส่งเงินสมทบในช่วงอ้างอิง และ (3) ผู้ที่มีจำนวนเดือนสมทบครบเงื่อนไขของสิทธิแต่ละกรณี ในทางปฏิบัติ จำนวนบุคคลในแต่ละระดับอาจไม่เท่ากัน การใช้จำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนเพียงตัวแปรเดียวจึงอาจทำให้ประเมินระดับความคุ้มครองสูงกว่าความเป็นจริง และไม่สามารถระบุได้ว่า ผู้ที่อยู่ในระบบมีความพร้อมใช้สิทธิเมื่อเกิดเหตุเพียงใด

ด้วยเหตุนี้ การประเมินประสิทธิผลของประกันสังคมมาตรา 40 จึงจำเป็นต้องก้าวพ้นจากการนับจำนวนผู้ขึ้นทะเบียน ไปสู่การตรวจสอบการส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องและการครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิแต่ละกรณี สามระดับดังกล่าวสะท้อนสถานะของผู้ประกันตนตั้งแต่การมีชื่ออยู่ในทะเบียนจนถึงความพร้อมใช้สิทธิเมื่อเกิดเหตุ ขณะที่กรอบแนวคิดในหัวข้อถัดไปจะขยายการวิเคราะห์ไปสู่ระดับที่ 4 คือ การได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ เพื่อให้ครอบคลุมเส้นทางจากการขึ้นทะเบียนไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงอย่างครบถ้วน

3. กรอบแนวคิด: การเปลี่ยนจากมุมมองแบบความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน (Nominal Coverage)

ไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จำแนกการวัดความคุ้มครองทางสังคมออกเป็น “ความคุ้มครองตามกฎหมาย” (Legal Coverage) และ “ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง” (Effective Coverage) โดยการที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มประชากรอยู่ภายใต้ความคุ้มครองยังไม่รับประกันว่าความคุ้มครองดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติและเกิดผลจริง สำหรับบทวิเคราะห์ฉบับนี้ ผู้จัดทำใช้คำว่า “ความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน” (Nominal Coverage) เพื่อหมายถึงการสมัครหรือการมีชื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ขณะที่ “ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง” (Effective Coverage) หมายถึง ความคุ้มครองที่เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การที่ผู้ประกันตนอยู่ในสถานะได้รับความคุ้มครอง มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขของสิทธิแต่ละกรณี และเมื่อเกิดเหตุสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์ทดแทนจริง

ความแตกต่างระหว่างแนวคิดทั้งสองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประกันสังคมมาตรา 40 เนื่องจากการสมัครและการส่งเงินสมทบเป็นคนละขั้นตอนกัน ผู้ที่สมัครแล้วอาจมีชื่ออยู่ในทะเบียน แม้จะหยุดส่งเงินสมทบไปบางช่วง และสามารถกลับมาส่งใหม่ได้โดยไม่จำเป็นต้องสมัครใหม่ อย่างไรก็ตาม การคงชื่ออยู่ในทะเบียนไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนครบทุกกรณี เพราะสิทธิแต่ละประเภทพิจารณาจากจำนวนเดือนที่ส่งเงินสมทบภายในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด การขาดส่งเพียงบางเดือนจึงอาจยังไม่ทำให้สิ้นสถานะผู้ประกันตน แต่สามารถทำให้ไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิบางประเภทในเดือนที่เกิดเหตุได้

เมื่อนำกรอบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับประกันสังคมมาตรา 40 ผู้จัดทำบทวิเคราะห์จึงพัฒนากรอบวิเคราะห์กระบวนการจากการเข้าสู่ระบบไปสู่การได้รับความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงในรูปห่วงโซ่ 4 ระดับ (ดังแสดงในรูปภาพที่ 1) ได้แก่ **ระดับที่ 1 คือ ผู้ขึ้นทะเบียน** ซึ่งสะท้อนความสามารถของรัฐในการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 แต่ยังไม่สามารถบอกได้ว่าบุคคลดังกล่าวส่งเงินสมทบต่อเนื่องหรือไม่ **ระดับที่ 2 คือ ผู้ส่งเงินสมทบจริงในเดือนหรือช่วงเวลาที่นำมาวิเคราะห์** ซึ่งสะท้อนว่าผู้ประกันตนยังมีความเคลื่อนไหวอยู่ในระบบ แต่การส่งเงินเพียงเดือนเดียวอาจยังไม่สามารถรับรองได้ว่าจะครบเงื่อนไขของสิทธิทุกกรณี **ระดับที่ 3 คือ ผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณี** โดยพิจารณาประวัติการส่งเงินสมทบตามเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท และ **ระดับที่ 4 คือ ผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ** กล่าวคือ เมื่อเกิดการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือมีเหตุอื่นตามกฎหมายแล้ว ผู้ประกันตนสามารถยื่นคำขอ ผ่านการตรวจสอบสิทธิ และได้รับประโยชน์ทดแทนจริง

จำนวนบุคคลในแต่ละระดับอาจไม่เท่ากัน และความแตกต่างระหว่างแต่ละขั้นสะท้อน **ช่องว่างความคุ้มครอง (Coverage Gap)** ซึ่งมีสาเหตุและลักษณะแตกต่างกัน ช่องว่างระหว่างผู้ขึ้นทะเบียนกับผู้ส่งเงินสมทบจริงสะท้อนปัญหาการไม่เริ่มส่งหรือการหยุดส่งหลังสมัคร ช่องว่างระหว่างผู้ส่งเงินสมทบจริงกับผู้ที่มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณีสะท้อนปัญหาการส่งเงินสมทบไม่สม่ำเสมอหรือจำนวนเดือนสมทบไม่เพียงพอ ขณะที่ช่องว่างระหว่างผู้ที่มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณีกับผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงอาจเกี่ยวกับการไม่ทราบสิทธิ การไม่ยื่นคำขอ ขั้นตอนและเอกสาร หรือข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของสำนักงานประกันสังคม

นอกจากนี้ การประเมินความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) ของประกันสังคมมาตรา 40 ไม่ควรสรุปว่าผู้ประกันตนคนหนึ่ง “มีสิทธิ” หรือ “ไม่มีสิทธิ” ด้วยสถานะเดียว เพราะบุคคลเดียวกันอาจครบเงื่อนไขกรณีเจ็บป่วย แต่ยังไม่ครบเงื่อนไขกรณีสงเคราะห์บุตร หรืออาจยังมีเงินออมชราภาพสะสมอยู่ แม้จะไม่ครบเงื่อนไขรับเงินทดแทนรายได้ในเดือนที่เกิดเหตุ การประเมินจึงต้องแยกตามประเภทประโยชน์ทดแทน (Benefit-specific Qualification) เพื่อให้สะท้อนผลของการขาดส่งต่อสิทธิแต่ละกรณีได้อย่างถูกต้อง

การเปลี่ยนจากมุมมองแบบความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน (Nominal Coverage) ไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) จึงเป็นการเปลี่ยนเกณฑ์ประเมินความสำเร็จของประกันสังคมมาตรา 40 จากการวัดเพียงจำนวนผู้สมัครหรือจำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียน ไปสู่การพิจารณาว่า ผู้สมัครยังส่งเงินสมทบอยู่หรือไม่ ส่งได้สม่ำเสมอเพียงใด มีคุณสมบัติครบตามสิทธิใดบ้าง และสามารถได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุหรือไม่ ตัวชี้วัดของสำนักงานประกันสังคมในระยะต่อไปจึงควรครอบคลุมทั้งจำนวนผู้ส่งเงินสมทบที่ยังมีความเคลื่อนไหว ความต่อเนื่องของการส่งเงินสมทบ อัตราการครบเงื่อนไขรายสิทธิ และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนจริง โดยไม่ควรใช้จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนเป็นตัวแทนระดับความคุ้มครองทั้งหมด

กรอบแนวคิดนี้จึงเป็นฐานสำหรับพิจารณาหลักฐานเชิงประจักษ์ในหัวข้อถัดไปว่า ระหว่างผู้ขึ้นทะเบียน ผู้ส่งเงินสมทบ ผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิ และผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริง มีช่องว่างเกิดขึ้นในระดับใด และช่องว่างดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบประกันสังคมมาตรา 40 มากน้อยเพียงใด

รูปภาพที่ 1 แสดงห่วงโซ่ 4 ระดับจากการขึ้นทะเบียนสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง



- หมายเหตุ: 1. รูปภูวนั้เป็นกรอบวิเคราะห้ที่ผู้จัดทำวิเคราะห้พัฒนาขึ้นสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยประยุกต์จากกรอบการวัดความคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งจำแนกระหว่าง “ความคุ้มครองตามกฎหมาย” (Legal Coverage) และ “ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง” (Effective Coverage) โดยความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงครอบคลุมทั้งผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในระบบสมทบอาจวัดจากผู้ส่งเงินสมทบที่ยังมีความเคลื่อนไหว และผู้ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ ผู้จัดทำวิเคราะห้จึงต้อยัดเป็นห่วงโซ่ 4 ระดับ ได้แก่ ผู้ขึ้นทะเบียน ผู้ส่งเงินสมทบจริง ผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณี และผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ ทั้งนี้ ห่วงโซ่ 4 ระดับดังกล่าวเป็นกรอบที่ผู้จัดทำวิเคราะห้พัฒนาขึ้นและมีได้ปรากฏโดยตรงในรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. ความคุ้มครองตามกฎหมาย (Legal Coverage) หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มประชากรอยู่ภายใต้ขอบเขตความคุ้มครองของประโยชน์ทดแทนประเภทหนึ่ง
3. ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) หมายถึง การที่บทบัญญัติตามกฎหมายถูกนำไปปฏิบัติจริง โดยอาจวัดจากผู้ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในระบบสมทบอาจพิจารณาจากผู้ส่งเงินสมทบที่ยังมีความเคลื่อนไหว ตลอดจนผู้ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ

ที่มา: International Labour Office. (2021). *World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads — in Pursuit of A Better Future*. Geneva: ILO, Annex 2, pp. 230-235; ผู้จัดทำวิเคราะห้

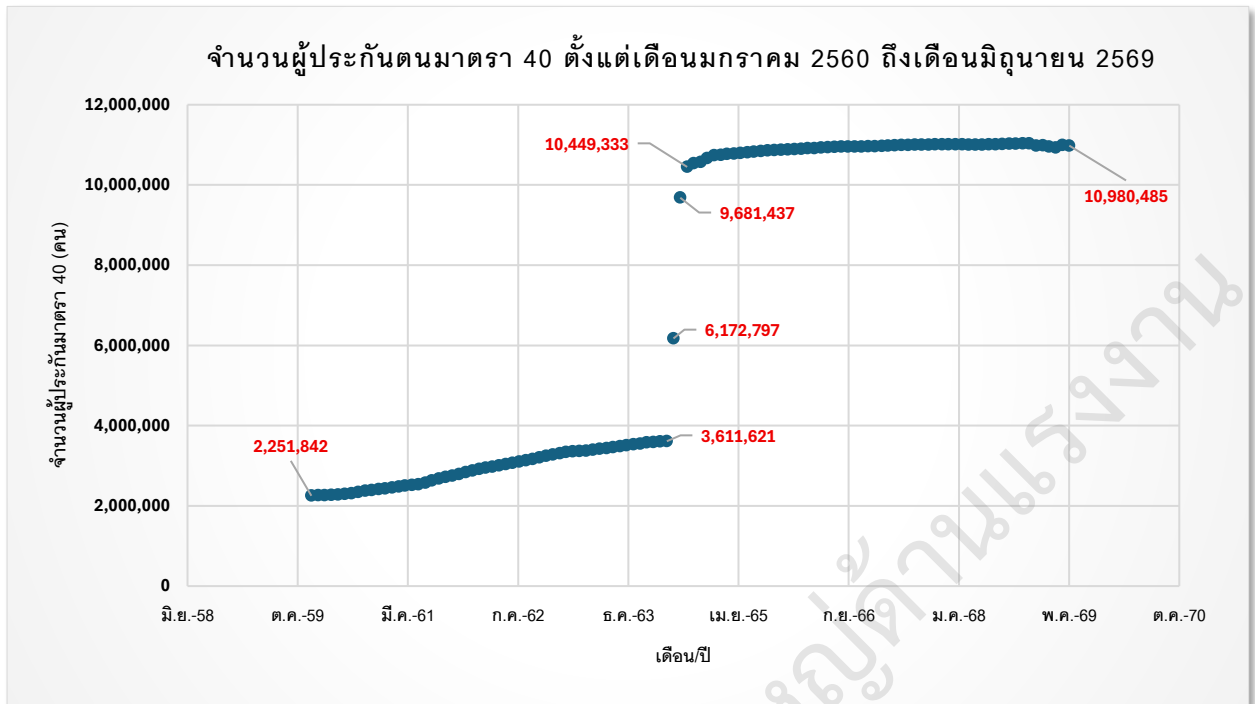
4. สัญญาณเชิงประจักษ์ของปัญหาความต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40

