

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าสวัสดิการของรัฐเป็นสวัสดิการที่ดีแก่สังคม (Externality) ควรจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการถ่ายทอดความรู้ให้แก่เยาวชนรุ่นต่อไป นอกจากนี้สวัสดิการยังมีคุณค่าและบทบาทสำคัญต่อสังคมไทยในการพัฒนาไปสู่สังคมแห่งความรู้ ประกอบกับในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>1</sup> มาตราที่ 25 ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์กีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูลและแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐจึงต้องให้ความสนใจและมีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาสวนสัตว์

องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์ (อสส.) ถือได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ (เป็นสวนสัตว์ของรัฐ) ขนาดเล็กในกำกับของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การสวนสัตว์ฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการให้การศึกษา การอนุรักษ์ ขยายพันธุ์และค้นคว้าวิจัย และการจัดสวนสัตว์ให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไป และยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานงานและดำเนินการด้านต่างๆ ให้สวนสัตว์ ปัจจุบันมีสวนสัตว์อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การสวนสัตว์ฯ 5 แห่งคือ สวนสัตว์ดุสิต สวนสัตว์เปิดเขาเขียว สวนสัตว์เชียงใหม่ สวนสัตว์นครราชสีมา และสวนสัตว์สงขลา

องค์การสวนสัตว์ฯ ได้รับเงินอุดหนุน (Subsidize) จากรัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และบริหารสวนสัตว์ที่รับผิดชอบทั้ง 5 แห่ง ถึงแม้ว่าสวนสัตว์ทั้ง 5 แห่งนี้จะมีรายได้

---

<sup>1</sup> เอกสารพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี



จากการเปิดให้บริการจำนวนหนึ่ง แต่ก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย จึงทำให้ประสบปัญหาการขาดทุน ในปัจจุบันองค์การสวนสัตว์ฯ ประสบปัญหาการขาดทุน 20 ล้านบาท<sup>2</sup> ทั้งที่องค์การสวนสัตว์มีความสามารถในการบริหารจัดการได้ดี และสามารถสร้างรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

การศึกษาวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อต้องการทราบถึงบทบาทของภาครัฐที่มีต่อสวนสัตว์ การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลแก่องค์การสวนสัตว์ฯ มีหลักการในการจัดสรรงบประมาณฯ อย่างไร รวมถึงศึกษาว่าเมื่อองค์การสวนสัตว์ฯ ได้รับเงินอุดหนุนแล้วนำเงินไปจัดสรรให้กับสวนสัตว์ในความรับผิดชอบทั้ง 5 แห่งอย่างไร เมื่อได้รับเงินที่จัดสรรจากองค์การสวนสัตว์ฯ แล้วนำไปใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนใดบ้าง และมีรายได้อื่นๆ เป็นสัดส่วนเท่าใด มีกลยุทธ์อย่างไรในการเพิ่มรายได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังศึกษาถึงสวนสัตว์ของเอกชนเพื่อเปรียบเทียบความสามารถในการพึ่งตนเองและความสามารถในการบริหารจัดการสวนสัตว์

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การสวนสัตว์ของรัฐบาล และหลักการในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนไปยังสวนสัตว์ที่อยู่ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์
2. เพื่อศึกษาแหล่งที่มาของรายได้ ค่าใช้จ่ายของสวนสัตว์ และกลยุทธ์ในการเพิ่มศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของสวนสัตว์

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาเรื่องการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การสวนสัตว์ฯ จากรัฐบาล โดยครอบคลุมเนื้อหา

<sup>2</sup> จาก “คลังพลิกพัน 11 รสก. ขาดทุน” 4 เมษายน 2548 ผู้จัดการรายวัน



- 1) หลักเกณฑ์และนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อสวนสัตว์ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ  
แก่องค์การสวนสัตว์
- 2) บทบาทหน้าที่ขององค์การสวนสัตว์ฯ ในการควบคุมดูแลสวนสัตว์
- 3) การจัดสรรงบประมาณจากองค์การสวนสัตว์ไปยังสวนสัตว์ที่อยู่ภายใต้ สังกัดของ  
องค์การสวนสัตว์ ได้แก่ สวนสัตว์ดุสิต สวนสัตว์เปิดเขาเขียว สวนสัตว์เชียงใหม่  
สวนสัตว์นครราชสีมา และสวนสัตว์สงขลา

