

บทสรุปผู้บริหาร

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลให้ รูปแบบการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากในอดีตโดยแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพ อิสระมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากร ประกอบกับทัศนคติของ แรงงานรุ่นใหม่ที่ต้องการสร้างเสริมประสบการณ์ และหลีกเลี่ยงความซ้ำซากจำเจ ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้น ของจำนวนแรงงานนอกระบบดังกล่าวยังไม่มีที่ท่าว่า จะซาลง เห็นได้จากแรงงานรุ่นใหม่ (Generation Y และ Z) ที่มีแนวโน้มเป็นแรงงานนอกระบบ รูปแบบใหม่ (gig worker) สูงกว่ารุ่นที่อายุสูงกว่า ดังนั้น การออกแบบระบบประกันสังคมเพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้ง รูปแบบการทำงานในอนาคตจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐ ควรเตรียมการ

ตลาดแรงงานของประเทศไทยมีขนาด 37.4 ล้านคน ประกอบด้วยแรงงานนอกระบบจำนวนกว่า 20.3 ล้านคน ในจำนวนนี้ ประมาณ 1 ถึง 5 ล้าน คนเป็นแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่ (gig workers) หมายถึงแรงงานที่รับงานชั่วคราวที่จ้างจบ เป็นครั้ง เลือกรับงานและเวลาทำงานได้อย่างอิสระ ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ฟรีแลนซ์และแรงงาน แพลตฟอรม์ แต่ไม่ว่าจะเป็นแรงงานนอกระบบ รูปแบบใหม่หรือรูปแบบดั้งเดิม ล้วนมีความแตกต่าง จากแรงงานในระบบทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น การมีรายได้ ที่ไม่แน่นอน การต้องรับความเสี่ยงต่างๆ ในชีวิตและ ในการทำงาน เช่น ความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุและความ เจ็บป่วย สาเหตุหลักคือ ระบบประกันสังคมใน

ปัจจุบันยังไม่สามารถขยายความครอบคลุมไปสู่ แรงงานนอกระบบทั้งแบบดั้งเดิมและแบบใหม่ได้ ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากตัวเลขผู้จ่ายเงินสมทบใน ระบบประกันสังคมของประเทศไทยใน ม.39 และ ม.40 ซึ่งมีจำนวนเพียง 5-6 ล้านคนจากทั้งหมด 20.3 ล้านคน โดยมีหลากหลายสาเหตุ เช่น มีรายได้ ที่ไม่แน่นอน ช่วงวัยที่ยังแข็งแรงไม่ค่อยเจ็บป่วยจึง ยังไม่เห็นประโยชน์ของการซื้อความคุ้มครองจาก ระบบประกันสังคม ขาดสิ่งจูงใจที่มีผลต่อการ ตัดสินใจซื้อความคุ้มครอง เช่น หากสมัครเป็น ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ได้เงิน เยียวยา 5,000 บาท สิทธิประโยชน์ไม่จูงใจ แรงงาน ไม่รู้จักหรือไม่เห็นคุณค่าการทำให้ประกันสังคม ความ ไม่สะดวกของการสมัครและการใช้สิทธิ การจ่ายเงิน สมทบไม่ยืดหยุ่นพอ ฯลฯ อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ว่า แรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่ที่มีกำลังซื้อมากกว่า อาจต้องการสิทธิประโยชน์ประกันสังคมมากกว่าที่ เสนออยู่ในปัจจุบันซึ่งออกแบบมาสำหรับแรงงาน นอกระบบที่รายได้น้อย

โครงการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิเคราะห์ตลาดแรงงานและระบบประกันสังคมของ ประเทศไทยเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายใน การขยายความครอบคลุมระบบประกันสังคมไปสู่ แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ รูปแบบใหม่ โดยทำการศึกษา การเปลี่ยนแปลงของ ตลาดแรงงาน การทำงานของระบบประกันสังคมที่ รองรับแรงงานกลุ่มต่างๆ วิเคราะห์ช่องว่างการ พัฒนาระบบประกันสังคม การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย แนวทางการขยายระบบประกันสังคมทั้งใน

เรื่องสิทธิประโยชน์และการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ ออกแบบ และทดสอบระบบประกันสังคมเพื่อรองรับแรงงานรูปแบบใหม่ และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนการปฏิบัติ (action plan) ที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งผลกระทบทางการเงินและการคลังของข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาหลากหลายประการ เช่น ใช้กระบวนการ design thinking ในการทำความเข้าใจแรงงานนอกระบบ นายจ้างเจ้าของแพลตฟอร์ม ผ่านวิธีการพูดคุยเชิงลึกจำนวนมาก แล้วนำผลที่ได้กลับไปสู่กระบวนการระดมความคิด ปรับปรุง และทดสอบต้นแบบอีกครั้งหนึ่งด้วยการวิเคราะห์แบบจำลองทางเลือก (choice experiment model) ซึ่งมีจุดเด่นที่ทำให้ทราบถึงประเภท ระดับสิทธิประโยชน์ และระดับเงินสมทบที่สามารถดึงดูดให้แรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่เข้าร่วมประกันสังคมภาครัฐโดยสมัครใจ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ครอบคลุมมาตรการทั้งเรื่องสิทธิประโยชน์และมาตรการนอกเหนือจากเรื่องสิทธิประโยชน์ และทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบประกันสังคม ผลกระทบทางการเงินผ่านการวิเคราะห์ตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย และผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของงบประมาณภาครัฐ รวมทั้งแนวทางนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รายงานยังเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบาย (policy transition) ในระยะยาวที่สามารถขยายความครอบคลุมประกันสังคมได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต และต้องการขยายฐานกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มรูปแบบการทำงานใหม่ในอนาคตที่ คาดหวัง

สิทธิประโยชน์ที่มากขึ้นและเหมาะสมกับกลุ่มที่มีรายได้สูง

ข้อค้นพบสำคัญจากกระบวนการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า แรงงานรูปแบบใหม่ทั้งกลุ่มที่ทำงานในลักษณะไม่เป็นมาตรฐาน (non-standard workers) และกลุ่มแรงงานแพลตฟอร์มมักมีอายุน้อยกว่า และจบการศึกษาสูงกว่าแรงงานนอกระบบทั่วไป ซึ่งกลุ่ม non-standard workers นั้นมักจะเป็นแรงงานกลุ่มที่มีรายได้สูงด้วย แต่แรงงานรูปแบบใหม่นั้นรายได้อาจยังไม่มั่นคงความสามารถในการรับความเสี่ยงก็แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานรูปแบบใหม่อาจทำประกันเอกชนเองในเรื่องที่เขาใส่ใจ เช่น ประกันสุขภาพ ประกันชีวิต ขณะที่แรงงานแบบดั้งเดิมไม่สามารถจัดการความเสี่ยงได้เท่า

สำหรับแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบทั้งรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบใหม่จะคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากสิทธิประโยชน์ที่ตนมีโอกาสใช้สูง เช่น เงินทดแทนกรณีการว่างงาน เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ค่ารักษาพยาบาล ประกันอุบัติเหตุ และเจ็บป่วยจากการทำงาน ในขณะที่เงินทดแทนกรณีทุพพลภาพ เงินทดแทนกรณีคลอดบุตร และเงินสงเคราะห์บุตรมีอุปสงค์ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้เรื่องสิทธิประโยชน์ปัจจุบันที่ยังไม่ตรงความต้องการแล้ว ยังมีอุปสรรคอื่นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมคือ รายได้ไม่แน่นอนจึงไม่สามารถสมทบเป็นรายเดือนได้ สถานะแรงงานมีความคลุมเครือ โดยเฉพาะแรงงานแพลตฟอร์มและแรงงาน sub-contract ที่ไม่มีความชัดเจนว่าแรงงานเหล่านี้ควร

เป็นลูกจ้างประจำที่จะรับสิทธิ ม.33 หรือไม่ ความต้องการส่วนเพิ่มสำหรับแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่คือ ความสามารถในการเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประโยชน์ ประกันสังคม (portability) ยังมีความสำคัญต่อการตัดสินใจเพราะแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่มักมีการเปลี่ยนงานบ่อย

ผลการศึกษาเชิงลึกผ่านกระบวนการ design thinking เพื่อทำความเข้าใจ (empathize) ด้วยการสัมภาษณ์แรงงานนอกระบบจำนวน 86 คน พบว่า แรงงานนอกระบบแบบดั้งเดิมมีรายได้ต่ำและมีความไม่แน่นอนสูง หากหยุดทำงานด้วยเหตุไม่คาดคิดจะทำให้ขาดรายได้ทันที ดังนั้นจึงต้องการสิทธิในการรักษาพยาบาลและเงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย นอกจากนี้ เงินบำนาญถือเป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่ทำให้แรงงานแบบดั้งเดิมกลุ่มนี้เข้าร่วมสมทบประกันสังคม ม.40 ในปัจจุบัน สำหรับแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่ แรงงานที่ทำงานผ่านแพลตฟอร์ม (เช่น Grab หรือ Lineman) มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุและมีรายได้ไม่แน่นอน ดังนั้นจึงต้องการสิทธิในการรักษาพยาบาล ประกันอุบัติเหตุ เงินชดเชยจากการว่างงานและเจ็บป่วย ในขณะที่ฟรีแลนซ์มีความเสี่ยงด้านรายได้จึงมีความสนใจในการออม เงินชดเชยกรณีว่างงานและเงินชดเชยกรณีเจ็บป่วย ซึ่งประกันสังคม ม.40 ในปัจจุบันยังไม่มีสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนอกจากเงินชดเชยกรณีเจ็บป่วยและเงินบำนาญเท่านั้น

แม้สิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลจะเป็นแรงจูงใจสำคัญในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ทว่าการรักษาพยาบาลของระบบประกันสังคมยังมีปัญหาหลายประการ อาทิ คุณภาพการรักษาไม่เท่าเทียม การจ่ายเงินเอง การรอคิวเป็นเวลานาน หรือการได้สถานพยาบาลไม่ตรงกับความต้องการ ด้วยเหตุนี้

แรงงานนอกระบบที่มีรายได้ปานกลางถึงสูงจึงเลือกซื้อประกันสุขภาพเอกชนเนื่องจากต้องการความสะดวกสบายในการรับบริการ ส่วนแรงงานนอกระบบรายได้น้อยเลือกใช้สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าเนื่องจากมีคุณภาพไม่ต่างกันมากนัก

เพื่อตอบโจทย์เรื่องสิทธิประโยชน์ที่จูงใจแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่ คณะนักวิจัยจึงได้สร้างแบบจำลองทางเลือก (choice experiment model) เพื่อทดสอบว่าแรงงานนอกระบบรายได้ปานกลางถึงสูงต้องการสิทธิประโยชน์ใด ในระดับใด รวมทั้งอัตราเงินสมทบที่เขาเหล่านั้นพร้อมจ่าย โดยในแบบจำลองได้ทดลองใช้สิทธิประโยชน์ไว้ 8 สิทธิ ได้แก่ สิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล สิทธิการว่างงาน สิทธิบำนาญบำนาญยามชราภาพ สิทธิอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน สิทธิการคลอดบุตร การสงเคราะห์หยุดงานกรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร สิทธิสำหรับผู้ทุพพลภาพที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน สิทธิการเสียชีวิต และสิทธิการดูแลระยะยาว แบบจำลองทางเลือกถูกใช้เพื่อกำหนดประเภทและระดับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งเงินสมทบที่ผู้สนใจสมัครประกันต้องจ่ายที่จะทำให้เกิดความต้องการ (uptake rate หรือ demand) ระดับสูง และได้้นำผลการวิเคราะห์นี้แปลงเป็นข้อเสนอการเพิ่มชุดประกันสังคมภาคสมัครใจ 2 ชุด คือมาตรา 40(4) และมาตรา 40(5)

ในส่วนของชุดสิทธิประโยชน์ภาคสมัครใจปัจจุบัน คือ ม.40(1) 40(2) และ 40(3) นั้น ผลการทบทวนวรรณกรรมและการสำรวจในงานวิจัยนี้พบว่า ชุดสิทธิประโยชน์และระดับสิทธิประโยชน์ในประกันสังคม ม.40 ปัจจุบันนั้นเหมาะสมและเป็นที่พึงพอใจสำหรับแรงงานนอกระบบรูปแบบดั้งเดิมซึ่งมีรายได้น้อยอยู่แล้ว และผลสรุปนี้ได้รับ