จากข้อมูลจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 ณ สิ้นเดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2560 ถึงเดือนมิถุนายน 2569 ดังแสดงในรูปภาพที่ 2 พบว่า จำนวนผู้ประกันตนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยรวมในช่วงเวลาดังกล่าว โดย ณ เดือนมกราคม 2560 มีจำนวนผู้ประกันตน 2,251,842 คน และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในช่วงมาตรการเยียวยาโควิด-19 ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน 2564 จำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจาก 3,611,621 คนในเดือนมิถุนายน 2564 เป็น 6,172,797 คนในเดือนกรกฎาคม 2564 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 70.91 ก่อนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 56.84 เป็น 9,681,437 คนในเดือนสิงหาคม 2564 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.93 เป็น 10,449,333 คนในเดือนกันยายน 2564

ภายหลังช่วงดังกล่าว จำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 เพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลงอย่างมากและทรงตัวอยู่ใกล้ระดับ 11 ล้านคน โดยล่าสุด ณ เดือนมิถุนายน 2569 มีจำนวนผู้ประกันตน 10,980,485 คน การเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงมาตรการเยียวยาสะท้อนว่า ภาครัฐสามารถเร่งนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ทะเบียนประกันสังคมมาตรา 40 ได้ในระยะเวลาดังนั้น

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้มีชื่ออยู่ในระบบ ณ สิ้นเดือนยังไม่สามารถใช้แทนจำนวนผู้ส่งเงินสมทบจริง จำนวนผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณี หรือจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุได้โดยตรง ดังนั้น แผนภูมิเส้นในรูปภาพที่ 2 นี้จึงควรตีความในฐานะข้อมูลพื้นฐานที่แสดงการขยายตัวของจำนวนผู้มีชื่อในทะเบียน ก่อนพิจารณาหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบในลำดับถัดไป

รูปภาพที่ 2 แสดงจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 ณ สิ้นเดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2560 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2569



หมายเหตุ: กราฟแสดงจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 ณ สิ้นเดือน
ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

หลักฐานจากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศเริ่มสะท้อนภาพที่สอดคล้องกันว่า ความท้าทายสำคัญของประกันสังคมมาตรา 40 อาจไม่ได้อยู่เพียงที่ความสามารถในการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ทะเบียน แต่คือความสามารถของระบบประกันสังคมในการรักษาให้ผู้สมัครส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องจนมีคุณสมบัติครบและได้รับความคุ้มครองจริง

งานวิจัยของ Olken และคณะ¹ ซึ่งเผยแพร่เป็น NBER Working Paper ในปี 2567 ใช้ข้อมูลการบริหารรายบุคคลของสำนักงานประกันสังคมเพื่อศึกษาผลของมาตรการเยียวยาโควิด-19 ที่กำหนดให้แรงงานนอกระบบต้องสมัครมาตรา 40 จึงจะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามมาตรการเยียวยา ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจดังกล่าวทำให้สัดส่วนผู้สมัครในพื้นที่เป้าหมายเพิ่มจากประมาณร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 73 ภายในเวลาเพียงสองเดือน อย่างไรก็ตาม กราฟอัตราการคงอยู่ในการส่งเงินสมทบรายเดือน (Retention Rate) ดังแสดงในรูปภาพที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่สมัครในไตรมาสที่ 3 ปี 2564 ซึ่งเป็นช่วงมาตรการเยียวยา มีอัตราการคงอยู่ต่ำกว่าและลดลงเร็วกว่าผู้ที่สมัครในไตรมาสที่ 3 ปี 2559 อย่างชัดเจน โดยหลังสมัคร 6 เดือน เหลือผู้ที่ยังส่งเงินสมทบเพียงร้อยละ 24 เทียบกับร้อยละ 53 ของผู้สมัครในช่วงปกติ และเมื่อครบ 12 เดือนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13 เทียบกับร้อยละ 43 ตามลำดับ ผลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า มาตรการทางการเงินแบบครั้งเดียวสามารถเพิ่มจำนวนผู้สมัครได้อย่างรวดเร็ว แต่ไม่จำเป็นต้องทำให้ผู้สมัครคงอยู่ในระบบระยะยาว

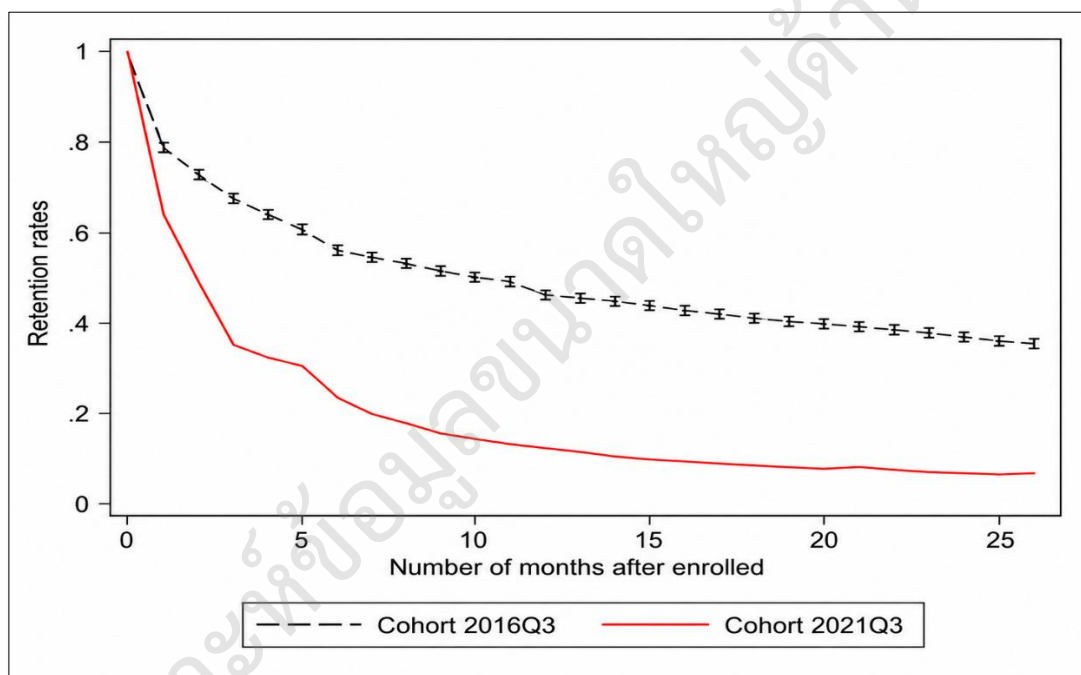
พฤติกรรมทางเลือกทางเลือกเงินสมทบยังสะท้อนความแตกต่างระหว่างผู้สมัครทั้งสองกลุ่ม ดังแสดงในรูปภาพที่ 4 โดยในช่วงก่อนมาตรการเยียวยา ผู้สมัครแทบไม่เลือกทางเลือกที่ 1 ซึ่งเป็นทางเลือกที่มีเงินสมทบและระดับความคุ้มครองต่ำสุด แต่ในช่วงมาตรการเยียวยา สัดส่วนผู้เลือกทางเลือกที่ 1 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 40

¹ งานวิจัยเรื่อง “Willingness-To-Pay vs Administrative Hurdles: Understanding Barriers to Social Insurance Enrollment in Thailand” โดย Benjamin A. Olken, Rema Hanna, Phitawat Poonpolkul และ Nada Wasi เผยแพร่โดย National Bureau of Economic Research (NBER)

ขณะที่สัดส่วนผู้ที่เลือกทางเลือกที่ 3 ซึ่งเป็นทางเลือกที่มีเงินสมทบและระดับความคุ้มครองสูงที่สุดลดลงอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ทางเลือกที่ 2 ยังคงเป็นทางเลือกที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในทั้งสองช่วงเวลา รูปแบบดังกล่าวเป็นหลักฐานเชิงพรรณนาที่สอดคล้องกับการที่ผู้สมัครช่วงมาตรการเยียวยาให้น้ำหนักกับสิทธิประโยชน์ในอนาคตต่ำกว่า หรือเลือกทางเลือกที่มีเงินสมทบต่ำที่สุดเพื่อให้ผ่านเงื่อนไขรับเงินเยียวยา

เมื่อพิจารณาร่วมกับผลประมาณการจากแบบจำลองการเลือกทางเลือกเงินสมทบ งานวิจัยจึงสรุปว่า ผู้ที่ถูกจูงใจให้สมัครให้คุณค่ากับความคุ้มครองต่ำกว่าผู้ที่สมัครโดยไม่มีแรงจูงใจ ทั้งนี้ ผลดังกล่าวยังคงปรากฏแม้ผู้วิจัยจะปรับการวิเคราะห์เพื่อคำนึงถึงผู้ที่อาจถูกจำกัดให้เลือกทางเลือกที่ 1 เนื่องจากเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติแล้วก็ตาม

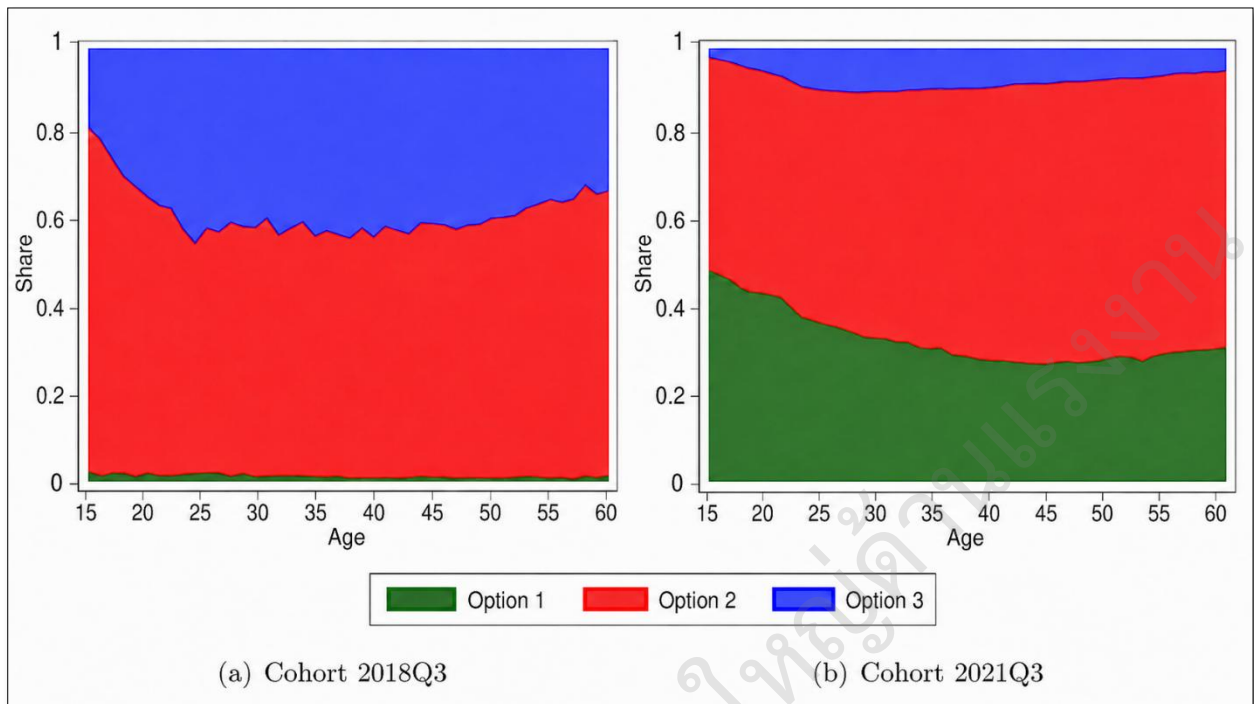
รูปภาพที่ 3 แสดงอัตราการคงอยู่รายเดือน (Retention Rate) หลังการสมัครของผู้ประกันตนมาตรา 40
เปรียบเทียบระหว่างผู้สมัครไตรมาส 3 ปี 2559 และไตรมาส 3 ปี 2564



