

## บทคัดย่อ

### การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการและการจัดระบบบริการสุขภาพให้แก่แรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทย

การไม่มีหลักประกันสุขภาพและการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม เป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงด้านสุขภาพ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขและระบบบริการด้านสุขภาพของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีแนวทางการบริหารจัดการและการจัดระบบบริการสุขภาพแรงงานข้ามชาติที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับบริบทของแรงงานข้ามชาติควบคู่ไปกับการตระหนักถึงความมั่นคงของระบบสุขภาพของประเทศไทย การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบมาตรการและแนวทางการจัดระบบบริการสุขภาพแรงงานข้ามชาติของไทย กับประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียและบรูไน และพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระบบบริหารจัดการและการจัดระบบบริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย วิธีการวิจัยคือการศึกษานโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน แรงงานข้ามชาติ และผู้ให้บริการด้านสุขภาพจำนวน 25 ท่าน และการวิจัยอนาคตโดยใช้เทคนิคเดลฟายด์ประยุกต์ (EDFR) โดยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 15 ท่านเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ทำการศึกษาวิจัยระหว่าง มกราคม 2561 ถึง มีนาคม 2562

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมา กัมพูชา และลาว โดยระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมี 2 ระบบหลักคือระบบประกันสังคมและระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติที่ดำเนินการโดยกระทรวงสาธารณสุข ปัญหาหลักที่พบคือการไม่มีหลักประกันด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากส่วนหนึ่งมีสถานะเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย ส่วนกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานก็พบปัญหานายจ้างไม่นำเข้าสู่ระบบประกันสังคม ความไม่สนใจที่จะมีหลักประกันด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติเอง การประกอบอาชีพที่ไม่เข้าข่ายประกันสังคม และปัญหาการขยายบัตรประกันสุขภาพของสถานพยาบาล เป็นต้น ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนของนโยบายการสนับสนุนให้มีหลักประกันสุขภาพโดยมีประเด็นที่อ่อนไหวคือสถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานด้านแรงงานและด้านสุขภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ จากการวิเคราะห์ระบบบริหารจัดการในต่างประเทศพบว่า ประเทศสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซียสนับสนุนแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ประเภทกึ่งฝีมือและประเภทมีทักษะขึ้นไป และเมื่อพิจารณาถึงสวัสดิการรักษายาบาลพบว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสวัสดิการด้านการรักษายาบาลที่ครอบคลุมมากกว่าทั้งการรักษายาบาลกรณีอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยอื่นที่เนื่องมาจากการทำงานและไม่เกี่ยวเนื่องจากการทำงานผ่านระบบประกันสังคมและประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ในขณะที่แรงงานข้ามชาติใน 3 ประเทศข้างต้นจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยอื่นเนื่องมาจากการทำงานผ่านการซื้อประกันสุขภาพเอกชนโดยนายจ้าง อย่างไรก็ตามพบว่าประเทศสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซียมีระบบการตรวจคัดกรองโรคที่มีประสิทธิภาพเพื่อคัดกรองเฉพาะแรงงานสุขภาพดีเข้ามาทำงานในประเทศและมีนโยบายสวัสดิการด้านสุขภาพที่ชัดเจน

เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการและระบบบริการสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและด้านสุขภาพเห็นพ้องในข้อเสนอหลายประเด็นสำคัญ ดังนี้คือ การกำหนดเป้าหมายให้แรงงานข้ามชาติทุกคนต้องมีหลักประกันด้านสุขภาพโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย การกำหนดให้หลักประกันสุขภาพมีสภาพ

บังคับต่อการอนุญาตทำงานและการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติ การหามาตรการให้นายจ้างรับผิดชอบต่อการสร้างหลักประกันด้านสุขภาพให้แก่แรงงานของตน การพัฒนาระบบคัดกรองโรคจากประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง การสนับสนุนให้มีการบริการขั้นพื้นฐานให้แก่คนต่างด้าวที่มาอาศัยในประเทศไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น การฉีดวัคซีน การรักษาโรคไวรัสโรค ฯลฯ การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและร่วมสนับสนุนการดูแลสุขภาพให้แก่แรงงานข้ามชาติในชุมชน เป็นต้น

**คำสำคัญ:** ระบบบริหารจัดการ ระบบบริการด้านสุขภาพ แรงงานข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว

## Abstract

### Development of Guidelines for the Management and Health Service Systems for Migrant Workers in Thailand

The lack of health insurance and the un-access to health services for migrant workers and followers are a human rights and health security issue. Also directly affect the public health system and health service system in Thailand. Therefore, it is necessary to have guidelines for the management and migrant health service systems that are concrete and appropriate for the context of migrant workers, along with being aware of the security of the Thai health system. This research focuses on the measures and guidelines for organizing health care system for migrant workers, aiming to compare the measures and guidelines of Thailand to those of Singapore, Malaysia, and Brunei. This research also aims to develop a policy recommendation on the management and health service system for migrant workers in Thailand. The research methodology consisted of the study of relevant policies and regulations. In-depth interviewed with government agencies, academics, non-governmental organizations, migrant workers and health care providers totally for 25 persons. The future research was conducted by using Ethnographic Delphi Futures Research (EDFR) technique to develop recommendations for the development of health care systems for migrant workers in Thailand. The research team developed the recommendations from the in-depth interviews and also obtained the comments from 15 experts on the feasibility and suitability of the recommendations. The research was conducted between January 2018 and March 2019.

From the research results, it was found that most of the migrant workers in Thailand are unskilled workers from three neighboring countries: Myanmar, Laos and Cambodia. There are 2 main types of health insurance for migrant workers in Thailand, namely the social security system and the health insurance for migrant workers operated by the Ministry of Public Health. The main problem of migrant workers in Thailand is the lacks of health insurance due to some of them have an illegal immigration status. As for groups with work permits, they found problems with employers not bring into the social security system, or ignore to have the health insurance by themselves, or worked in the occupations that do not qualify as social security. Some hospitals refuse to sell health insurance cards. Some of the reasons are due to unclear health insurance policies for migrant workers, with the sensitive issue being the legal status of migrant workers. In addition, there are inconsistent work of the labor and health departments at the policy and operational levels.

While most of the migrant workers in Thailand are unskilled, Singapore, Brunei and Malaysia have supported migrant workers from semi-skilled and skilled categories and up. When considering the medical benefits, it was found that migrant workers in Thailand have more comprehensive medical benefits. The provision of health care for migrant workers in Thailand covers the treatment of accidents and illnesses both due to work, and not due to

work through social security systems and the purchase of health insurance cards. On the other hand, Singapore, Malaysia and Brunei emphasize the benefits in case of accidents and illnesses due to work through the purchase of private health insurance by employers. However, it was found that Singapore, Brunei and Malaysia have an efficient disease screening system to screen only healthy workers to work in the country and have clear health welfare policies.

In order to develop the management system and the health care system for migrant workers, labor and health experts agreed on the recommendations in many important points. For example, a goal should be set to require all migrant workers to have a health insurance regardless of legal status. There should be a requirement that one of the health insurances is mandatory to apply for a work permit and the extension of work permit of the workers with legal status. A measure should be found to require employers to be responsible for arranging health insurance for their workers. There should be developed the disease screening systems from origin and destination countries. There should be a support for basic services to foreigners living in Thailand free of charge such as vaccination, treatment of tuberculosis etc. Also, local administrative organizations should get supported to participate in solving illegal labor problems and to participate in supporting health care for migrant workers in the community.

**Keywords:** Management system, health care system, migrant workers, foreign workers