การยืนยันจากแบบจำลองทางเลือกด้วย การที่ยังมีผู้สมัครประกันตนปัจจุบันค่อนข้างน้อย น่าจะมาจากปัญหาของระบบประกันสังคมในมิติอื่น เช่น การขาดการสร้างสิ่งจูงใจให้สมัครเป็นผู้ประกันตนอย่างต่อเนื่อง ขาดการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ที่สามารถเข้าถึงแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง และความล่าช้าในการดำเนินการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบที่ต้องการเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยในมิติของบุคคล เช่น แรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่แน่นอนและรายได้ต่ำไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต การมีข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยีหรือการเข้าถึงเทคโนโลยีในระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ รวมถึงวัยของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวสุขภาพยังแข็งแรง ซึ่งยังไม่เห็นประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคม ความยุ่งยากของกระบวนการ ตลอดจนระดับความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคมภาครัฐ เป็นต้น

นอกจากระบบประกันสังคมแล้ว แรงงานนอกระบบยังควรได้รับการพัฒนาในด้านอื่นด้วย เช่น การพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานได้อย่างเหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของแพลตฟอร์มกับ ‘หุ้นส่วน’ ที่ยังคลุมเครือและเปิดช่องให้เจ้าของแพลตฟอร์มสามารถเลือกจะไม่ทำประกันสังคมให้ได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอโดยรวมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ข้อเสนอด้านสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ประกอบด้วยการเพิ่มชุดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมภาคสมัครใจที่เพิ่มลักษณะกระจายความเสี่ยง (risk pooling) และ “เฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” (solidarity principle) มีความยั่งยืนในระยะยาว ไม่เป็นภาระเกินควรต่องบประมาณภาครัฐ และการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่มีในปัจจุบัน (2) การปรับปรุงมิติอื่นของระบบประกันสังคมนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ (3) การปรับปรุงในองค์ประกอบอื่นของระบบคุ้มครองทางสังคม

1. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจแรงงานรูปแบบใหม่ในอนาคต

ข้อเสนอในส่วนแรกคือการเพิ่มชุดสิทธิประโยชน์ภาคสมัครใจ ม.40(4) และ ม.40(5) เนื่องจากคุณลักษณะประกันสังคมที่มีอยู่ยังไม่ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบรูปแบบใหม่ โดยระดับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมและเงินสมทบใน ม.40(4) และ ม.40(5) เมื่อเทียบกับ ม.40 ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นดังนี้

คุณลักษณะ (attributes)	สิทธิในปัจจุบัน			ข้อเสนอเพิ่มเติม	
	ม.40(1)	ม.40(2)	ม.40(3)	ม.40(4)	ม.40(5)
(1) สิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล					
จำนวนเงินชดเชยรายได้กรณีเจ็บป่วยและต้องรักษาในโรงพยาบาล (IPD)	300 บาท/วัน	300 บาท/วัน	300 บาท/วัน	600 บาท/วัน	600 บาท/วัน
จำนวนเงินชดเชยรายได้กรณีเจ็บป่วยไม่ได้นอนโรงพยาบาล (OPD)	200 บาท/วัน	200 บาท/วัน	200 บาท/วัน	400 บาท/วัน	400 บาท/วัน

คุณลักษณะ (attributes)	สิทธิในปัจจุบัน			ข้อเสนอเพิ่มเติม	
	ม.40(1)	ม.40(2)	ม.40(3)	ม.40(4)	ม.40(5)
จำนวนเงินชดเชยค่ารักษาพยาบาล กรณีผู้ป่วยนอกต่อครั้ง ในทุกโรงพยาบาลในประเทศไทย ไม่เกิน 30 ครั้งต่อปี โดยยังคงมีสิทธิการรักษาบัตรทองหรือประกันสังคม ม. 39 อยู่เช่นเดิม	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	300 บาท/ครั้ง
(2) การคลอดบุตร การสงเคราะห์หยุดงานกรณีคลอดบุตร และการสงเคราะห์บุตร					
เงินสงเคราะห์บุตร ให้เงินบุตรอายุ 6 ขวบ	ไม่มี	ไม่มี	200 บาท/เดือน	800 บาท/เดือน	800 บาท/เดือน
คูปองศูนย์เด็กเล็กرایเดือน (childcare) ให้เงินบุตรอายุ 6 ขวบ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	450 บาท/เดือน	450 บาท/เดือน
เงินสงเคราะห์หยุดงานกรณีคลอดบุตรสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นมารดา	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	4,000 บาท/เดือน ไม่เกิน 90 วัน/ครั้ง	4,000 บาท/เดือน ไม่เกิน 90 วัน/ครั้ง
เงินสงเคราะห์หยุดงานกรณีคลอดบุตรสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นบิดา	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี	มี
(3) สิทธิการเสียชีวิต					
เงินเลี้ยงดูครอบครัว สำหรับหม้ายให้ไม่เกิน 2 ปี และสำหรับบุตร ให้จนอายุครบ 18 ปี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
สิทธิเงินสงเคราะห์กรณีเสียชีวิต	ค่าทำศพ 25,000 บาท และเงินสงเคราะห์ 8,000 บาท กรณีจ่ายครบ 60 เดือน	ค่าทำศพ 25,000 บาท และเงินสงเคราะห์ 8,000 บาท กรณีจ่ายครบ 60 เดือน	ค่าทำศพ 50,000 บาท	-ค่าทำศพ 50,000 บาท -เงินสงเคราะห์ 9,600 บาท (สมทบมาแล้ว 36-120 เดือน) 28,800 บาท (สมทบมาแล้วมากกว่า 120 เดือน)	-ค่าทำศพ 50,000 บาท -เงินสงเคราะห์ 9,600 บาท (สมทบมาแล้ว 36-120 เดือน) 28,800 บาท (สมทบมาแล้วมากกว่า 120 เดือน)
(4) สิทธิบำเหน็จบำนาญสุขภาพ					
เงินสุขภาพรายเดือน	ไม่มี	บำเหน็จ 25,000 บาท (เทียบเท่าบำนาญ 417 บาท เป็นเวลา 5 ปี)	บำเหน็จ 87,000 บาท (เทียบเท่า 1,450 บาท เป็นเวลา 5 ปี)	1,500 บาท/เดือน ตลอดชีวิต (สมทบมาแล้วอย่างน้อย 300 เดือน)	3,000 บาท/เดือน ตลอดชีวิต (สมทบมาแล้วอย่างน้อย 300 เดือน)
สิทธิในการเลือกบำเหน็จ/บำนาญ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี	มี

คุณลักษณะ (attributes)	สิทธิในปัจจุบัน			ข้อเสนอเพิ่มเติม	
	ม.40(1)	ม.40(2)	ม.40(3)	ม.40(4)	ม.40(5)
สิทธิในการเลือกอายุเกษียณก่อนกำหนดระหว่าง 55-70 ปี หากรับก่อน 60 ปีจะได้รับผลตอบแทนน้อยลง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี	มี
(5) สิทธิสำหรับผู้ทุพพลภาพที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน					
สิทธิค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสมรรถภาพไม่เกิน 40,000 บาทต่อราย	ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสมรรถภาพไม่เกิน 40,000 บาทต่อราย
สิทธิเงินทดแทนการขาดรายได้ตามระดับความพิการ	500-1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นกับระยะเวลาการสมทบ เป็นระยะเวลา 15 ปี	500-1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นกับระยะเวลาการสมทบ เป็นระยะเวลา 15 ปี	500-1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นกับระยะเวลาการสมทบ ตลอดชีวิต	เงินทดแทนการขาดรายได้ 1,600 บาทต่อเดือน ตลอดชีวิต กรณีทุพพลภาพร้อยละ 50 ขึ้นไป หรือ 800 บาทต่อเดือน ตลอดชีวิต กรณีทุพพลภาพร้อยละ 35 ขึ้นไป แต่ไม่ถึงร้อยละ 50	เงินทดแทนการขาดรายได้ 1,600 บาทต่อเดือน ตลอดชีวิต กรณีทุพพลภาพร้อยละ 50 ขึ้นไป หรือ 800 บาทต่อเดือน ตลอดชีวิต กรณีทุพพลภาพร้อยละ 35 ขึ้นไป แต่ไม่ถึงร้อยละ 50
(6) สิทธิการดูแลระยะยาว (long-term care)					
สิทธิค่าอุปกรณ์และวัสดุสิ้นเปลืองและค่าผู้ดูแลรวมต่อเดือน กรณีติดบ้านหรือติดเตียง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	6,000 บาท/เดือน จนกว่าจะเสียชีวิตหรือพ้นจากการเป็นผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง (สมทบมาแล้ว อย่างน้อย 180 เดือน)	18,000 บาท/เดือน จนกว่าจะเสียชีวิตหรือพ้นจากการเป็นผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง (สมทบมาแล้ว อย่างน้อย 180 เดือน)
เงินสมทบผู้ประกันตน กรณีสัดส่วนผู้ส่งเงินสมทบครบ = 100%	70 บาท/เดือน	100 บาท/เดือน	300 บาท/เดือน	610 บาท/เดือน	926 บาท/เดือน
เงินสมทบผู้ประกันตน กรณีสัดส่วนผู้ส่งเงินสมทบครบ = 80%	70 บาท/เดือน	100 บาท/เดือน	300 บาท/เดือน	732 บาท/เดือน	1,112 บาท/เดือน

การกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับชุดสิทธิประโยชน์ใหม่นี้เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์ด้วย

คณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อรับประกันว่ากองทุนประกันสังคมจะมีความยั่งยืนทางการเงินหลังจาก

เสนอมาตราใหม่สองมาตรานี้ โดยเสนอให้ผู้ประกันตนรับภาระร้อยละ 90 ของรายจ่ายสิทธิประโยชน์ ส่วนภาครัฐรับภาระที่เหลือร้อยละ 10

ในส่วนการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ปัจจุบัน ประกอบด้วย (ก) **ปรับปรุงระบบสิทธิการรักษาพยาบาล** โดยสำนักงานประกันสังคมควรริเริ่มนำระบบแพทย์ประจำตัวหรือคลินิกครอบครัวมาใช้กับบริการรักษาพยาบาล ซึ่งจะสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ โดยคลินิกหมอครอบครัวมีหน้าที่คัดกรองผู้ป่วยก่อนการส่งต่อไปยังโรงพยาบาลขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อลดความแออัด ลดระยะเวลาารอพบแพทย์ และเพิ่มคุณภาพการบริการสาธารณสุข (ข) **ขยายความครอบคลุมสิทธิประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน** ผ่านการขยายความครอบคลุมของกองทุนเงินทดแทนให้ครอบคลุมผู้ประกอบการอาชีพอิสระบางส่วน รวมทั้งแรงงานแพลตฟอร์มด้วย โดยให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการในการสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว รวมทั้ง (ค) **ปฏิรูประบบบำนาญ** โดยปรับเพิ่มเพดานเงินสมทบสำหรับประกันสังคม ม.33 (ซึ่งเท่ากับ 15,000 บาท ตั้งแต่ปี 2533) แบบอัตโนมัติทุกปี ปรับวิธีการคำนวณเงินบำนาญจากการใช้รายได้เฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นรายได้เฉลี่ยทั้งชีวิตหรือรายได้เฉลี่ยสูงสุด 180 เดือน เพราะมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนที่มีรายได้ลดลงก่อนเกษียณ ปรับเงินบำนาญตามอัตราเงินเฟ้อ (indexation) เพื่อรองรับค่าครองชีพที่สูงขึ้นในอนาคต