หมายเหตุ: อัตราการคงอยู่รายเดือน (Retention Rate) หมายถึง สัดส่วนของผู้สมัครในรุ่นเดียวกันที่ยังชำระเงินสมทบในเดือนนั้น เทียบกับจำนวนผู้สมัครตั้งแต่นั้น
เส้นประสีดำแสดงผู้สมัครไตรมาส 3 ปี 2559 และเส้นสีแดงแสดงผู้สมัครไตรมาส 3 ปี 2564

ที่มา: Olken, Hanna, Poonpolkul และ Wasi (2024), Figure 2, *Willingness-To-Pay vs Administrative Hurdles: Understanding Barriers to Social Insurance Enrollment in Thailand*, NBER Working Paper No. 33096

รูปภาพที่ 4 แสดงสัดส่วนการเลือกทางเลือกเงินสมทบของผู้สมัครมาตรา 40 จำแนกตามอายุ
เปรียบเทียบผู้สมัครไตรมาสที่ 3 ปี 2561 และไตรมาสที่ 3 ปี 2564 ในจังหวัดที่อยู่ภายใต้มาตรการเยียวยา



หมายเหตุ: 1. แกนตั้งแสดงสัดส่วนการเลือกทางเลือกเงินสมทบของผู้สมัครใหม่ และแกนอนแสดงอายุของผู้สมัคร โดยสัดส่วนของทางเลือกที่ 1 (Option 1) ทางเลือกที่ 2 (Option 2) และทางเลือกที่ 3 (Option 3) ในแต่ละอายุรวมกันเท่ากับ 1 หรือร้อยละ 100

- ทางเลือกที่ 1 ทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3 มีอัตราเงินสมทบปกติเดือนละ 70 บาท 100 บาท และ 300 บาท ตามลำดับ โดยทางเลือกที่ 1 ให้ความคุ้มครองพื้นฐาน ทางเลือกที่ 2 เพิ่มสิทธิด้านบำนาญชราภาพ และทางเลือกที่ 3 ให้ความคุ้มครองพื้นฐานในระดับที่สูงขึ้น พร้อมสิทธิด้านบำนาญชราภาพและสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ ในช่วงมาตรการเยียวยาที่มีการลดอัตราเงินสมทบเป็นการชั่วคราว
- Cohort 2018Q3 หมายถึง กลุ่มผู้สมัครใหม่ในไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ในจังหวัดที่ต่อมาอยู่ภายใต้มาตรการเยียวยา โดยเป็นช่วงก่อนมีมาตรการดังกล่าว ขณะที่ Cohort 2021Q3 หมายถึง กลุ่มผู้สมัครใหม่ในไตรมาสที่ 3 ปี 2564 ในจังหวัดที่อยู่ภายใต้มาตรการเยียวยา

ที่มา: Olken, Hanna, Poonpolkul และ Wasi (2024), Figure 4, *Willingness-To-Pay vs Administrative Hurdles: Understanding Barriers to Social Insurance Enrollment in Thailand*, NBER Working Paper No. 33096

หลักฐานจากประเทศไทยในช่วงก่อนมาตรการเยียวยาชี้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยสายชล คล้อยเอี่ยม พิสิฐ ศรีรัตนวงศ์ และณภูมิ สุวรรณภูมิ (2565)² รายงานว่า จากข้อมูลผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่ส่งเงินสมทบในแต่ละเดือนระหว่างปี 2561-2563 มีผู้ประกันตนประมาณ 3 ใน 10 คนเท่านั้นที่ส่งเงินสมทบในแต่ละเดือน แม้จำนวนผู้ประกันตนรายใหม่จะเพิ่มขึ้น ขณะที่ผลการวิเคราะห์ฐานข้อมูลผู้สมัครจำนวน 53,556 คนของผู้วิจัยพบว่า อายุอาชีพ และช่องทางการขึ้นทะเบียนมีความสัมพันธ์กับการส่งเงินสมทบจนเกิดสิทธิกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย โดยผู้สมัครอายุ 25-34 ปี ผู้ประกอบอาชีพเป็นพนักงานบริการและผู้ปฏิบัติงานในโรงงานเครื่องจักรตลอดจนผู้สมัครผ่านเกณฑ์ มีโอกาสไม่เกิดสิทธิสูงกว่ากลุ่มเปรียบเทียบ อีกการศึกษาหนึ่งจัดทำโดยกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม³ ซึ่งครอบคลุมผู้ขึ้นทะเบียนใหม่กว่า 7.7 แสนคนระหว่างเดือนมกราคม 2561 ถึงกรกฎาคม 2563 พบว่า ประมาณร้อยละ 13 ไม่เกิดสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และพบความแตกต่างตามลักษณะของผู้ประกันตน ทางเลือกเงินสมทบ พื้นที่ และช่องทางการสมัคร ข้อค้นพบ

² งานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการส่งเงินสมทบจนเกิดสิทธิของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมตามมาตรา 40: กรณีการเกิดสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย” โดย สายชล คล้อยเอี่ยม, พิสิฐ ศรีรัตนวงศ์ และณภูมิ สุวรรณภูมิ

³ งานวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับการไม่เกิดสิทธิกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ระหว่างปี 2561-2563” โดย กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม; อ้างถึงใน สายชล คล้อยเอี่ยม (2565)

เหล่านี้ไม่ได้หมายความว่าผู้สมัครทั้งหมดหลุดออกจากระบบ แต่แสดงให้เห็นชัดว่า สถานะการเป็นผู้ประกันตนในทะเบียนไม่เท่ากับการมีคุณสมบัติครบเพื่อใช้สิทธิในทุกช่วงเวลา

สายชล คล้อยเอี่ยม (2565)⁴ ยังพบปัจจัยที่สัมพันธ์กับการส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องหลายด้าน ได้แก่ รายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีเงินส่ง ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง การหลงลืมกำหนดชำระ ความไม่สะดวกของช่องทางการจ่าย การไม่ทราบผลของการขาดส่งและไม่ทราบว่าจะดำเนินการอย่างไรภายหลังขาดส่ง ตลอดจนการรับรู้ว่สิทธิประโยชน์ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง และขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทนมีความยุ่งยาก นอกจากนี้การไม่มีเครื่องมือเตือนความจำหรือระบบแจ้งเตือน และการขาดหลักฐานหรือข้อมูลยืนยันการชำระเงินที่ชัดเจน ยังอาจทำให้ผู้ประกันตนที่มีความตั้งใจส่งเงินสมทบเกิดการขาดส่งได้ ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนว่า ความไม่ต่อเนื่องมิได้เกิดจากปัจจัยด้านราคาเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากข้อจำกัดหลายด้านที่เชื่อมโยงกัน

พัฒนาการเชิงนโยบายล่าสุดยังสะท้อนว่า สำนักงานประกันสังคมตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาความต่อเนื่อง โดยมีการยกย่องพระราชกฤษฎีกาให้ส่วนลดเงินสมทบร้อยละ 10 แก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่ชำระเงินสมทบล่วงหน้า 12 เดือนในคราวเดียว ส่งผลให้อัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายในสามทางเลือกลดลงจาก 70, 100 และ 300 บาท เป็น 63, 90 และ 270 บาท ตามลำดับ ทั้งสำนักข่าวฐานเศรษฐกิจ⁵ ไทยพีบีเอส⁶ และไทยรัฐ⁷ รายงานตรงกันว่า วัตถุประสงค์ของมาตรการดังกล่าวคือการสร้างแรงจูงใจให้ส่งเงินสมทบต่อเนื่อง ลดการขาดส่ง และช่วยให้ผู้ประกันตนเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สำนักข่าวฐานเศรษฐกิจรายงานเพิ่มเติมว่าภายใต้สมมติฐานว่ามีผู้ชำระเงินสมทบล่วงหน้าร้อยละ 29.5 รายรับจากเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นจะมากกว่ามูลค่าส่วนลด เนื่องจากแม้้อัตราเงินสมทบจะลดลงร้อยละ 10 แต่คาดว่าจะการนำส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 ขณะเดียวกัน การใช้สิทธิประโยชน์อาจเพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบครบเงื่อนไขมากขึ้น แต่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อกองทุนเพียงเล็กน้อย

อย่างไรก็ดี ณ เดือนกรกฎาคม 2569 มาตรการให้ส่วนลดเงินสมทบแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 นี้ยังอยู่ในขั้นตอนการยกย่องและจะมีผลก็ต่อเมื่อผ่านกระบวนการทางกฎหมายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น ขณะที่ระบบปัจจุบันเปิดให้ชำระล่วงหน้าได้สูงสุด 12 เดือน (แต่ไม่มีส่วนลดเงินสมทบร้อยละ 10) และได้ขยายช่องทางการชำระผ่านแอปพลิเคชันแล้ว⁸ ซึ่งช่วยลดต้นทุนธุรกรรมได้ระดับหนึ่ง

เมื่อนำหลักฐานทั้งหมดมาพิจารณาร่วมกัน จึงปรากฏสัญญาณเชิงโครงสร้างว่า ภาครัฐมีศักยภาพในการดึงแรงงานเข้าสู่ระบบผ่านเงินเยียวยา การประชาสัมพันธ์ เครือข่ายรับสมัคร หรือมาตรการจูงใจ แต่ระบบยังเผชิญข้อจำกัดในการเปลี่ยนผู้สมัครให้เป็นผู้ส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องจนมีคุณสมบัติครบตามสิทธิแต่ละกรณี และได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ อย่างไรก็ตาม ข่าวก่เกี่ยวกับส่วนลดร้อยละ 10 ควรตีความเป็นสัญญาณของทิศทางนโยบาย มิใช่หลักฐานยืนยันขนาดของปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งยังต้องตรวจสอบจากข้อมูลการส่งเงินสมทบลายเดือนของสำนักงานประกันสังคม

ดังนั้น หลักฐานในหัวข้อนี้นี้แม้ยังไม่เพียงพอที่จะสรุปขนาดของปัญหาในสถานการณ์ปัจจุบัน แต่เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า ความไม่ต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบไม่อาจอธิบายด้วยระดับเงินสมทบหรือส่วนลดเพียงอย่างเดียว

⁴ งานวิจัยเรื่อง “สาเหตุของการส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องของผู้ประกันตนตามมาตรา 40: การศึกษาเชิงคุณภาพ” โดย สายชล คล้อยเอี่ยม

⁵ อ้างอิง: สำนักข่าวฐานเศรษฐกิจ, ข่าว “มาตรา 40 เสร ประกันสังคมออก พ.ร.ฎ. ใหม่ ลดอัตราเงินสมทบลง 10%” (16 กรกฎาคม 2569)

⁶ อ้างอิง: สำนักข่าวไทยพีบีเอส, ข่าว “ประกันสังคมยกย่อง พ.ร.ฎ. ใหม่ ลดเงินสมทบผู้ประกันตนมาตรา 40 ลง 10%” (22 กรกฎาคม 2569)

⁷ อ้างอิง: สำนักข่าวไทยรัฐ, ข่าว “ประกันสังคม ลุยยกย่อง พ.ร.ฎ. ลดเงินสมทบ ม.40 ร้อยละ 10 ให้คนชำระล่วงหน้า 12 เดือน” (22 กรกฎาคม 2569)

⁸ อ้างอิง: กระทรวงแรงงาน, ข่าว “กระทรวงแรงงาน — ธนาคารกรุงไทย เพิ่มช่องทางชำระเงินสมทบ ม. 39 - ม. 40 ผ่านแอป “เป่าตัง” อำนวยความสะดวกผู้ประกันตน” (19 กุมภาพันธ์ 2568)

หากแต่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ พฤติกรรม การบริหารจัดการ และเงื่อนไขของระบบที่เชื่อมโยงกัน โดยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าวจะได้รับการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในหัวข้อที่ 5 ก่อนนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อที่ 6 ต่อไป

5. เหตุใดการสมัครจึงไม่แปรเป็นการส่งเงินสมทบต่อเนื่อง: ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

หลักฐานในหัวข้อที่ 4 สะท้อนว่า ความสามารถในการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ทะเบียนมิได้หมายความว่าระบบจะสามารถรักษาให้ผู้สมัครส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องจนมีคุณสมบัติครบและได้รับความคุ้มครองจริง ปัญหาดังกล่าวไม่ควรถูกอธิบายว่าเกิดจากการขาดวินัยหรือระดับเงินสมทบเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างลักษณะทางเศรษฐกิจและพฤติกรรมของแรงงานนอกระบบกับรูปแบบการส่งเงินสมทบ สิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการของระบบประกันสังคม โดยสามารถจำแนกข้อจำกัดสำคัญได้ 4 ประการ ดังนี้

5.1 รายได้และสภาพคล่องไม่สอดคล้องกับรอบการส่งเงินสมทบ

แรงงานนอกระบบจำนวนมากมีรายได้ผันผวน ไม่แน่นอน หรือตามฤดูกาล ขณะที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพและความเสี่ยงทางเศรษฐกิจด้วยตนเอง เมื่อมีสภาพคล่องจำกัด ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายจำเป็นในปัจจุบันย่อมได้รับความสำคัญก่อนเงินสมทบซึ่งให้ความคุ้มครองในอนาคต การขาดส่งจึงอาจสะท้อนการจัดลำดับรายจ่ายภายใต้ข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง มากกว่าการไม่ต้องการหลักประกันทางสังคม

นอกจากนี้ การกำหนดเงินสมทบเป็นรายเดือนอาจไม่สอดคล้องกับจังหวะรายได้ของเกษตรกร ผู้รับจ้างอิสระ ผู้ค้ารายย่อย และแรงงานแพลตฟอร์ม แม้จำนวนเงินสมทบต่อเดือนจะไม่สูง แต่ผู้ประกันตนอาจไม่มีเงินสดเพียงพอในวันที่ต้องชำระ ขณะที่การชำระล่วงหน้าช่วยลดจำนวนครั้งในการทำธุรกรรมได้ แต่ต้องใช้เงินก้อน จึงไม่สามารถแก้ข้อจำกัดด้านสภาพคล่องของแรงงานทุกกลุ่มได้

5.2 คุณค่าของสิทธิและการตัดสินใจระหว่างปัจจุบันกับอนาคต

ความต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกันตนมาตรา 40 เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเงินที่จ่ายในปัจจุบันกับความคุ้มครองที่จะได้รับในอนาคตชัดเจนเพียงใด สิทธิประโยชน์หลายกรณีเกิดขึ้นเมื่อเผชิญเหตุในอนาคต และต้องผ่านเงื่อนไขการส่งเงินสมทบ ขณะที่แรงงานอาจกำลังเผชิญค่าใช้จ่ายหรือภาระหนี้ในปัจจุบัน จึงมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับเงินสดที่ใช้ได้ทันทีมากกว่าประโยชน์ที่ยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด พฤติกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการให้น้ำหนักกับประโยชน์ในปัจจุบันมากกว่าอนาคต (Present Bias) ซึ่งทำให้ความคุ้มครองระยะยาวถูกลดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่ต้องชำระทันที

การสมัครและการส่งเงินสมทบต่อเนื่องยังเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ การสมัครเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวและอาจถูกกระตุ้นด้วยแรงจูงใจเฉพาะหน้า แต่การรักษาสิทธิต้องอาศัยการตัดสินใจจ่ายซ้ำอย่างต่อเนื่อง เมื่อแรงจูงใจชั่วคราวสิ้นสุดลง ผู้ประกันตนจะกลับมาประเมินความคุ้มค่าของสิทธิเทียบกับภาระรายจ่ายในแต่ละเดือน หากสิทธิประโยชน์ถูกมองว่าไม่ตอบโจทย์ เข้าถึงยาก หรือมีมูลค่าต่ำกว่าที่คาด ความเต็มใจที่จะอยู่ในระบบย่อมลดลง

5.3 ภาระการตัดสินใจซ้ำและข้อจำกัดด้านการบริหาร

ประกันสังคมมาตรา 40 กำหนดให้ผู้ประกันตนรับผิดชอบการชำระเงินด้วยตนเอง จึงต้องจดจำ ตรวจสอบ และดำเนินการซ้ำในแต่ละเดือน ผู้ที่มีความตั้งใจส่งเงินสมทบต่อเนื่องอาจขาดส่งได้จากการหลงลืม ไม่

ทราบว่าได้เงินไต่ชำระแล้ว ไม่เข้าใจผลของการขาดส่ง หรือไม่สะดวกใช้ช่องทางชำระเงิน ปัญหาเหล่านี้แตกต่างจากการไม่มีเงินหรือการไม่เห็นคุณค่าของสิทธิ แต่ให้ผลเช่นเดียวกัน คือ ทำให้ประวัติการส่งเงินสมทบขาดช่วง

ข้อจำกัดยังครอบคลุมการสื่อสารและการดูแลหลังสมัคร ระบบอาจมีประสิทธิภาพในการรับสมัครสมาชิกใหม่ แต่ยังไม่เข้มข้นเพียงพอในการทำให้ผู้สมัครเข้าใจเงื่อนไขของแต่ละสิทธิ ตรวจสอบสถานะเงินสมทบได้ง่าย และทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรเมื่อขาดส่งหรือใกล้ไม่ครบเงื่อนไข เมื่อขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทนถูกมองว่ายาก ประสบการณ์ดังกล่าวยังอาจลดความเชื่อมั่นและส่งผลกระทบต่อตัดสินใจส่งเงินสมทบในระยะต่อไป

5.4 เงื่อนไขการเกิดสิทธิและความยั่งยืนของการคุ้มครอง

เนื่องจากระบบประกันสังคมมาตรา 40 เป็นระบบแบบสมทบ จึงจำเป็นต้องใช้ประวัติการส่งเงินสมทบเป็นเงื่อนไขการเกิดสิทธิ เพื่อรักษาความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกันตนและความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนเดือนสมทบภายในกรอบเวลาย้อนหลังทำให้การขาดส่งเงินสมทบบางช่วงสามารถส่งผลกระทบต่อครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิ แม้บุคคลดังกล่าวยังมีชื่ออยู่ในทะเบียนและเคยส่งเงินสมทบมาแล้วก็ตาม

ผลที่ตามมาคือความยั่งยืนของการคุ้มครอง กล่าวคือ แรงงานที่มีรายได้ไม่แน่นอนและมีความจำเป็นต้องได้รับหลักประกันอย่างมาก อาจเป็นกลุ่มที่รักษาประวัติการส่งเงินสมทบให้ครบเงื่อนไขได้ยากที่สุด ช่องว่างระหว่างการมีชื่ออยู่ในระบบกับการมีคุณสมบัติพร้อมได้รับความคุ้มครองจึงมิได้เกิดจากพฤติกรรมของผู้ประกันตนเพียงฝ่ายเดียว แต่สัมพันธ์กับการออกแบบเงื่อนไขที่อาจยังไม่สอดคล้องกับลักษณะความผันผวนของรายได้และสถานะการทำงานของแรงงานนอกระบบได้ดีเพียงพอ

เมื่อพิจารณาร่วมกัน ข้อจำกัดทั้งสี่ประการมีลักษณะเสริมแรงกัน ผู้ที่มีรายได้ผันผวนอาจไม่มีเงินในวันที่ต้องชำระ ขณะเดียวกันต้องตัดสินใจซ้ำทุกเดือน อาจยังไม่เห็นคุณค่าของสิทธิอย่างชัดเจน และหากขาดส่งก็เสี่ยงไม่ครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิเมื่อเกิดเหตุ ดังนั้น การส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องจึงควรถูกมองเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการออกแบบระบบ มากกว่าปัญหาวินัยของแรงงานเพียงอย่างเดียว ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเป็นฐานสำหรับพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายในหัวข้อที่ 6 ต่อไป

6. แนวทางแก้ไขเชิงนโยบาย: จากการเพิ่มผู้สมัครสู่การรักษาความคุ้มครองจริง

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่วิเคราะห์ในหัวข้อที่ 5 แสดงให้เห็นว่า ความไม่ต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบมิได้เกิดจากปัจจัยด้านราคาเพียงมิติเดียว การแก้ปัญหาจึงไม่ควรพึ่งส่วนลดหรือแรงจูงใจเฉพาะครั้ง แต่ควรเป็นชุดนโยบายที่ช่วยให้ผู้ประกันตนมาตรา 40 สามารถส่งเงินสมทบตามจังหวะรายได้ ลดภาระจากการดำเนินการซ้ำ เห็นคุณค่าและเข้าถึงสิทธิได้จริง มีกลไกรองรับเมื่อรายได้สะดุด และรักษาความคุ้มครองได้เมื่อสถานะการทำงานเปลี่ยนแปลง

ประสบการณ์จากต่างประเทศสะท้อนว่า การรักษาแรงงานนอกระบบให้อยู่ในระบบความคุ้มครองทางสังคมอย่างต่อเนื่องไม่สามารถพึ่งพาเครื่องมือชนิดเดียว แต่ต้องผสมผสานความยืดหยุ่นในการสมทบ การร่วมสมทบหรือการให้เงินจูงใจแบบมุ่งเป้า การลดภาระทางธุรกรรม การใช้ตัวกลางทางเศรษฐกิจช่วยรวบรวมและนำส่งเงินสมทบ ตลอดจนการเชื่อมโยงสิทธิระหว่างสถานะการทำงาน ทั้งนี้ ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องนำระบบของประเทศใดมาใช้ทั้งหมด แต่ควรเลือกประยุกต์เฉพาะเครื่องมือที่สอดคล้องกับโครงสร้างของประกันสังคมมาตรา 40 ดังสรุปในตารางที่ 2

กรณีศึกษาในตารางดังกล่าวครอบคลุมทั้งระบบความคุ้มครองทางสังคมแบบสมทบและกลไกการออมเพื่อวัยสูงอายุที่รัฐสนับสนุน โดยนำมาศึกษาในมิติของรูปแบบการนำส่งเงิน การร่วมสมทบหรือการให้เงินจูงใจ การลดภาระธุรกรรม และการส่งเสริมความต่อเนื่อง มิได้หมายความว่าทุกระบบมีวัตถุประสงค์ โครงสร้างเงินสมทบ หรือสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับประกันสังคมมาตรา 40

ตารางที่ 2 แสดงบทเรียนจากต่างประเทศและความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้กับประกันสังคมมาตรา 40

ระบบ/โครงการ (ประเทศ)	เครื่องมือสำคัญและข้อจำกัด	นัยต่อประกันสังคมมาตรา 40
i-Saraan / i-Saraan Plus (มาเลเซีย) ⁹	รัฐให้เงินจูงใจเพิ่มเติมตามยอดเงินออมโดยสมัครใจที่สมาชิกนำส่งเข้าบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติมาเลเซีย (EPF) โดย i-Saraan เปิดให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้มีรายได้ไม่ประจำ ออมเงินด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถกำหนดการหักเงินอัตโนมัติได้ ส่วน i-Saraan Plus เปิดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มหักหรือรวบรวมเงินจากรายได้ของแรงงานแพลตฟอร์มด้านการรับส่งผู้โดยสารและการจัดส่งอาหารหรือสินค้า แล้วนำส่งเข้าบัญชี EPF ตามจำนวนที่สมาชิกกำหนด ช่วยเพิ่มแรงจูงใจและลดภาระการดำเนินการซ้ำ แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการออมของแรงงานและมิได้กำหนดให้แพลตฟอร์มร่วมจ่ายเงินของตนเอง	ทดลองการให้เงินจูงใจหรือการร่วมสมทบแบบมุ่งเป้า ควบคู่กับระบบชำระเงินอัตโนมัติ การสะสมเงินสมทบที่ละน้อย และการให้แพลตฟอร์มช่วยรวบรวมและนำส่งเงินสมทบตามความยินยอม
CPF Platform Workers (สิงคโปร์) ¹⁰	ผู้ประกอบการแพลตฟอร์มหักและนำส่งเงินสมทบจากรายได้สุทธิของแรงงานเป็นรายเดือน พร้อมทั้งร่วมสมทบให้แก่แรงงานแพลตฟอร์มที่กฎหมายกำหนดให้เข้าสู่ระบบโดยอัตโนมัติ และผู้ที่สมัครใจเลือกเข้าสู่ระบบ โดยอัตราเงินสมทบของทั้งสองฝ่ายจะทยอยเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2025-2029 ช่วยลดภาระการนำส่งด้วยตนเอง แต่ต้องมีกฎหมาย ระบบข้อมูล และมาตรการรองรับผลกระทบต่อรายได้สุทธิในช่วงเปลี่ยนผ่าน	เริ่มจากการทดลองให้แพลตฟอร์มรวบรวมและนำส่งเงินสมทบตามความยินยอม พร้อมแจ้งยอดอย่างเป็นระบบ ก่อนพิจารณาหน้าที่ร่วมสมทบหรือหน้าที่ตามกฎหมาย โดยต้องมีมาตรการรองรับช่วงเปลี่ยนผ่าน
BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) (โคลอมเบีย) ¹¹	เปิดให้ผู้มีรายได้น้อยสะสมเงินออมจำนวนเล็กน้อยตามความสามารถ และได้รับเงินจูงใจจากรัฐเมื่อเลือกนำเงินออมไปเป็นรายได้ตลอดชีพที่จ่ายทุกสองเดือน อย่างไรก็ตาม รายได้ดังกล่าวไม่ใช่บำนาญขั้นต่ำ และระดับรายได้ขึ้นอยู่กับเงินออมสะสม	ประยุกต์ใช้แนวคิดการสะสมเงินสมทบที่ละน้อยตามจังหวะรายได้ โดยต้องไม่ลดระดับสิทธิเดิมหรือทำให้มาตรา 40 กลายเป็นระบบความคุ้มครองระดับรองสำหรับผู้มีรายได้น้อย
Monotributo Social MIDES (อุรุกวัย) ¹²	รวมภาษีและเงินสมทบประกันสังคมไว้ในการชำระแบบเหมาจ่ายเดียว และใช้อัตราสมทบแบบค่อยเป็นค่อยไปในช่วง 36 เดือนแรก ช่วยลดความซับซ้อนและภาระในระยะเริ่มต้น แต่เหมาะกับผู้ประกอบการรายย่อยจากครัวเรือนรายได้ต่ำหรือกลุ่มเปราะบางมากกว่าแรงงานทุกประเภท	พัฒนาช่องทางบริการและการชำระเงินแบบเบ็ดเสร็จสำหรับการชำระเงิน การตรวจสอบสิทธิ และการติดตามสถานะค่าขอ พร้อมศึกษาการใช้อัตราสมทบแบบขั้นบันไดกับผู้เข้าสู่ระบบใหม่หรือกลุ่มเปราะบาง โดยไม่จำเป็นต้องรวมการจัดเก็บภาษีกับเงินสมทบเข้าด้วยกัน

⁹ i-Saraan / i-Saraan Plus คือ โครงการออมเพื่อการเกษียณโดยสมัครใจภายใต้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติมาเลเซีย (Employees Provident Fund: EPF) โดย i-Saraan รองรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้ไม่มีรายได้ประจำ และแรงงานในเศรษฐกิจแบบกิ๊ก (Gig Economy) ส่วน i-Saraan Plus เป็นโครงการต่อยอดสำหรับผู้ขับขีรับส่งผู้โดยสารและจัดส่งอาหารหรือสินค้าผ่านแพลตฟอร์ม พร้อมทั้งได้รับเงินจูงใจสมทบจากรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนด

¹⁰ CPF Platform Workers คือ ระบบการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน Central Provident Fund (CPF) สำหรับแรงงานรับส่งผู้โดยสารและจัดส่งสินค้าผ่านแพลตฟอร์มในประเทศสิงคโปร์ โดยผู้ประกอบการแพลตฟอร์มหักเงินสมทบจากรายได้สุทธิของแรงงานและนำส่งเป็นรายเดือนแก่คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางแห่งสิงคโปร์ (Central Provident Fund Board: CPF Board) รวมทั้งร่วมสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

¹¹ BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) คือ กลไกการออมโดยสมัครใจเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้ในวัยสูงอายุของประเทศโคลอมเบีย บริหารโดยองค์การบริหารบำนาญแห่งโคลอมเบีย (Colpensiones) สำหรับผู้มีรายได้ต่ำที่ไม่สามารถส่งเงินเข้าสู่ระบบบำนาญได้อย่างสม่ำเสมอหรือไม่ครบเงื่อนไขรับบำนาญ โดยนำเงินออม ผลตอบแทน และเงินจูงใจจากรัฐมาคำนวณเป็นรายได้ที่จ่ายเป็นงวดตลอดชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

¹² Monotributo Social MIDES คือ ระบบภาษีแบบเหมาจ่ายควบคู่กับเงินสมทบประกันสังคมของประเทศอุรุกวัย สำหรับผู้ประกอบการรายย่อยจากครัวเรือนรายได้ต่ำหรือกลุ่มเปราะบาง โดยกำหนดเงินสมทบแบบค่อยเป็นค่อยไปในช่วง 36 เดือนแรก ก่อนชำระเต็มอัตราตั้งแต่วันที่ 37 เป็นต้นไป

บทเรียนร่วมจากกรณีศึกษาดังกล่าว (ดังสรุปในตารางที่ 2) คือ เครื่องมือนโยบายควรผูกกับพฤติกรรมการส่งเงินจริงมากกว่าการสมัครเพียงครั้งเดียว รูปแบบการสมทบต้องสอดคล้องกับจังหวะรายได้ ตัวกลางทางเศรษฐกิจสามารถช่วยลดภาระในการนำส่งเงินสมทบ และการลดขั้นตอนทางการบริหารต้องดำเนินการควบคู่กับการรักษาคุณภาพและความพึงพอใจของสิทธิ ดังนั้น แนวทางสำหรับประเทศไทยจึงควรประกอบด้วย 4 แผนนโยบาย ดังนี้

6.1 ปรับการส่งเงินสมทบให้ยืดหยุ่นและต่อเนื่อง

สำนักงานประกันสังคมควรพัฒนารูปแบบการสมทบที่ยืดหยุ่นกว่าการชำระเงินก้อนเดียวเป็นรายเดือน โดยเปิดให้ผู้ประกันตนสะสมเงินสมทบทีละน้อย (Micro-contributions) ผ่านบัญชีธนาคาร กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือธุรกรรมที่สร้างรายได้ เมื่อยอดสะสมครบตามทางเลือกที่กำหนดจึงนับเป็นเงินสมทบของเดือนนั้น วิธีดังกล่าวจะช่วยให้เกษตรกร ผู้ค้ารายย่อย ผู้รับจ้างอิสระ และแรงงานแพลตฟอร์มสามารถทยอยสะสมเงินตามช่วงที่มีรายได้ แทนการต้องจัดหาเงินเต็มจำนวนในวันเดียวกัน

ระบบควรเปิดให้เลือกวันและความถี่ในการนำส่งได้ตามลักษณะรายได้ เช่น รายสัปดาห์ รายเดือน หรือตามฤดูกาล พร้อมเชื่อมยอดสะสมเข้าสู่บัญชีประกันสังคมรายบุคคลเพียงบัญชีเดียว ผู้ประกันตนสามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นปัจจุบันว่าได้สะสมแล้วเท่าใด ยังขาดอีกเท่าใด และเมื่อใดจึงจะครบยอดเงินสมทบของเดือน

ควรดำเนินการควบคู่กับการขยายระบบหักบัญชีหรือกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยอัตโนมัติ โดยให้ผู้ประกันตนมาตรา 40 สามารถเลือกวันที่หักเงินให้สอดคล้องกับวันที่มีรายได้ และอนุญาตให้ระบบหักเงินซ้ำอีกครั้งโดยอัตโนมัติเมื่อการหักเงินครั้งแรกไม่สำเร็จ การแจ้งเตือนควรดำเนินการตั้งก่อนถึงกำหนด หลังชำระสำเร็จ และเมื่อการหักเงินไม่สำเร็จ โดยข้อความควรแสดงจำนวนเดือนที่ส่งแล้ว จำนวนเดือนที่ยังขาด และ ประโยชน์ทดแทนกรณีใดกำลังเสี่ยงไม่ครบเงื่อนไข มิใช่แจ้งเพียงว่าถึงกำหนดชำระเงินสมทบ

ส่วนการชำระล่วงหน้าควรคงไว้เป็นทางเลือกสำหรับผู้มีเงินก้อน แต่ไม่ควรเป็นเครื่องมือหลักเพียงรูปแบบเดียว แรงจูงใจที่ให้แก่ผู้จ่ายล่วงหน้าควรพิจารณาขยายไปยังผู้ที่ทยอยสะสมหรือส่งครบตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย เพื่อไม่ให้ผู้ที่ไม่มีรายได้ผันผวนเสียเปรียบผู้ที่มีสภาพคล่องสูงกว่า

6.2 เพิ่มคุณค่าของสิทธิและลดต้นทุนในการใช้สิทธิ

การรักษาผู้ประกันตนมาตรา 40 ให้อยู่ในระบบไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสมทบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับว่าความคุ้มครองสามารถตอบโจทย์ความเสี่ยงและเข้าถึงได้จริงเพียงใด สำนักงานประกันสังคมจึงควรพัฒนาทั้งการออกแบบสิทธิประโยชน์ (Benefit Design) และกระบวนการให้บริการ (Service Delivery) โดยให้ความสำคัญกับความเสี่ยงที่กระทบรายได้ของแรงงานโดยตรง เช่น การขาดรายได้จากการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุระยะสั้น ควบคู่กับการทำให้ขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทนสะดวก โปร่งใส และติดตามผลได้

การสื่อสารควรเปลี่ยนจากการระบุเพียงว่าแต่ละทางเลือกได้รับสิทธิอะไร ไปสู่การแสดงผลลัพธ์ที่ผู้ประกันตนเข้าใจได้ เช่น หากเจ็บป่วยจนทำงานไม่ได้จะได้รับเงินจำนวนเท่าใด ต้องใช้เอกสารใด มีขั้นตอนอย่างไร และใช้เวลาประมาณเท่าใดจึงได้รับเงิน การสื่อสารเช่นนี้จะช่วยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบกับความคุ้มครองมีความชัดเจนมากขึ้น

นอกจากนี้ ควรพัฒนา “บัญชีสิทธิส่วนบุคคล” ที่แสดงประวัติการส่งเงินสมทบ ยอดสะสม สถานะการครบเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณี และสถานะค่าขอในหน้าเดียว พร้อมเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐที่

เกี่ยวข้องเพื่อลดการยื่นเอกสารซ้ำ เมื่อเกิดเหตุ ระบบควรช่วยตรวจสอบและแนะนำสิทธิที่บุคคลอาจได้รับในเชิง รุก แทนการผลักภาระทั้งหมดให้ผู้ประกันตนค้นหาข้อมูลและพิสูจน์สิทธิด้วยตนเอง

ในระยะต่อไป ควรพัฒนาช่องทางบริการกลางแบบเบ็ดเสร็จ (Single Service Window) สำหรับ ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยเฉพาะ ตั้งแต่การสมัคร การสะสมและชำระเงินสมทบ การ ตรวจสอบจำนวนเดือนที่ครบเงื่อนไข การแจ้งเตือนเมื่อผู้ประกันตนมีความเสี่ยงไม่ครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิ ตลอดจนการยื่นและติดตามคำขอรับประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้ การเพิ่มสิทธิ การลดระยะรอคอย หรือการเปลี่ยน เงื่อนไขที่มีผลต่อรายจ่ายของกองทุนประกันสังคมควรผ่านการประเมินด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย เพื่อรักษา ความสมดุลระหว่างคุณค่าของสิทธิกับความยั่งยืนของกองทุน

6.3 ใช้แรงจูงใจแบบมุ่งเป้าและกลไกประกันความคุ้มครอง

ภาครัฐต้องใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนผู้ประกันตนมาตรา 40 ควรผูกการสนับสนุนกับพฤติกรรมที่ นำไปสู่ความคุ้มครองในระยะยาว มากกว่าการจ่ายเงินช่วยเหลือเพียงเพราะสมัครเข้าสู่ระบบ รูปแบบที่เหมาะสม คือ การร่วมสมทบแบบมุ่งเป้า (Targeted Matching Contribution) โดยรัฐสมทบเพิ่มเมื่อผู้ประกันตนมาตรา 40 ส่งเงินครบตามจำนวนเดือนที่กำหนด กลับเข้าสู่ระบบภายหลังขาดส่ง หรือรักษาการครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิได้ อย่างต่อเนื่อง

การร่วมสมทบควรให้ความสำคัญกับผู้ที่มีรายได้น้อย ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กลุ่มอาชีพที่มีรายได้ตาม ฤดูกาล หรือกลุ่มที่ข้อมูลแสดงว่ามีความเสี่ยงขาดส่งเงินสมทบสูง โดยกำหนดเพดานและระยะเวลาการสนับสนุน อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กลายเป็นการอุดหนุนแบบถาวรให้แก่ผู้ที่สามารถส่งเงินสมทบได้อยู่แล้ว

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ โรคระบาด หรือเหตุที่ทำให้รายได้ของแรงงานบางกลุ่มลดลงอย่างรุนแรง ควรพัฒนากลไกเงินสมทบชดเชยในภาวะวิกฤต (Contribution Credit) โดยโอนเงินสมทบเข้าบัญชีผู้ประกันตน มาตรา 40 โดยตรงในช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกเดิมสูญเสียความคุ้มครองในช่วงที่มีความ จำเป็นต้องพึ่งหลักประกันมากที่สุด กลไกดังกล่าวควรใช้กับกลุ่มและพื้นที่เป้าหมายที่ตรวจสอบได้ มิใช่กำหนดให้ แรงงานสมัครใหม่เพื่อรับเงินเยียวยาอย่างเดียว

พร้อมกันนี้ ควรศึกษาความเป็นไปได้ของระยะผ่อนผันสำหรับการขาดส่งระยะสั้น (Grace Period) หรือ การใช้กรอบเวลาการสะสมเงินสมทบที่ยืดหยุ่นขึ้นสำหรับสิทธิบางกรณี โดยต้องไม่เปิดให้ชำระย้อนหลังภายหลัง เหตุประกันเกิดขึ้นแล้ว และต้องไม่ลดระดับความคุ้มครองจนไม่เพียงพอ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขจึงควรเริ่มจาก โครงการทดลองเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะสิทธิ พร้อมประเมินผลต่อพฤติกรรมการส่งเงินสมทบ การใช้สิทธิ ฐานะ กองทุน และภาระการคลังก่อนขยายผล

6.4 พัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคลและขยายความรับผิดชอบร่วม

สำหรับแรงงานแพลตฟอร์ม ควรลดการพึ่งพาการนำส่งเงินสมทบด้วยตนเองเพียงฝ่ายเดียว โดยเริ่มจาก การทดลองให้แพลตฟอร์มทำหน้าที่รวบรวมและนำส่งเงินสมทบตามความยินยอมของแรงงานในสัดส่วนหรือ จำนวนที่กำหนดจากแต่ละธุรกรรม พร้อมแสดงยอดรายได้และยอดเงินสมทบให้ตรวจสอบได้ ในระยะต่อไปจึง ประเมินความเหมาะสมของการให้แพลตฟอร์มร่วมสมทบ หรือการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับแพลตฟอร์ม บางประเภท โดยต้องมีมาตรการรองรับผลกระทบต่อยุติธรรมของแรงงานและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ระบบประกันสังคมควรพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคล¹³ (Portable Social Protection) เนื่องจากแรงงานสามารถเปลี่ยนระหว่างการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33 ผู้ประกันตนมาตรา 39 และผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 40 ได้หลายครั้งตลอดชีวิตการทำงาน แนวทางระยะยาวควรประกอบด้วยบัญชีประกันสังคมรายบุคคล การเก็บประวัติการสมทบในระบบเดียว การแสดงสถานะสิทธิทั้งหมดร่วมกัน และการศึกษาความเป็นไปได้ในการนับหรือเชื่อมโยงระยะเวลาส่งเงินสมทบบางส่วนข้ามมาตรา เพื่อลดช่องว่างของความคุ้มครองเมื่อเปลี่ยนสถานะการทำงาน

นอกจากนี้ ควรเชื่อมข้อมูลผู้ประกันตนมาตรา 40 กับระบบสวัสดิการภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การร่วมสมทบหรือเงินสมทบชัดเจนมุ่งเป้าไปยังผู้ที่มีรายได้น้อยหรือได้รับผลกระทบจริง โดยต้องกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ข้อมูล การคุ้มครองความเป็นส่วนตัว และช่องทางให้ประชาชนตรวจสอบหรือแก้ไขข้อมูลของตนเองอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ประกันสังคมแบบสมทบไม่สามารถทดแทนหลักประกันพื้นฐานทั้งหมดสำหรับผู้ที่ไม่มีความสามารถในการส่งเงินได้อย่างต่อเนื่อง ในระยะยาวจึงควรแยกบทบาทให้ชัดเจนระหว่างหลักประกันพื้นฐานที่จัดหาเงินจากภาษีกับประกันสังคมมาตรา 40 ซึ่งทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมตามประวัติการสมทบ การออกแบบเช่นนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้มีรายได้ต่ำถูกผลักเข้าสู่ระบบสมทบที่ตนไม่สามารถรักษาความต่อเนื่องได้ ขณะเดียวกันยังคงหลักการร่วมรับผิดชอบและความยั่งยืนของกองทุน

เมื่อพิจารณาร่วมกัน ข้อเสนอทั้งสี่ด้านมีเป้าหมายเดียวกัน คือ เปลี่ยนระบบจากการทำให้แรงงาน “สมัครได้ยาก” ไปสู่การทำให้ผู้ประกันตนมาตรา 40 “อยู่ต่อได้ ส่งต่อเนื่องได้ และได้รับความคุ้มครองจริง” อย่างไรก็ตาม มาตรการแต่ละประเภทมีระดับความพร้อม ข้อจำกัดทางกฎหมาย ต้นทุนทางการคลัง และผลต่อกองทุนแตกต่างกัน จึงไม่ควรดำเนินการทั้งหมดพร้อมกัน แต่ควรกำหนดลำดับการดำเนินงาน เริ่มจากมาตรการที่ใช้โครงสร้างเดิมและทดลองได้ก่อน แล้วนำผลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับสิทธิและโครงสร้างระบบในระยะต่อไป โดยรอบตัวชีวิตและแผนขับเคลื่อนนโยบายจะนำเสนอในหัวข้อที่ 7

7. จากข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ: กรอบตัวชีวิตและแผนขับเคลื่อนนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาการส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องของผู้ประกันตนมาตรา 40 จำเป็นต้องใช้มาตรการหลายด้านควบคู่กัน ตั้งแต่การเพิ่มคุณค่าของสิทธิประโยชน์ การปรับรูปแบบการชำระเงินให้สอดคล้องกับรายได้ การใช้ระบบแจ้งเตือนและหักเงินอัตโนมัติ การร่วมสมทบแบบมุ่งเป้าตลอดจนการพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคลเมื่อเปลี่ยนสถานะการทำงาน อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่ามาตรการใดควรดำเนินการก่อน ควรนำร่องกับกลุ่มใด และประสบความสำเร็จหรือไม่ จำเป็นต้องมี

¹³ ในบทวิเคราะห์นี้ “ความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคล” (Portable Social Protection) หมายถึง การออกแบบสิทธิ ประวัติการส่งเงินสมทบ และข้อมูลผู้ประกันตนให้ผูกกับตัวบุคคล และสามารถคงอยู่หรือเชื่อมโยงอย่างต่อเนื่องเมื่อแรงงานเปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้าง หรือเปลี่ยนสถานะการเป็นผู้ประกันตนระหว่างมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 เพื่อลดการสูญเสียความต่อเนื่องของประวัติการส่งเงินสมทบและช่องว่างของความคุ้มครอง ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าสิทธิทุกประเภทจะสามารถโอนย้ายข้ามมาตราได้โดยอัตโนมัติ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณี แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญต่อแรงงานที่เปลี่ยนสถานะการทำงานบ่อย รวมถึงแรงงานอิสระและแรงงานแพลตฟอร์ม (อ้างอิง: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), โครงการออกแบบระบบประกันสังคมที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงานในอนาคต; และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และคณะ, การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย: การทบทวนระบบบำนาญในประเทศไทย)

ระบบข้อมูลและตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนเส้นทางของผู้ประกันตนตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การส่งเงินสมทบ การรักษาต่อเนื่อง การครบเงื่อนไขรายสิทธิ ไปจนถึงการได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ

ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายควรดำเนินการในสองส่วนที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ ประการแรก การพัฒนากรอบตัวชี้วัดเพื่อให้สำนักงานประกันสังคมสามารถติดตามความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงของผู้ประกันตนมาตรา 40 และประการที่สอง การกำหนดแผนขับเคลื่อนนโยบายตามกรอบเวลา ความพร้อมของระบบ และหลักฐานที่ได้รับจากตัวชี้วัดดังกล่าว แนวทางนี้จะช่วยเปลี่ยนการบริหารระบบประกันสังคมมาตรา 40 จากการรายงานจำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียน ไปสู่การบริหารที่สามารถระบุได้ว่า ผู้ประกันตนกลุ่มใดยังคงส่งเงิน กลุ่มใดกำลังเสี่ยงไม่ครบเงื่อนไข กลุ่มใดกลับเข้าสู่ระบบ และกลุ่มใดเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้ความคุ้มครองรูปแบบอื่น ทั้งนี้ หัวข้อที่ 2 และหัวข้อที่ 3 ได้วางฐานไว้แล้วว่า ตัวชี้วัดควรครอบคลุมผู้ขึ้นทะเบียน ผู้ส่งเงินสมทบที่มีความเคลื่อนไหว ผู้มีคุณสมบัติครบตามสิทธิ และผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ

7.1 ข้อเสนอกรอบตัวชี้วัดสำหรับติดตามความต่อเนื่องและความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงของผู้ประกันตนมาตรา 40

การเปลี่ยนจากมุมมองแบบความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน (Nominal Coverage) ไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) จำเป็นต้องปรับระบบตัวชี้วัดของสำนักงานประกันสังคมให้สามารถตอบคำถามได้มากกว่าจำนวนผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียน กล่าวคือ ตัวชี้วัดต้องสะท้อนว่า ผู้สมัครเริ่มส่งเงินสมทบหรือไม่ สามารถส่งเงินสมทบได้อย่างต่อเนื่องเพียงใด ขาดส่งเป็นระยะเวลานานเท่าใด กลับเข้าสู่ระบบได้หรือไม่ มีคุณสมบัติครบตามสิทธิกรณีใด และเมื่อเกิดเหตุได้รับประโยชน์ทดแทนจริงหรือไม่

ตัวชี้วัดดังกล่าวไม่ควรมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรายงานสถานการณ์ แต่ควรนำมาใช้เป็นเครื่องมือบริหารเชิงรุก ได้แก่ การระบุกลุ่มเสี่ยง การแจ้งเตือนก่อนสิทธิสะดุด การออกแบบมาตรการเฉพาะกลุ่ม การประเมินประสิทธิผลของช่องทางรับสมัครและชำระเงิน ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับปัญหา

กล่าวโดยสรุป กรอบตัวชี้วัดควรติดตามเส้นทางความคุ้มครอง 4 ช่วงสำคัญ ได้แก่ (1) การเข้าสู่ระบบและการเริ่มส่งเงินสมทบ (2) การคงอยู่ในระบบและความต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบ (3) การครบเงื่อนไขรายสิทธิ และ (4) การได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ โดยตัวชี้วัดที่เสนอสำหรับแต่ละช่วงสรุปไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงข้อเสนอกรอบตัวชี้วัดสำหรับติดตามความต่อเนื่องและความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงของผู้ประกันตนมาตรา 40