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และกลยุทธ์หรือแนวทางของสวน  
สัตว์ทั้งสวนสัตว์ของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดขององค์การสวนสัตว์ ในการเพิ่มศักยภาพและ  
ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสวนสัตว์ โดยครอบคลุมเนื้อหา

- 1) แหล่งที่มาของรายได้
- 2) ค่าใช้จ่ายของสวนสัตว์
- 3) ปัญหาและอุปสรรคของสวนสัตว์
- 4) วิธีการแก้ปัญหา

และเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระหว่างสวนสัตว์ของรัฐและสวนสัตว์ของเอกชน  
ผู้วิจัยจึงสัมภาษณ์สวนสัตว์เอกชนอื่นๆ ด้วย

#### ตารางที่ 1 สวนสัตว์ที่ทำการศึกษา

สวนสัตว์ของรัฐบาล	สวนสัตว์ของเอกชนและอื่นๆ
1. สวนสัตว์ดุสิต จ. กรุงเทพมหานคร	1. ฟาร์มโชคชัย จ. นครราชสีมา
2. สวนสัตว์เปิดเขาเขียว จ. ชลบุรี	2. สถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำบึงฉวาก จ. สุพรรณบุรี
3. สวนสัตว์เชียงใหม่ จ. เชียงใหม่	
4. สวนสัตว์นครราชสีมา จ. นครราชสีมา	
5. สวนสัตว์สงขลา จ. สงขลา	
6. องค์การสวนสัตว์ฯ	



## 1.4 นิยามศัพท์

1. สวนสัตว์ (ZOO) หมายถึง สถานที่ที่นำสัตว์ป่ามาไว้ในที่เลี้ยง ในบริเวณที่จำกัด เช่น กรง คอก บ่อ ตู้ หรือด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ทำให้สัตว์อยู่ในบริเวณที่ควบคุมดูแลไว้เพื่อแสดงต่อสาธารณะไม่ว่าจะด้วยประโยชน์ใด จะมีการเรียกเก็บค่าผ่านประตู ค่าชม ค่ากิจกรรมหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการละครสัตว์หรือร้านขายสัตว์

2. สวนสัตว์เปิด (OPEN ZOO) บริเวณและสถานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์ป่า เพื่อแสดงต่อสาธารณะ สัตว์ป่าเหล่านั้นถูกจำกัดให้อยู่ในที่เลี้ยงกลมกลืนกับลักษณะธรรมชาติ บริเวณที่เข้าชมจะมีขอบเขตกว้างจัดบริเวณการอยู่ของสัตว์เป็นหมวดหมู่ อาจจะมีการตกแต่งสลับกับไม้ป่าและไม้ประดับ ขอบเขตของสัตว์มีขนาดกว้างใหญ่ เช่น คอกที่เลี้ยงตัดตอน (ทำเป็นทางน้ำหรือทางแอ่งลึกคั่นระหว่างผู้ชมกับที่อยู่ของสัตว์) หากเป็นสัตว์จำเป็นที่ต้องใช้กรง เช่น นก ก็จะเป็นกรงที่มีขนาดใหญ่

3. ไนท์ซาฟารี (NIGHT SAFARI) คือบริเวณและสถานที่กิจการเกี่ยวกับสัตว์ป่าเพื่อแสดงต่อสาธารณะ โดยสัตว์ต่างๆ ถูกจำกัดให้อยู่ในบริเวณที่เป็นธรรมชาติมากที่สุด มีบริเวณแต่ละส่วนกว้างขวางจนไม่เห็นขอบเขตหรือรั้วเด่นชัด ทำให้เหมือนสัตว์อยู่ในธรรมชาติ โดยเป็นการชมความเป็นอยู่ของสัตว์ในเวลากลางคืน ในแต่ละบริเวณผู้ชมสามารถเข้าชมภายในบริเวณนั้นได้ด้วยพาหนะที่เหมาะสม

4. สวนธรรมชาติและสวนสัตว์ป่า (WILD ANIMAL PARK) คือบริเวณและสถานที่กิจการเกี่ยวกับทำเล ธรรมชาติและสัตว์ป่า เพื่อแสดงต่อสาธารณะโดยมีทั้งส่วนที่เป็นพื้นที่จัดแต่งหรือดัดแปลงให้เป็นธรรมชาติ ซึ่งมีส่วนประกอบจากสิ่งที่เป็นธรรมชาติมากกว่าสิ่งประดิษฐ์ เช่น พันธุ์พืช หิน ขอนไม้ และส่วนที่เป็นสวนสัตว์ ผู้เข้าชมใช้ประโยชน์ได้ทั้งการพักผ่อน ชมสัตว์

5. สวนสัตว์ชนิดที่จัดแสดงสัตว์เฉพาะประเภท เป็นสัตว์ป่าหรือสัตว์เลี้ยง เพื่อแสดงต่อสาธารณะ ส่วนมากไม่เรียกโดยตรงว่าสวนสัตว์แต่เรียกเป็นชื่อเฉพาะ เช่น จัดแสดงงูชนิดต่างๆ เรียกว่า "สวนงู" จัดแสดงพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำ เรียกว่า "อควาเรียม (AQUARIUM)" จัดแสดงจระเข้ เรียกว่า "ฟาร์มจระเข้" เป็นต้น สวนแสดงประเภทนี้ส่วนใหญ่จะจัดเป็นสถานที่ในร่ม ขอบเขตมีจำกัด หากจะเรียกเป็นสวนประเภทใดก็ควรต้องมีสัตว์ประเภทนั้นประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนสัตว์ทั้งหมด



6. สวนสัตว์เลี้ยง คือสถานที่และกิจกรรมที่นำสัตว์เลี้ยงมาแสดงต่อสาธารณะ สัตว์ทั้งหมดเป็นสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์ป่าที่ถูกนำมาเลี้ยงขยายพันธุ์จนมีจำนวนมาก

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการในการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การสวนสัตว์ของรัฐบาล และการบริหารจัดการเงินอุดหนุนไปยังสวนสัตว์ที่อยู่ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์
2. ทำให้ทราบถึงแหล่งรายได้อื่นๆ ของสวนสัตว์ ค่าใช้จ่ายของสวนสัตว์ และกลยุทธ์ในการเพิ่มศักยภาพของสวนสัตว์ในการบริหารจัดการสวนสัตว์

### 1.6 แหล่งที่มาของข้อมูล

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อมูล 2 ประเภทคือ

- (1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับสวนสัตว์ทั้ง 8 แห่งที่ทำการศึกษา รวมทั้งผู้วิจัยจะพูดคุยซักถามประเด็นที่น่าสนใจจากผู้ที่มาใช้บริการสวนสัตว์ด้วย เพื่อใช้ข้อมูลมาประกอบการศึกษา
- (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับสวนสัตว์ เช่น วารสาร ผลงานวิจัย หนังสือ รายงานประจำปี นอกจากนี้ยังค้นหาข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) จากเว็บไซต์ (Web Site) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง



## 1.7 ระยะเวลาและแผนการดำเนินงานทำการวิจัย

ตารางที่ 2 ระยะเวลาและแผนการดำเนินงาน

การดำเนินงาน	พ.ศ. 2549							พ.ศ. 2550
	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.
วรรณกรรมปริทัศน์	←→							
เก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น	←→							
ติดต่อขอสัมภาษณ์		↔						
สัมภาษณ์			←→					
นำเสนอความก้าวหน้าการทำวิจัย				↔				
รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล					←→			
จัดทำรายงาน							↔	
นำเสนอผลงานวิจัยและจัดส่ง								↔