2. การปรับปรุงระบบประกันสังคมในมิติอื่น นอกเหนือสิทธิประโยชน์

นอกจากด้านสิทธิประโยชน์แล้ว มิติอื่นของระบบประกันสังคมก็ควรได้รับการปรับปรุงด้วย

โดยเฉพาะมิติด้านการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของสำนักงานประกันสังคมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- **ส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงาน** เพื่อเป็นตัวกลางระหว่างแรงงานกับสำนักงานประกันสังคม ลดปัญหาความยุ่งยากของการสมัครเป็นผู้ประกันตน เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มอำนาจการต่อรองของแรงงานต่อนายจ้าง ทั้งนี้ สามารถทำการแก้ไขกฎหมายแรงงาน ส่วนในด้านของประกันสังคมควรมีสัดส่วนของตัวแทนแรงงานจากประกันสังคมทุกมาตราในคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับแรงงานเช่นกัน
- **ประชาสัมพันธ์และสร้างความเชื่อมั่น** ต่อระบบประกันสังคมผ่านช่องทางสารสนเทศต่างๆ ตามกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ ควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลพื้นฐาน สิทธิที่พึงมี สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับความสำคัญของระบบประกันสังคม รวมทั้งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้ควรมีมาตรการเพิ่มการคงสภาพของผู้ประกันตน เช่น ทำการติดต่อแรงงานที่สิ้นสุดการเป็นลูกจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยตรงผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อสร้างความรับรู้ถึงประกันสังคม ม.39
- **ปรับปรุงสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานรูปแบบใหม่ในอนาคต** เพิ่มสถานภาพแรงงานที่ 3 ในกฎหมายไทยเพื่อรองรับแรงงานแพลตฟอร์มให้ได้รับสิทธิและความคุ้มครองทางสังคมมากกว่าผู้รับจ้างแต่ไม่เท่าลูกจ้าง ความคุ้มครองที่เป็นไปได้ ได้แก่ การประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน ฯลฯ
- **พัฒนาระบบสารสนเทศและข้อมูลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ** เพื่อรองรับข้อมูลที่มีความซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลจากการเข้าร่วมของแรงงานนอกระบบ

รูปแบบใหม่ที่ลักษณะงานมีความยืดหยุ่นมากกว่า โดยพิจารณาปรับรูปแบบฐานข้อมูลของระบบ ประกันสังคมให้รองรับการมีหลายนายจ้าง/อาชีพ คือเป็นลักษณะบัญชีส่วนบุคคล พัฒนาระบบการ จ่ายเงินสมทบร่วมกับการหักภาษี ณ ที่จ่าย รวมถึง การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมสรรพากรและ สำนักงานประกันสังคม ไม่ว่าจะเป็น ข้อมูลภาษีและ ข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล ข้อมูลเวลาการทำงาน ข้อมูลรายได้ของกิจการ เพื่อให้่ายต่อการ จ่ายเงินสมทบ การตรวจสอบในกรณีประกัน อุบัติเหตุ รวมทั้งการขยายสิทธิว่างงาน

- **ลดความยุ่งยาก เพิ่มความยืดหยุ่น** โดยเพิ่ม ช่องทางในการสมัครและจ่ายเงินสมทบ และให้ ผู้ประกอบการขึ้นทะเบียนนายจ้างและจดทะเบียน ธุรกิจได้ในเวลาเดียวกัน รวมทั้งเพิ่มความสะดวกใน การจ่ายเงินสมทบโดยรวมเงินสมทบ ภาษีและเงิน ทดแทนเข้าเป็นก้อนเดียวกัน สุดท้ายให้ผู้ประกันตน เลือกความถี่และจำนวนเงินที่ต้องการสมทบได้เอง เนื่องจากมีรายได้ที่ไม่แน่นอน
- **อนุญาตการเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์** ควรให้ ผู้ประกันตน ม.39 เลือกฐานเงินเดือนที่ต้องการได้ โดยฐานเงินเดือนสูงสุดควรมีความใกล้เคียงกับ ม.33 (ในปัจจุบันฐานเงินเดือนสูงสุดของ ม.39 อยู่ที่ 4,800 บาทเท่านั้น)

3. ปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับ แรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอส่วนนี้ประกอบด้วย 2 ข้อเสนอที่สำคัญได้แก่ (1) **การปรับทักษะแรงงาน (upskill/reskill)** โดย (ก) เพิ่มประสิทธิภาพการบูรณาการหน่วยงานอบรมของภาครัฐผ่านการสร้าง แพลตฟอร์มกลางในการอบรมและแบ่งแนวทางใน การอบรมให้ชัดเจนตามความเชี่ยวชาญของแต่ละ

หน่วยงาน (ข) แรงงานทักษะต่ำควรสนับสนุนให้มี การอบรมในสถานประกอบการหรืออุดหนุนค่า เดินทางไปอบรม และ (ค) แรงงานทักษะปานกลาง ถึงสูงควรสนับสนุนให้เข้าถึงการอบรมภาคเอกชน ผ่านคูปองส่วนลด และ (2) **สร้างความเชื่อมโยง ของระบบประกันสังคมกับระบบความช่วยเหลือ ทางสังคม** โดยส่งเสริมความเกื้อกูลระหว่างสอง นโยบายโดยรัฐช่วยจ่ายสมทบเงินประกันสังคมใน อัตราถดถอย คือ สมทบในสัดส่วนมากสำหรับผู้มี รายได้น้อยและลดลงสำหรับผู้มีรายได้มากขึ้น ส่วน การช่วยเหลือทางสังคมอื่นต้องระมัดระวังไม่ให้ ระดับความช่วยเหลือสูงเกินไปจนทำให้คนไม่อยาก เข้าระบบประกันสังคม

ผลกระทบของข้อเสนอแนะต่อระบบ ประกันสังคมและการคลังภาครัฐ

หากข้อเสนอแนะประสบความสำเร็จในการ ขยายระบบประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบทั้ง รูปแบบใหม่และรูปแบบดั้งเดิม ย่อมส่งผลดีต่อการ ดูแลแรงงานได้มากขึ้น และยังเป็นช่องทางความ ช่วยเหลือในยามวิกฤติดังเช่นในวิกฤตการณ์โรค ระบาดโควิด-19 ที่ผ่านมา และแม้ภาครัฐจะมีภาระ เพิ่มขึ้นจากจำนวนเงินสมทบภาครัฐที่มากขึ้นตาม จำนวนแรงงานที่เข้าระบบประกันสังคม แต่ผล การศึกษาพบว่า การเพิ่มประกันสังคม ม.40(4) และ 40(5) ไม่ได้เพิ่มภาระทางการคลังอย่างมี นัยสำคัญ ในขณะที่ในระยะยาวรัฐบาลอาจได้รับ ภาษีเพิ่มขึ้นจากการที่แรงงานเข้าสู่ระบบมากขึ้น

แผนการดำเนินงานสู่การปฏิบัติที่เป็น รูปธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (action plan)

ข้อเสนอแนะในรายงานมีรายละเอียดการดำเนินการที่ค่อนข้างหลากหลายและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน จึงมีการนำเสนอแผนการดำเนินงาน (action plan) ที่จะช่วยแปลงแนวคิดสู่แผนการดำเนินงาน ซึ่งมีรายละเอียดสิ่งที่ควรดำเนินการ ผู้รับผิดชอบ และเป้าหมายระยะเวลาการดำเนินงานซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามความยากง่ายและความพร้อมของหน่วยงานรับผิดชอบคือ (ก) ควรให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 2 ปี สำหรับแผนการดำเนินงานที่ไม่ต้องการการปรับตัวมากนัก เช่น สามารถดำเนินการได้เลยภายใต้ข้อกฎหมาย

งบประมาณ หรือทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ข) ควรให้เสร็จสิ้นในระยะเวลา 2-5 ปี สำหรับแผนการดำเนินงานที่ต้องการการปรับเปลี่ยนระดับที่สำคัญ เช่น การปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือกระทั่งออกกฎหมายใหม่ รวมทั้งต้องการเวลาในการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอาจมีข้อก้ำกวลในระดับการปฏิบัติ (ค) อาจต้องการเวลามากกว่า 5 ปี สำหรับแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ส่งผลกระทบในวงกว้าง เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และต้องการเวลาในการเตรียมระบบรองรับ ทั้งนี้ หากมีการนำข้อเสนอแนะในรายงานนี้ไปปฏิบัติจริง หน่วยงานรับผิดชอบอาจปรับเป้าหมายระยะเวลาดำเนินงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นได้ โดยมีรายละเอียดแจกแจงเป็นตารางและการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานปฏิบัติที่สำคัญในรายงาน

Executive Summary

Socioeconomic and technological developments have been transforming the ways workers do their jobs; participants in the gig economy are increasing becoming a significant portion of the labor market, owing to demographic change together with the changing attitudes of the newer generations: they tend to avoid monotonicity and strive for diverse experiences. Such changes are reflected on the fact that **those from Generation Y and Z have more tendency to become gig workers compared to those from the older generations.** This continual trend is unlikely to stop. Hence, redesigning the social security system that corresponds to the change in the labor market are a vital task that the government ought to prepare.

It is estimated that Thailand labor force consists of 37.4 million workers, of which 20.3 million are in the informal sector and **between 1 and 5 million are gig workers.** Gig workers are informal workers working with temporary agreements with on-demand companies to provide services to the company's clients. Among the prime examples include platform and freelance workers. Among those in the informal sector, conventional and gig workers have both similarities and differences, e.g., both encounter income uncertainties and the risks related to living and jobs, of which they bear by themselves partly because they are not enrolled with social insurance scheme. Such shortcomings are reflected on the small number of the social insurance registration: only 5-6 million out of 20.3 million informal workers sign up for social insurance. The number suggests that Thailand social insurance still has a room for expansion. The expansion may be through better design of insurance benefits, increasing awareness and convenience in registration and benefit claims. For benefit, it is likely that higher-income gig workers may require greater benefits as they have higher purchasing power than the traditional informal workers.

The purpose of this study is to study and analyze in depth the labor market and the social insurance system of Thailand, including changes in the labor market and the current system of social insurance that supports different groups of workers; analyze room for improvement in order to attract the informal workers, both conventional and gig, to the system; stakeholder analysis; analyze, design, and test the benefits of the social insurance system that best supports gig workers; and finally propose policy recommendations to expand social insurance coverage to the gig workers as well as related action plan.

The study employs numerous methodologies. Design thinking process was used to gain in-dept understanding of informal workers, employers, platform operators, especially on the desire for benefit type and benefit level. The initial results were then used as input into the 'choice experiment model' to determine the insurance packages that attract gig workers to voluntarily enroll with the social insurance scheme. These analyses lead to policy recommendations on new insurance packages, adjustment to existing packages, implementational and institutional improvement as well as labor market policies. Long-term consideration of transforming from voluntary to mandatory social insurance is also discussed. Financial impact to the social security scheme and fiscal impact to the government are then analyzed, followed by an action plan that suggests concrete roles of stakeholders that would make the recommendation realized.

The study employed numerous methodologies. Apart from extensive review of relevant literature on best practice on social security extension, design thinking method was also used to empathize informal workers, employers, platform owners. This was followed by the process of ideation and prototyping to get a set of measures that could help extend the social insurance to the gig workers. After that, we test our prototype

with the choice experiment model so that it truly answers the needs of the target group. In fact, the advantage of the choice experiment model is that it enables us to derive the types and levels of attributes of the social security scheme as well as the levels of contribution that most attract gig workers into social insurance. After the tests are completed, we prepare the policy recommendations which encompass the addition of two new voluntary social insurance packages, adjustments to existing insurance benefits, improvement of policy implementation not related to benefit, and recommendations on social assistance and labor policy that will complement in expanding the coverage of social insurance. We then analyze the impacts of the recommendations on the social insurance system, the financial consequence via the methodology of actuarial science, and fiscal sustainability. The last step is to suggest the guidelines in which the relevant government agencies can apply based upon the aforementioned recommendations, together with the suggestions on long-term policy transitions that are aimed to expand the coverage of social insurance.

Key findings from the study

We found, from literature review, that gig workers, as compared to conventional informal workers, tend to have higher degrees of education, higher levels but still uncertain income streams, and different attitudes toward risks; that is, gig workers voluntarily enter this sector and thereby choose to bear the risks involved by themselves whereas conventional informal workers have relatively little choices and are forced to bear such risks. Nonetheless, gig workers, like the conventional counterparts, are deprived of the basic insurance by the state; but due to their higher income, they may buy additional private insurances, the majority of which are health and life insurances.

For the incentives to join the social insurance schemes, gig workers primarily consider values; they evaluate whether the benefits have high possibilities of being used or not. Portability of the benefits is also an important attribute that is to be considered

because they change jobs more often than formal workers. The reasons why gig workers choose not to join include (i) **uncertain income streams** so that they can't make monthly contribution, (ii) **legal ambiguity** especially on platforms and sub-contract workers; that is, the existing laws are unclear whether these workers are employed and therefore are entitled to the benefits of Article 33. (iii) **the existing benefits don't answer their needs.**

Both types of informal workers need the benefits that they are to receive most often. These benefits include unemployment compensation, sickness compensation, medical fee support, accident and illness insurance. On the other hand, disability compensation, maternity allowance, and child allowance are in relatively low demand.

Apart from literature review, we conduct, under the design thinking process, in-depth interviews of 86 informal workers in order to gain more understandings about their attitude and demand. We found that conventional informal workers tend to receive low but highly uncertain income streams. If they can't work due to unexpected circumstances, they will very soon be short of money. Therefore, they need medical fee support and sickness compensation. A lump sum payment at the time of retirement also attracts this group of workers. In comparison, gig workers who work in platforms—such as Lineman or Grab—face uncertain income streams and inherent risk from accident. This group of workers therefore needs medical fee support, sickness compensation, unemployment compensation, and accident insurance. Freelance workers, on the other hand, also incur risk from uncertain income and therefore are interested in savings, as well as unemployment and sickness compensations. Nevertheless, **Article 40 scheme does not have any of the aforementioned benefits except sickness compensation and a lump-sum retirement payment.**

Although medical insurance provides a crucial incentive for informal workers to join the social insurance scheme, but they expressed some unsatisfaction such as

quality of services, long queuing, and inability to choose assigned hospital. As a result, **informal workers with middle to high income choose instead to buy private medical insurance due to convenience whereas those with low income would rather join Universal Coverage scheme (Gold Card scheme).**

Using discrete choice experiment (DCE) model (In constructing the prototype, we redesign the new social insurance schemes so that they encompass eight benefits: (i) healthcare benefit, (ii) unemployment allowance, (iii) retirement savings benefit, (iv) employment injury and illness benefits, (v) maternity or paternity and child allowances, (vi) disability pension (not originating from work), (vii) bereavement support payment, and (viii) long-term care allowance.

Combining the findings from literature review and the discrete choice experiment, we found that **the benefits and the level of contribution of the existing social insurance scheme (Article 40) is satisfactory for conventional informal workers, who tend to have lower incomes.** Therefore, we need to address the challenges of the social insurance system in other aspects. These include, but do not limit to, lack of awareness, lack of appreciation of social insurance among younger informal workers, flexibility of the contribution, simplification, and increasing public confidence.

We also found that apart from improving social insurance schemes and implementation, informal workers should also be reskilled or upskilled so that they are better fit with the rapid changing labor market condition. For those working with platforms, the working relationship with the platform

owners/operators is still ambiguous and the latter therefor choose not to provide social insurance to those who work for them.

Policy recommendations

We divide the recommendations into three main groups of measures: additional and improved benefits of the social insurance schemes that conform to the key principle of **risk pooling** and **solidarity**, improving implementation of the social insurance system other than the benefits, and other aspects of social protection policies. The goal is to increase coverage of social insurance and social protection to both conventional informal workers and gig workers.

1. Measures on additional and improved benefits of the social insurance schemes

The first group of recommended measures is **the addition of two voluntary social insurance packages: Article 40(4) and Article 40(5).** Based on the result of the aforementioned choice experiment, we believe that the addition will attract more gig workers into the social insurance system, who might not be interested in the existing voluntary packages of Article 40(1), 40(2) and 40(3). Both Article 40(4) and Article 40(5) have higher level of benefits and contributions compared to the current three classes of Article 40. The monthly contribution of Article 40(4) is estimated in the range of 610 - 732 Baht whereas the monthly contribution of Article 40(5) is in the range of 926-1,112 Baht. The details of the two Articles are as follows:

attributes	Existing benefits			Additional benefits	
	Article 40(1)	Article 40(2)	Article 40(3)	Article 40(4)	Article 40(5)
(1) Healthcare benefits					
<i>Income compensation for inpatients</i>	300 Baht/day	300 Baht/day	300 Baht/day	600 Baht/day	600 Baht/day
<i>Income compensation for outpatients</i>	200 Baht/day	200 Baht/day	200 Baht/day	400 Baht/day	400 Baht/day
<i>Healthcare cost compensation for</i>	X	X	X	X	300 Baht/time

attributes	Existing benefits			Additional benefits	
	Article 40(1)	Article 40(2)	Article 40(3)	Article 40(4)	Article 40(5)
outpatients; freedom to choose any hospitals in Thailand. (Not exceeding 30 times/year); entitlement of the healthcare benefits of Article 33 and Article 39.					
(2) Maternity, paternity and child benefits					
Child allowance (until having reached 6 years of age)	X	X	200 Baht/month	800 Baht/month	800 Baht/month
Childcare allowance coupons (until having reached 6 years of age)	X	X	X	450 Baht/month	450 Baht/month
Maternity leave allowance	X	X	X	4,000 Baht/month not exceeding 90 days	4,000 Baht/month not exceeding 90 days
Paternity leave allowance	X	X	X	✓	✓
(3) Bereavement benefits					
Widow's pension	X	X	X	X	X
Bereavement support payment	- Funeral expenses 25,000 Baht -Payment of 8,000 Baht/month (at least 60 months contribution)	-Funeral expenses 25,000 Baht -Payment of 8,000 Baht/month (at least 60 months contribution)	Funeral expenses 50,000 Baht	-Funeral expenses 50,000 Baht -Payment of 9,600 Baht (at least 36-120 months of contribution) - Payment of 28,800 Baht (more than 120 months of contribution)	-Funeral expenses 50,000 Baht -Payment of 9,600 Baht (at least 36-120 months of contribution) - Payment of 28,800 Baht (more than 120 months of contribution)
(4) Retirement savings benefits					
Monthly annuity or lump sum payment	X	Lump sum payment of 25,000 Baht (equivalent to monthly payment of 417 Baht for 5 years)	Lump sum payment of 87,000 Baht (equivalent to monthly payment of 1,450 Baht for 5 years)	1,500 Baht/month Lifetime (contributed for at least 300 months)	3,000 Baht/month Lifetime (contributed for at least 300 months)

attributes	Existing benefits			Additional benefits	
	Article 40(1)	Article 40(2)	Article 40(3)	Article 40(4)	Article 40(5)
<i>Freedom to choose between a lump sum payment and monthly annuity</i>	X	X	X	✓	✓
<i>Freedom to choose the age of retirement from 55 to 70 years of age. (In case the age is below 60, monthly annuity will be decreased.)</i>	X	X	X	✓	✓
(5) Disability (not caused by work) benefits					
<i>Rehabilitation allowance</i>	X	X	X	Not exceeding 40,000 Baht	Not exceeding 40,000 Baht
<i>Income compensation for disabled</i>	500-1,000 Baht/month for 15 years (dependent on the contributions)	500-1,000 Baht/month for 15 years (dependent on the contributions)	500-1,000 Baht/month until death (dependent on the contributions)	-1,600 Baht/month until death (more than 50 percent disabled) 800 Baht/month until death (35 - 50 percent disabled)	-1,600 Baht/month until death (more than 50 percent disabled)-800 Baht/month until death (35 - 50 percent disabled)
(6) Long-term care benefits					
<i>Long-term care expenses (including cost of consumables and wage of caregivers) for bedridden patients</i>	X	X	X	6,000 Baht/month until death or release from being in a state of dependence (contributed for at least 180 months)	18,000 Baht/month until death or release from being in a state of dependence (contributed for at least 180 months)
Contributory rates: full-contribution factor =100%	70 Baht/month	100 Baht/month	300 Baht/month	610 Baht/month	926 Baht/month
Contributory rates: full-contribution factor =80%	70 Baht/month	100 Baht/month	300 Baht/month	732 Baht/month	1,112 Baht/month

Source: advisors

The level of contributions for the two packages are calculated according to the actuarial science to ascertain that there will be no excess financial burden to the Office

of the Social Insurance should it adopt the proposed packages.

Apart from the addition of the two packages, three adjustments of existing benefits are recommended:

(i) **Improvement of healthcare benefits:** Social Security Office should start to adopt the practice of family doctors and clinics. Such practice conforms to the direction at which the development of the country's public health system is aiming. We believe that by adopting family doctors to the system, it would decrease the problem of hospitals' overcapacity and crowdedness as well as improve the quality of medical services. It will also allow the social insurers to have access to different hospitals and doctors that most fit their medical need, which is what the gig workers want in our interviews.

(ii) **Coverage expansion of accident and illness insurance:** Expanding the coverage of Social Security and Workmen Compensation Fund to some of the self-employed and platform workers while putting the burden of contribution on employers.

(iii) **Pension reform:** the reform can be achieved by (a) adjusting the contributory ceiling of Article 33, which has not been adjusted since 1990 (the current ceiling is 15,000 Baht), (b) changing the methodology of calculating annuity from using the average income from the last 60 months before retirement to using the lifetime average income or the average income from the highest 180 months. The current method is unfair to those who face declining income before retirement, (c) adopting inflation indexation to the pension amount to maintain the purchasing power of the retirees under the rising cost of living.

2. Measures on social insurance improvement in aspects other than benefits

Apart from the addition of voluntary insurance packages and adjustment to benefits of existing packages, the social security system can also be improved through some other measures directed at different government agencies, including the Social Security Office, which is mainly

responsible for the social insurance system. Our recommendations cover 9 measures, all of which are presented in detail inside the report. Among the more important are as follows:

- **Advocate for unionization** in order for them to be the mediator between the Social Security Office and workers; to reduce the complexity in joining social security; to circulate useful knowledge about social security; and to increase the bargaining power of the workers. The Social Security Board should also include the representatives from all classes of social insurance as this can also increase the bargaining power of the workers.
- **Improving awareness and public confidence** via myriads of media depending on target groups. Publicization of the social security system should include basic information, rights, benefits, and the importance of social security, accompanied by strategies to improve the public image of the system. Moreover, there should be measures to keep the existing insurers such as directly reaching out to those whose formal employment and status as insurer under Article 33 so that they are aware of their right to continue insurance under Article 39.
- **Providing legal status of gig workers to ensure their eligibility to social insurance**, by adding the new legal classification of worker beside employee and contractor. This worker class might be similar to 'Worker' status in UK which have better labor protection than contractor but have less labor protection comparing to employee. For example, they should be provided with benefits under compulsory social insurance scheme and Workmen Compensation Fund.
- **Improving the official IT systems** so that they can support the increased complexity of the social insurance data as the number of gig insurers increases; note that such complexity is rooted from the fact that gig workers' jobs are more flexible and some of them have more than one job. The Social Security Office therefore should make the database applicable for workers with multiple

employees by transforming it into a set of individual accounts. Furthermore, the Office should also consider adopting the pay-as-you-go tax system for monthly contributions; this can be achieved by syncing information with the Revenue Department. This includes revenue from corporate taxes, working time, and corporate registration, making it simpler for the Social Security Office and insurers to claim entitled benefits and to make contributions.

- **Make the system simplified and flexible** by allowing entrepreneurs to register as employers and businesses at the same time. In addition, there should be a system where social insurance contribution and tax can be paid together. Contribution payment should be made as flexibly and easily as possible.
- **Improve portability** by adjusting the method of calculating pensions in Article 39 by allowing the insurers to choose their desired base salary/contribution. If possible, the maximum base salary should be closer to the maximum under Article 39.

3. Measures on the improvement of other aspects of social protection policies

We recommend two measures on the improvement of other aspects of social protection: **Improving upskill and reskill systems** by increasing efficiency and unity of the official upskill and reskill programs, which currently scatter over many different agencies; this can be achieved through establishing the central, easily accessible platform that covers all available training opportunities. Also, the government should incentivize low-skilled workers in upskilling and reskilling through transportation allowance, whereas for the high-skilled and mid-skilled, the government should provide them with discount coupons for private training institutions.

Lastly, the government should consider **improving the connection**

between different social policies by emphasizing the balance between social assistance and social insurance policies. This can be achieved by **promoting complementarity between the policies** through regressive, government-subsidizing social insurance contributions for the low-income.

Impacts of the social insurance system

There will be many impacts should all the proposed recommendations are adopted. The expansion of social insurance to both the traditional and gig workers will make them better manage their risks. Moreover, having all workers registered with the social insurance system allows the government to help them in the time of crisis, such as the Covid-19 pandemic. And even if the government will have more burden, but our study confirms that the addition of Article 40(4) and 40(5) will not pose excessive burden both on the financial condition of the Social Security Office and the fiscal condition of government as a whole. Besides, in the long-term the government should be able to expect higher tax revenue resulting from increased coverage of formal employment.

Action Plan

To properly execute all the recommendations, a suitable action plan is proposed. The action plan consists of what to do, who should do it, and in what timeframe. There are three different timeframes depending on the complexity of the tasks and the preparedness level of the responsible agencies. Tasks that do not need many adjustments should be finished within 2 years. Tasks that might need some difficult adjustment such as issuing new laws should be finished within 2 to 5 years. Tasks that require some fundamental changes such that careful and wide consultation is called for, may need more than 5 years to accomplish.