มิติและตัวชี้วัด	คำนิยามหรือวิธีคำนวณเบื้องต้น	การจำแนกข้อมูลที่ควรรายงาน	ความถี่ในการติดตาม	การใช้ประโยชน์เชิงนโยบาย
1. อัตราผู้ส่งเงินสมทบที่มีความเคลื่อนไหว (Active Contributor Rate)	- จำนวนผู้ที่มีการส่งเงินสมทบในเดือนอ้างอิง เทียบกับจำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนมาตรา 40 (เพื่อวัดช่องว่างระหว่างทะเบียนกับการส่งจริง) - จำนวนผู้ที่มีการส่งเงินสมทบในเดือนอ้างอิง เทียบกับจำนวนผู้ที่ยังไม่สิ้นสุดสถานะและยังไม่ได้เปลี่ยนไปเป็นผู้ประกันตนมาตราอื่น เดือนอ้างอิง (เพื่อวัดการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ยังอยู่ในขอบเขตมาตรา 40)	เพศ อายุ อาชีพ จังหวัด ทางเลือกเงินสมทบ ช่องทางสมัครและชำระเงิน	รายเดือน	แยกผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนออกจากผู้ที่ยังส่งจริง และระบุพื้นที่หรือกลุ่มที่มีอัตราการส่งเงินสมทบต่ำ

มิติและตัวชี้วัด	คำนิยามหรือวิธีคำนวณเบื้องต้น	การจำแนกข้อมูลที่ควรรายงาน	ความถี่ในการติดตาม	การใช้ประโยชน์เชิงนโยบาย
2. อัตราคงอยู่หลังสมัคร (Retention Rate)	สัดส่วนผู้สมัครรุ่นเดียวกันที่ยังส่งเงินสมทบหลังสมัคร 3, 6, 12 และ 24 เดือน	รุ่นเดือนหรือปีที่สมัคร เพศ อายุ อาชีพ จังหวัด ทางเลือกเงินสมทบ และช่องทางสมัคร	รายไตรมาส	ประเมินว่าช่องทางรับสมัครหรือมาตรการจูงใจใดสามารถนำผู้ที่อยู่ต่อในระบบได้จริง มีใช้เพิ่มเติมเฉพาะจำนวนผู้สมัคร
3. สัดส่วนเดือนที่ส่งเงินสมทบ (Contribution Density)	จำนวนเดือนที่ส่งเงินจริง เทียบกับจำนวนเดือนที่มีโอกาสส่งในช่วงอ้างอิง	ส่งครบ 100%, ร้อยละ 75-99, ร้อยละ 50-74 และต่ำกว่าร้อยละ 50 พร้อมจำแนกตามกลุ่มแรงงาน	รายปี หรือย้อนหลัง 12 เดือนแบบเลื่อนช่วง	แยกผู้ส่งต่อเนื่อง ผู้ส่งตามฤดูกาล และผู้ส่งเป็นครั้งคราว เพื่อออกแบบรอบชำระและแรงจูงใจที่เหมาะสม
4. ระยะเวลาการขาดส่ง (Gap Duration)	จำนวนเดือนติดต่อกันที่ไม่มีการส่งเงินสมทบ	ขาดส่ง 1-2 เดือน, 3-5 เดือน, 6-11 เดือน และตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป	รายเดือน	ระบุปัญหาหลักเป็นการสะดุดระยะสั้นหรือการหยุดส่งระยะยาว และใช้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการแจ้งเตือนหรือติดตาม
5. อัตราการกลับเข้าสู่ระบบ (Reactivation Rate)	สัดส่วนผู้ที่กลับมาส่งเงินสมทบภายหลังขาดส่งภายในช่วงเวลาที่กำหนด	ระยะเวลาขาดส่งก่อนกลับมา ช่องทางกลับมาชำระ อาชีพ พื้นที่ และมาตรการที่ได้รับ	รายไตรมาส	ประเมินประสิทธิผลของระบบแจ้งเตือน การติดตาม และมาตรการจูงใจให้กลับมาส่งเงินสมทบ
6. อัตราการครบเงื่อนไขรายสิทธิ (Benefit-specific Qualification Rate)	สัดส่วนผู้ประกันตนที่มีจำนวนเดือนสมทบครบตามเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณี	เจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร และสิทธิอื่นจำแนกตาม 3 ทางเลือกของการส่งเงินสมทบ	รายเดือน	แสดงช่องว่างระหว่างผู้ส่งเงินสมทบกับผู้ที่มีพร้อมใช้สิทธิ และใช้ระบุผู้ที่กำลังเสี่ยงไม่ครบเงื่อนไข
7. อัตราผู้มีสิทธิเสี่ยงสะดุด (Rights-at-Risk Rate)	สัดส่วนผู้ที่หากไม่ส่งเงินในเดือนถัดไป จะไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิบางกรณี	ประเภทสิทธิ จำนวนเดือนที่ยังขาด เพศ อายุ อาชีพ จังหวัด และช่องทางชำระ	รายเดือน	ให้ส่งข้อความเตือนเฉพาะบุคคล โดยระบุผลต่อสิทธิและแนวช่องทางชำระก่อนสิทธิสะดุด
8. อัตราการเปลี่ยนสถานะระหว่างมาตรา (Transition Rate)	สัดส่วนผู้ที่เปลี่ยนสถานะระหว่างมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 หรือสิ้นสุดสถานะด้วยเหตุผลอื่น	สถานะต้นทางและปลายทาง เหตุสิ้นสุดและระยะเวลาในการเปลี่ยนสถานะ	รายไตรมาส	แยกผู้ที่หลุดจากหลักประกันออกจากผู้ที่ย้ายไปอยู่ภายใต้ความคุ้มครองอื่น และใช้พัฒนาระบบเชื่อมโยงสิทธิและประวัติการส่งเงินสมทบระหว่างมาตรา
9. อัตราการยื่นคำขอ การอนุมัติ และการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefit Claim, Approval and Payment Rates)	- จำนวนผู้ยื่นคำขอเทียบกับจำนวนผู้มีคุณสมบัติและประสบเหตุที่ตรวจสอบได้ (Claim Rate) - จำนวนคำขอที่อนุมัติเทียบกับจำนวนคำขอทั้งหมด (Approval Rate) - จำนวนผู้ได้รับเงินจริงเทียบกับจำนวนคำขอที่อนุมัติ (Payment Completion Rate)	ประเภทสิทธิ ผลอนุมัติ เหตุไม่อนุมัติ ระยะเวลาพิจารณา จำนวนเงิน และวันที่จ่าย	รายไตรมาส	ประเมินช่องว่างระหว่างการมีคุณสมบัติครบกับการได้รับสิทธิจริง และใช้ปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการ

หมายเหตุ: กรอบตัวชี้วัดในตารางนี้เป็นข้อเสนอที่ผู้จัดทำวิเคราะห์พัฒนาขึ้นสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยประยุกต์จากกรอบ “ความคุ้มครองตามกฎหมาย” (Legal Coverage) และ “ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง” (Effective Coverage) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ร่วมกับหลักฐานทางวิชาการและบริบทการบริหารข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม มีใช้ชุดตัวชี้วัดที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้โดยตรง

ที่มา: ผู้จัดทำวิเคราะห์

การจัดทำตัวชี้วัดตามตารางที่ 3 ครอบคลุมบนฐานข้อมูลรายบุคคลเป็นรายเดือนแบบไม่เปิดเผยตัวตน (Person-Month Panel) ซึ่งเชื่อมโยงเดือนสมัคร เดือนที่ส่งและไม่ส่งเงินสมทบ จำนวนเงิน ทางเลือกการสมทบ ช่องทางชำระ สถานะการเป็นผู้ประกันตน เหตุสิ้นสุดหรือเปลี่ยนมาตรา ตลอดจนข้อมูลการยื่นและได้รับประโยชน์ทดแทน การเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงานประกันสังคมสามารถติดตามเส้นทางตั้งแต่การสมัครจนถึงการเกิดสิทธิ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

สำนักงานประกันสังคมควรพัฒนาตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นแดชบอร์ดความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage Dashboard) ซึ่งสามารถติดตามได้ทั้งระดับประเทศ จังหวัด กลุ่มอาชีพ ทางเลือกเงินสมทบ และรุ่นผู้สมัคร พร้อมจัดทำคำนิยามกลาง (Data Dictionary) เพื่อให้ส่วนกลางและสำนักงานประกันสังคมจังหวัดใช้สูตรและช่วงเวลาอ้างอิงเดียวกัน ตัวชี้วัดหลักควรได้รับการรายงานต่อผู้บริหารเป็นประจำ และอาจเผยแพร่ข้อมูลรวมที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลเป็นรายไตรมาส เพื่อสนับสนุนการประเมินนโยบายและความโปร่งใสในการบริหาร

ทั้งนี้ การตีความตัวชี้วัดควรมีความระมัดระวัง โดยเฉพาะอัตราคงอยู่ที่ลดลงไม่จำเป็นต้องหมายถึงความล้มเหลวของประกันสังคมมาตรา 40 ในทุกกรณี เพราะผู้ที่หยุดส่งบางส่วนอาจเปลี่ยนไปเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 หรือมาตรา 39 เสียชีวิต พันคุณสมบัติ หรือมีเหตุทางทะเบียน การติดตามจึงต้องพิจารณาสถานะปลายทางและแยกผู้ที่ย้ายไปอยู่ภายใต้หลักประกันอื่นนอกจากผู้ที่หลุดจากความคุ้มครองทั้งหมด

7.2 แผนขับเคลื่อนนโยบายเพื่อยกระดับความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) ของผู้ประกันตนมาตรา 40

การขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายควรยึดหลัก “วัดก่อน ปรับพฤติกรรมและช่องทางก่อน ทดลองมาตรการทางการเงินก่อนขยายผล และปฏิรูปโครงสร้างเมื่อมีหลักฐานรองรับ” มาตรการที่ใช้ต้นทุนต่ำ สามารถดำเนินการได้ภายใต้อำนาจการบริหาร และช่วยลดการขาดส่งโดยไม่ตั้งใจควรดำเนินการก่อน ส่วนมาตรการที่มีภาระทางการคลังหรือจำเป็นต้องปรับกฎหมาย เช่น การร่วมสมทบเพิ่มเติม การกำหนดบทบาทของแพลตฟอร์มหรือการปรับเงินสมทบให้สัมพันธ์กับรายได้ ควรเริ่มจากการทดลองและประเมินผลก่อนขยายทั่วประเทศ

แผนขับเคลื่อนจึงแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน 6-12 เดือน ซึ่งมุ่งพัฒนาระบบข้อมูล การแจ้งเตือน และช่องทางชำระ ระยะกลาง 1-3 ปี ซึ่งมุ่งทดลองรูปแบบการสมทบและแรงจูงใจใหม่ และระยะยาว 3-5 ปี ซึ่งมุ่งพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคลและสอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย ดังสรุปในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงแผนขับเคลื่อนนโยบายเพื่อยกระดับความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริงของผู้ประกันตนมาตรา 40

