

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนอย่างรวดเร็ว ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโต เกิดการโยกย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก อีกทั้งประเทศไทยมีลักษณะภูมิประเทศ พรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ เช่น ประเทศกัมพูชา มาเลเซีย ลาว เวียดนาม เขมร เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้เกิดการโยกย้ายของแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทย บวกกับประเทศเหล่านั้นประสบภาวะปัญหา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง โดยเฉพาะประเทศพม่า สาเหตุหลักของการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากพม่ามาประเทศไทยจำนวนมาก เป็นผลมาจากความหวาดกลัวจากการถูกประหัตประหาร การกดขี่ข่มเหง เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีนโยบายเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มงวดจากสถานการณ์ดังกล่าวของพม่าจึงทำให้ประชาชนชาวพม่าลี้ภัยหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย จำนวนมากขึ้นทุกๆ ปี จากการรายงานสถานการณ์ของกระทรวงแรงงานมี คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น 1,318 คน เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนจำนวน 129,241 คน คิดเป็นร้อยละ 10.87

การไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องคือ ยาเสพติด อาชญากรรม ทั้งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวกันเอง และแรงงานต่างด้าวกับนายจ้าง ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ความมั่นคงในประเทศ นอกจากนี้การเพิ่มจำนวนของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย ส่งผลให้เป็นปัญหาต่อการเป็นพาหนะนำโรคติดต่อ เช่น มาลาเรีย วัณโรค เหาช้ำ ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น ที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว สาเหตุเกิดจากการเข้ามาโดยไม่ได้รับการตรวจโรค การเข้าไม่ถึงสิทธิด้านสุขภาพ สาธารณสุขของแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงานและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และส่งผลต่องบประมาณด้านสาธารณสุขของประชากรไทย รวมถึงการสร้างภาระทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามาใช้บริการทางสาธารณสุขรัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมือง

โดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เป็นการชั่วคราว ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเริ่มให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากพม่าในพื้นที่บริเวณชายแดนทั้ง 10 จังหวัด และกำหนดให้ขึ้นทะเบียนแรงงาน นอกเหนือจากการจัดการกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าโดยอาศัยกฎหมายเข้ามาจัดการในรูปของนโยบายที่ปรากฏขึ้นในแต่ละปี นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินนโยบายในด้านสาธารณสุขในลักษณะการทำบัตรประกันสุขภาพให้แก่แรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียน เพื่อช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย สิทธิด้านแรงงาน และเป็นการลดปัญหาโรคติดต่อที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผัน ให้มาทำงานในประเทศไทยได้ จึงมีสภาพเป็นลูกจ้างที่ถูกกฎหมาย ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครอง ตามหลักของสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคในด้านค่าจ้าง และการได้รับบริการในด้านต่างๆ รวมทั้งในด้านบริการรักษาพยาบาล ในกรณีที่มีความเจ็บป่วย ซึ่งมนุษย์ทุกคน ควรจะได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน แรงงานต่างชาตินี้พม่าดังกล่าวข้างต้นพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี และได้กระจายไปทำงานในที่ต่างๆ ของประเทศมาก แม้รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการจัดการกับแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในด้านสาธารณสุข นโยบายดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากยังมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ยังไม่ได้มาขึ้นทะเบียนแรงงาน จนทำให้ขาดสิทธิด้านการรักษาพยาบาล รวมถึงมีหลายปัจจัยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงปรากฏและสร้างภาระให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในหลายจังหวัดในประเทศ

จังหวัดที่มีแรงงานต่างชาตินี้พม่า เข้ามาอาศัยอยู่มากที่สุด คือ จังหวัดตาก ซึ่งพบว่าจำนวนแรงงานพม่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะใน 5 อำเภอ ซึ่งตั้งตะวันตกของจังหวัดตาก ที่ติดต่อกับชายแดนพม่า ขณะนี้มีจำนวน 121,486 คน และโดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด ด้วยสภาพพื้นที่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นอำเภอที่ติดกับประเทศพม่า รวมเป็นระยะ ทางยาวมากกว่า 580 กิโลเมตร โดยมีแม่น้ำเมยเป็นเขตพรมแดนกั้นระยะทางยาวถึง 390 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นพรมแดนธรรมชาติ ทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางข้ามแดนระหว่างกันแต่อย่างใด จึงทำให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยจำนวนมาก และเกิดปัญหาด้านสุขภาพจากการอยู่รวมกันในพื้นที่แออัด ปัญหาสุขภาพจากการทำงาน ปัญหาจากการเกิดโรคติดต่อ ปัญหาการลักลอบเข้ามาเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว ก็มีลักษณะที่ทำให้ได้โดยง่าย ซึ่งมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ การเดินทางผ่านข้ามแดน โดยถูกกฎหมายกับการมาอย่างผิดกฎหมาย โดยการเดินทางผ่านบริเวณป่าไม้ชุกชุม การเดินทางโดยผ่านป่าไม้ดังกล่าวมักมีลักษณะของสุขอนามัยที่ไม่เหมาะสม มียุงชุกชุม อันนำพามาซึ่งโรคติดต่อได้โดยง่าย โดยเฉพาะเขตพื้นที่อำเภอแม่สอดที่บริเวณรอบๆ เป็นเขตป่า ทำให้เกิดการลักลอบเข้ามาอาศัยของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก และประกอบกับมีโรงงาน

อุตสาหกรรมเกิดขึ้นมาก ซึ่งจ้างแรงงานพม่าแทบทั้งสิ้น เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำ จึงส่งผลกระทบต่อ
ที่ตามมา คือ ปัญหาด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้นด้วย