ระยะเวลาและเป้าหมาย	มาตรการสำคัญ	หน่วยงานหลักและภาคีดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จและข้อควรระวัง
- ระยะเร่งด่วน 6-12 เดือน - เป้าหมาย คือ สามารถเห็นสถานการณ์จริงและลดการขาดส่งโดยไม่ตั้งใจ	- จัดทำแดชบอร์ดความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage Dashboard) ตามกรอบตัวชี้วัดในตารางที่ 3 - พัฒนาระบบการแจ้งเตือนผู้มีสิทธิเสี่ยงสูงสุด (Rights-at-Risk Alert) ผ่าน SMS, LINE หรือแอปพลิเคชันของสำนักงานประกันสังคม โดยแสดงสถานะการครบเงื่อนไขรายสิทธิ ผลที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีเงินสมทบครอบคลุมเดือนถัดไป และช่องทางชำระเงิน - ส่งเสริมการชำระโดยอัตโนมัติ (Auto-pay), การเลือกวันตัดเงิน และการแจ้งเตือนเมื่อหักเงินไม่สำเร็จ - ปรับตัวชี้วัดการทำงานของเครือข่ายจากจำนวนผู้สมัครเป็นอัตราคงอยู่หลังสมัคร (Retention Rate)	สำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ธนาคาร และผู้ให้บริการชำระเงิน	- อัตราผู้ส่งเงินสมทบที่มีความเคลื่อนไหว (Active Contributor Rate) - อัตราคงอยู่หลังสมัคร (Retention Rate) - อัตราการชำระหลังได้รับข้อความเตือน - อัตราหักบัญชีสำเร็จเทียบกับจำนวนรายการที่กำหนดหักทั้งหมด - สัดส่วนผู้ขาดส่ง 1-2 เดือน และคำร้องฐานของระยะเวลาขาดส่ง ทั้งนี้ ต้องระมัดระวังการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความเสี่ยงจากการได้รับข้อความแจ้งเตือน และการกีดกันผู้มีข้อจำกัดด้านดิจิทัล
- ระยะกลาง 1-3 ปี - เป้าหมาย คือ ทดลองรูปแบบสมทบและ	ทดลองเปิดให้สะสมเงินสมทบทีละน้อย (Micro-contributions) เป็นรายวันหรือรายสัปดาห์จนเต็มยอดรายเดือน โดยเมื่อยอดสะสมครบตามทางเลือกที่กำหนด จึงนับเป็นเงินสมทบของเดือน	สำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงการคลัง	สัดส่วนเดือนที่ส่งเงินสมทบ (Contribution Density) ในช่วงติดตาม 12 และ 24 เดือน

ระยะเวลาและเป้าหมาย	มาตรการสำคัญ	หน่วยงานหลัก และภาคีดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ และข้อควรระวัง
แรงจูงใจที่สอดคล้องกับ รายได้	1) นำร่องในกลุ่มแรงงานแพลตฟอร์ม ผู้ค้า และ เกษตรกร 2) ทดลองการร่วมสมทบแบบมุ่งเป้า (Targeted Matching Contribution) แก่ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ ที่รักษาความต่อเนื่องในการส่งเงินสมทบได้ตาม เกณฑ์ 3) ทดลองการรวบรวมและนำส่งเงินสมทบผ่าน แพลตฟอร์มโดยสมัครใจ 4) ทดลองปฏิทินสมทบที่สอดคล้องกับรายได้ตาม ฤดูกาล	สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แพลตฟอร์ม และ สถาบันการเงิน	- อัตราคงอยู่หลังสมัคร (Retention Rate) ที่ 12 และ 24 เดือน - อัตราการกลับเข้าสู่ระบบ - ผลส่วนเพิ่มจากมาตรการ (Additionality) - รายได้สุทธิของแรงงาน - ต้นทุนทางการคลัง ทั้งนี้ ต้องระมัดระวังการอุดหนุนผู้ ที่เดิมส่งต่อเนื่องอยู่แล้ว การผลัก ภาระไปยังแรงงาน และความเสี่ยง ต่อการสร้างระบบสวัสดิการชั้นรอง
- ระยะยาว 3-5 ปี - เป้าหมาย คือ ปฏิรูป โครงสร้างควบคุมครอง ทางสังคมให้ติดตามตัว บุคคลและสัมพันธ์กับ ความสามารถในการจ่าย	1) พัฒนาบัญชีประกันสังคมรายบุคคลที่เชื่อมโยง ประวัติการส่งเงินสมทบและสถานะสิทธิระหว่าง มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 2) พัฒนาช่องทางบริการกลางแบบเบ็ดเสร็จ (Single Service Window) ครอบคลุมการสมัคร การชำระ เงินสมทบ การตรวจสอบสิทธิ การยื่นคำขอ และ การติดตามสถานะคำขอ 3) ศึกษาการปรับเงินสมทบให้สัมพันธ์กับรายได้ โดยมี อัตราขั้นต่ำ เพดาน และเงินอุดหนุนแบบมุ่งเป้า 4) ศึกษาแนวทางประสานระบบประกันสังคมแบบ สมทบกับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor) โดยกำหนดบทบาท สิทธิ และ แหล่งเงินระหว่างส่วนที่มาจากเงินสมทบกับส่วนที่ รัฐจัดหาเงินจากรายได้ภาษีให้ชัดเจน	สำนักงานประกันสังคมและ กระทรวงแรงงานเป็น หน่วยงานหลัก ร่วมกับ กระทรวงการคลัง กระทรวงดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง โดยเสนอ คณะรัฐมนตรีในส่วนที่ต้อง แก้ไขกฎหมายหรือกำหนด นโยบายระดับชาติ	- สัดส่วนผู้เปลี่ยนสถานะระหว่าง มาตราโดยไม่เกิดช่องว่างความ คุ้มครอง - ค่ามัธยฐานของระยะเวลา ช่องว่างระหว่างการเปลี่ยน สถานะ - อัตราความครบถ้วนและอัตรา ความคลาดเคลื่อนของข้อมูล - อัตราความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง จำแนกตามกลุ่มแรงงาน - ระดับความเพียงพอของ ประโยชน์ทดแทนเทียบกับเกณฑ์ ที่กำหนด - สัดส่วนเงินสมทบต่อรายได้ จำแนกตามกลุ่มรายได้ - ต้นทุนทางการคลังและผลต่อ ความยั่งยืนของกองทุน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคลตามกฎหมาย ความ แตกต่างของฐานเงินสมทบและสิทธิ ระหว่างมาตรา และความพร้อมของ ข้อมูลรายได้

หมายเหตุ: แผนขับเคลื่อนในตารางนี้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ผู้จัดทำวิเคราะห์พัฒนาขึ้น มิใช่แผนดำเนินงานที่หน่วยงานซึ่งระบุในตารางได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ทั้งนี้ กรอบเวลา
ลำดับมาตรการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบควรปรับตามความพร้อมของข้อมูล ข้อกำหนดทางกฎหมาย ผลการทดลองนำร่อง ตลอดจนผลการประเมินด้านการคลังและ
คณิตศาสตร์ประกันภัย

ที่มา: ผู้จัดทำวิเคราะห์

การจัดลำดับมาตรการในตารางที่ 4 ควรปรับตามผลจากการเปิดตัวชี้วัดในตารางที่ 3 หากพบว่าการขาดส่ง
ส่วนใหญ่เป็นระยะสั้นประมาณ 1-2 เดือน และสัมพันธ์กับการลืมหรือความไม่สะดวกของช่องทางชำระ ระบบแจ้ง
เตือนและการชำระโดยอัตโนมัติ (Auto-pay) ควรดำเนินการก่อนมาตรการอุดหนุน หากการขาดส่งกระจุกตัว
ในช่วงที่รายได้ต่ำหรือในกลุ่มอาชีพตามฤดูกาล ควรให้ความสำคัญกับการเปิดให้ผู้ประกันตนสะสมเงินสมทบทีละ
น้อย (Micro-contributions) และปฏิทินการสมทบตามฤดูกาล หากผู้มีรายได้น้อยยังไม่สามารถส่งต่อเนื่องแม้
ช่องทางชำระสะดวกแล้ว การร่วมสมทบแบบมุ่งเป้าจึงมีเหตุผลมากขึ้น และหากผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่หยุดส่ง

เงินสมทบจำนวนมากเปลี่ยนไปเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ปัญหาสำคัญจะอยู่ที่การรักษาความต่อเนื่องของสิทธิระหว่างการเปลี่ยนสถานะมากกว่าการนำบุคคลกลับเข้าสู่มาตรา 40

นอกจากนี้ การประเมินผลทุกมาตรการควรพิจารณาผลส่วนเพิ่มจากมาตรการ (Additionality)¹⁴ ไม่ใช่เพียงจำนวนผู้ได้รับมาตรการ ตัวอย่างเช่น การร่วมสมทบจากรัฐที่จ่ายให้แก่ผู้ซึ่งเดิมสามารถส่งเงินได้ครบอยู่แล้ว อาจเพิ่มภาระทางการคลังโดยไม่ได้เพิ่มความต่อเนื่อง ขณะที่การหักเงินผ่านแพลตฟอร์มอาจเพิ่มเงินสมทบ แต่ลดรายได้สุทธิของแรงงานได้ การประเมินจึงต้องใช้ตัวชี้วัดด้านความต่อเนื่อง สิทธิ รายได้สุทธิ และสวัสดิการของแรงงานควบคู่กับตัวชี้วัดด้านรายรับและความยั่งยืนของกองทุน

8. บทสรุป

ประกันสังคมมาตรา 40 เป็นกลไกสำคัญในการขยายหลักประกันทางสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ แต่จำนวนผู้สมัครหรือจำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนยังไม่สะท้อนความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการขึ้นทะเบียน การส่งเงินสมทบ การครบเงื่อนไขรายสิทธิ และการได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นคนละขั้นตอนกัน ผู้ที่ยังมีชื่ออยู่ในทะเบียนอาจขาดส่งเงินไม่ครบเงื่อนไขของสิทธิบางประเภทในเดือนที่เกิดเหตุได้

หลักฐานที่มีอยู่สะท้อนว่า ภาครัฐสามารถเพิ่มจำนวนผู้สมัครผ่านเงินเยียวยา การประชาสัมพันธ์ และแรงจูงใจทางการเงินได้อย่างรวดเร็ว แต่การรักษาให้ผู้สมัครส่งเงินสมทบต่อเนื่องยังเป็นความท้าทาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ควรสรุปว่าผู้ประกันตนมาตรา 40 ในปัจจุบัน “เข้า-ออกบ่อย” หรือ “เสียสิทธิจำนวนมาก” จนกว่าจะมีข้อมูลการส่งเงินสมทบรายบุคคลรายเดือนและข้อมูลการเปลี่ยนสถานะล่าสุดจากสำนักงานประกันสังคม

การส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องมิได้เกิดจากการขาดวินัยหรือระดับเงินสมทบเพียงอย่างเดียว แต่สัมพันธ์กับรายได้ที่ผันผวน ข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง จังหวะรายได้ที่ไม่ตรงกับรอบชำระ การหลงลืม ความไม่เข้าใจเงื่อนไข และคุณค่าของสิทธิที่ผู้ประกันตนรับรู้ แนวทางแก้ไขจึงควรเป็นชุดนโยบายที่ครอบคลุมการชำระเงินแบบยืดหยุ่น การสะสมเงินที่ละน้อย ระบบชำระอัตโนมัติและระบบแจ้งเตือน การเพิ่มคุณค่าของสิทธิและลดต้นทุนในการใช้สิทธิ การร่วมสมทบแบบมุ่งเป้า และการพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมที่ติดตามตัวบุคคลเมื่อเปลี่ยนสถานะการเป็นผู้ประกันตนระหว่างมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40

สำนักงานประกันสังคมควรเปลี่ยนจากการวัดเพียงจำนวนผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียน ไปสู่การติดตามผู้ส่งเงินสมทบที่มีความเคลื่อนไหว อัตราคงอยู่ ความสม่ำเสมอในการส่ง การครบเงื่อนไขรายสิทธิ และการได้รับประโยชน์ทดแทนจริงเมื่อเกิดเหตุ การขับเคลื่อนควรเริ่มจากการพัฒนาระบบข้อมูล ระบบแจ้งเตือน และช่องทางชำระ ก่อนทดลองรูปแบบการสมทบและแรงจูงใจใหม่ และนำหลักฐานที่ได้ไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างในระยะยาว ท้ายที่สุดความสำเร็จของมาตรา 40 จึงควรวัดจากจำนวนคนที่สมัครแล้ว อยู่ต่อ ส่งต่อ และได้รับความคุ้มครองจริง อันเป็นการเปลี่ยนจากความคุ้มครองในนามหรือในทะเบียน (Nominal Coverage) ไปสู่ความคุ้มครองที่เกิดขึ้นจริง (Effective Coverage) อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

¹⁴ ผลส่วนเพิ่มจากมาตรการ (Additionality) หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากมาตรการนั้นโดยแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากไม่มีมาตรการ มิใช่เพียงผลที่สังเกตพบภายหลังการดำเนินมาตรการ