เนื่องด้วยปัญหาด้านสุขภาพเป็นปัญหาที่ควบคุมได้ยาก และปัญหาจากสุขภาพของ
แรงงานต่างด้าวก็กระจายได้ง่าย โดยเฉพาะการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่ต่างๆเพื่อ
อยู่อาศัยทำมาหากินและทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุอำเภอ
แม่สอด จังหวัดตาก ก็เป็นพื้นที่หนึ่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 โดยมีพื้นที่
ทั้งหมด 163.711ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ปกครองทั้งหมด 102.353 ตารางกิโลเมตร มีหมู่บ้านชาว
ไทยภูเขาเผ่ากะเหรี่ยงจำนวน 3 หมู่บ้าน เป็นชาวไทยพื้นราบจำนวน 2 หมู่บ้าน พื้นที่บางส่วนที่อยู่
นอกเขตเทศบาลตำบลแม่กุ จำนวน 3 หมู่บ้าน รวมมีจำนวนหมู่บ้านในเขตพื้นที่การปกครอง
จำนวน 9 หมู่บ้าน จะเห็นได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีหลายกลุ่มชาติพันธุ์อยู่ในพื้นที่ มีที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของ
อำเภอแม่สอดห่างจากอำเภอประมาณ 10กิโลเมตร และระยะทางจากตัวจังหวัดตากประมาณ 96
กิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 815ครัวเรือน ประชากรทั้งหมด 4,263 คน แยกเป็นชาย 2,248
คน หญิง 2,015 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ 2552) จากข้อมูลสภาพทั่วไปของพื้นที่
ดังกล่าว ทำให้เป็นไปได้ว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบได้อย่างมากจากการอพยพของแรงงาน
ต่างด้าว โดยเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพจากการอยู่อาศัยของประชาชนคนไทยกับแรงงานต่างด้าวที่มี
ลักษณะกลมกลืนกัน อันเป็นปัจจัยที่มีความเสี่ยง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นเพียงผลกระทบบางส่วนที่
อาจส่งผลกระทบโดยตรงจากพฤติกรรมกรอพยพของแรงงานต่างด้าวในตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด
จังหวัดตากที่เป็นพื้นที่ที่ติดกับชายแดนด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จากผลกระทบและสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้น ทำให้ผู้วิจัย
สนใจที่จะศึกษาการจัดการผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่
กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ด้านสาธารณสุขว่าเกิดผลกระทบขึ้นจริงหรือไม่ อย่างไร แล้วองค์กร
ชุมชนและประชาชนในพื้นที่มีแนวทางในการแก้ไข บรรเทาปัญหาหรือผลกระทบดังกล่าวหรือไม่
อย่างไร เนื่องจากคณะผู้วิจัยเป็นบุคลากรและนักศึกษาในพื้นที่ ที่ต้องการให้ทราบถึงสถานการณ์
ความรุนแรงดังกล่าว และต้องการให้หน่วยงานชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้
และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อให้เกิดการป้องกัน บรรเทา และเกิดการพัฒนาชุมชนและสังคมที่ยั่งยืน
ต่อไปในอนาคต จึงต้องการศึกษาเรื่องดังกล่าวและต้องการที่จะนำเสนอผลกระทบดังกล่าวใน
รูปแบบวิจัยเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดในการจัดการปัญหา ด้านสาธารณสุขจากผู้อพยพย้ายถิ่น ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 2) เพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขการจัดการสาธารณสุขจากผู้อพยพย้ายถิ่น ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาด้านสาธารณสุข จากแรงงานต่างด้าว และทราบถึงผลกระทบด้านสาธารณสุขที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว ใน พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 2) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานด้านสาธารณสุข ดำเนินการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุข จากแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นไปในลักษณะที่พึงปรารถนา

1.4 ขอบเขตการวิจัย

- 1) ด้านพื้นที่ ศึกษาจากหน่วยงานและประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 2) ด้านเนื้อหา ศึกษาศักยภาพและข้อจำกัดในการจัดการปัญหา ด้านสาธารณสุขจากผู้อพยพย้ายถิ่น ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะ ศักยภาพและข้อจำกัดของหน่วยงานด้านสาธารณสุขในเขตพื้นที่ตำบลแม่กุ โดยแบ่งระดับความคิดเห็นแยกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ด้านภาพรวม ด้านการเฝ้าระวัง ด้านการจัดการและด้านงบประมาณ และศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการสาธารณสุขจากผู้อพยพย้ายถิ่น ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 3) ด้านระยะเวลา ช่วงทำการศึกษาคือ ระยะเวลาดำเนินการเรียนการสอนในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2552 ใช้เวลา 4 เดือน จากวันที่ 1 พฤศจิกายน - 1 มีนาคม 2553
- 4) ด้านกลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้
 - (1) กลุ่มประชาชนในพื้นที่ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ จำนวน 9 หมู่บ้าน มีประชากร 6,214 คน มี 1,879 หลังคาเรือน

(2) กลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข 4 หน่วยงาน ได้แก่

- (2.1) สถานีอนามัย 2 แห่ง ได้แก่ สถานีอนามัยบ้านปุเตอร์และสถานีอนามัยบ้านแม่กุใหม่
- (2.2) หน่วยควบคุมโรคติดต่อฯ โดยแมลง ที่ 9.3.2
- (2.3) สาธารณสุขอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- (2.4) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มาทำงานในประเทศไทย
 สาธารณสุข หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่การป้องกันและรักษาโรค ทำนุบำรุงให้
 ประชาชนมีสุขภาพและพละอนามัยดี มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ สาธารณสุขมีความสำคัญทั้งต่อตัวบุคคลและสังคม

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อ.บ.ต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท