



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด  
กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี

โดย

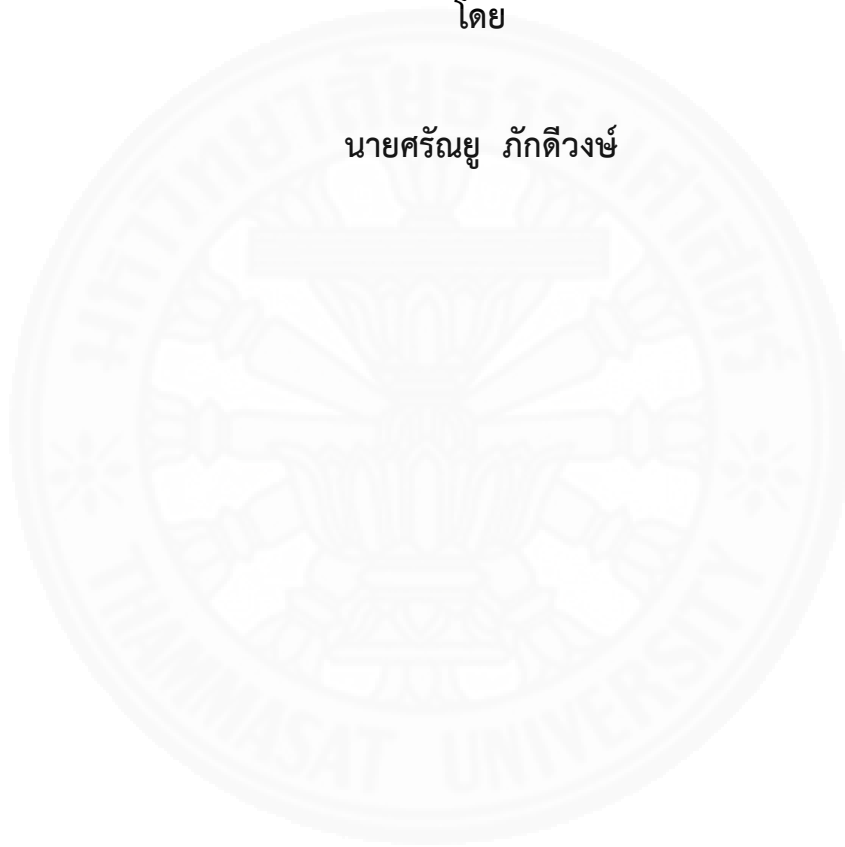
นายศรัณยู ภัคดีวงษ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด  
กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานี

โดย

นายศรัณยู ภัคดีวงษ์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LOCAL GOVERNMENT AND STRAY DOGS MANAGEMENT  
PATUMTHANI PROVINCE

BY

MR.SARANYOU PHAKDEEWONG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2017  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายศรัณยู ภัคดีวงษ์

เรื่อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช)

คณบดี



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานี
ชื่อผู้เขียน	นายศรัณยู ภัคดีวงษ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวทางการจัดการสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนขับเคลื่อนที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด สภาพปัญหา สถานการณ์ มาตรการในการจัดการปัญหา รวมถึงภาคประชาสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดหรือไม่อย่างไร รวมถึงวิเคราะห์แนวทางในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบ และศักยภาพในการจัดให้บริการสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามบริบทและ งบประมาณ รวมไปถึงเป้าหมายนโยบายของผู้บริหารที่มุ่งเน้นการให้บริการไปในทิศทางใด ปัญหาสุนัขจรจัด จึงเกิดกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและเล็ก จะดำเนินการได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยการบูรณาการ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา โดยแบ่งการจัดการไปตามส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ดี ภารกิจอำนาจหน้าที่ในการจัดการสุนัขจรจัดนั้น ก็คงควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดการปัญหาเนื่องจากเป็นส่วนราชการที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและมีภารกิจโดยตรงในการให้บริการประชาชนด้านการสาธารณสุข การป้องกัน

(2)

โรค และความปลอดภัยในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งท้องถิ่น โดยรับการสนับสนุนจาก ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

**คำสำคัญ:** สุขขจรจัด, องค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น, จังหวัดปทุมธานี



Independent Study Title	LOCAL GOVERNMENT AND STRAY DOGS MANAGEMENT PATUMTHANI PROVINCE
Author	Mr. Saranyou Phakdeewong
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst.Prof.Tavida Kamolvej, Ph.D.
Academic Years	2017

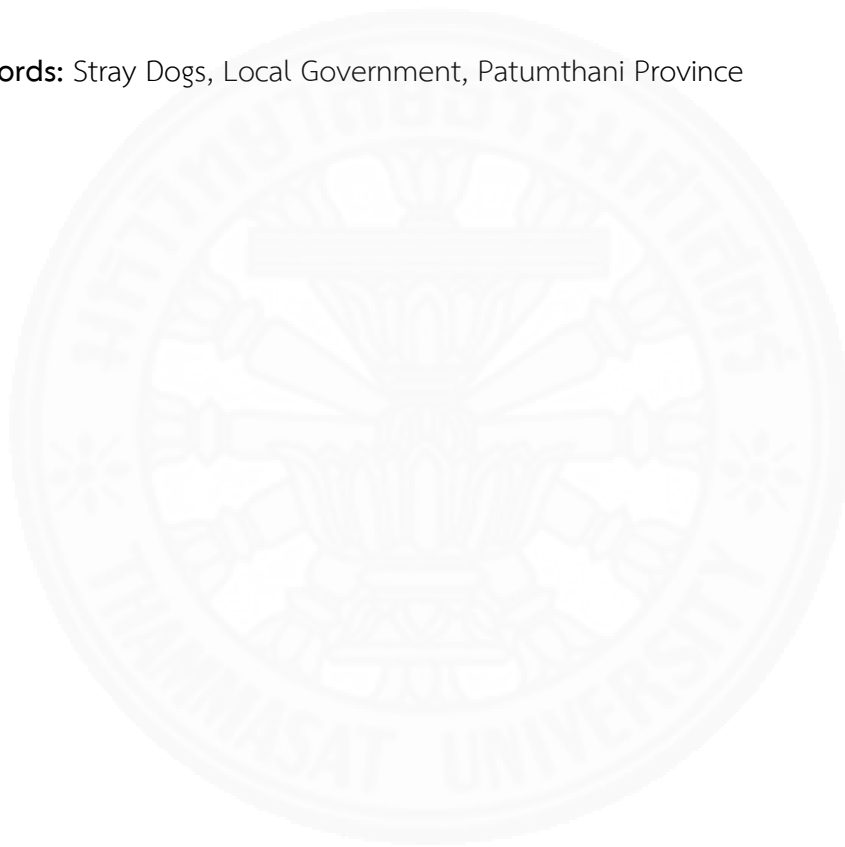
### ABSTRACT

The objectives of the study were to find out for managing abandoned dogs in public places of the Local Administration Organization in Patumthani Province. The Department of Local Administration is the one part of important to propel and solve about stray dogs problem, condition, situation and measures in problem management, which includes civil society and the department concerned with such issues has contribute to the problem and then altogether to solving the abandoned dogs problem that how to solve this problem that will happen in the future. Also analysis of management approaches the problem of stray dogs for the purpose to offer as a guideline to solve this problem.

According to study has been found that Local Administration Organization has form and potential in varies public services depend on context and budget. In order that including public service that policy of manager focused to reach the aims in any direct. So, the problem of stray dogs regard as a big problem for small and medium organization that exceeds ones's power can manage. Thus have to integration and collaborate on these solutions. Divided by management to the relevant departments for help solve the problem as stated.

However, for problem about management of stray dogs the main mission in solving this problem should also be responsibility of Local government. Because of this place is the part of government service that closely to peoples and has a direct mission to public service such as Public health, disease prevention and security in the area. By the Act Established Local with the support of associated other government agencies to solve the problem is sustainable.

**Keywords:** Stray Dogs, Local Government, Patumthani Province





## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ประธานกรรมการสอบ ที่ให้คำแนะนำและให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลประกอบการทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ทุกท่าน ทุกหน่วยงาน ที่ทำให้งานวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ และขอบคุณสถาบันแห่งนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นในสาขาการเมืองการปกครอง รุ่นที่ 25 ทุกท่าน

ท้ายที่สุดกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจในการศึกษาครั้งนี้จนสำเร็จ ผู้วิจัยหวังอย่างยิ่งว่าคุณค่าของการศึกษาค้นคว้าเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่บิดามารดา เด็กและเยาวชนโดยทั่วไป

นายศรัณยู ภัคดีวงษ์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 วิธีการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 ข้อเสนอทางเลือกแนวนโยบาย ในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดรวมถึงภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัด	6
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	12
2.3 แนวความคิดและทฤษฎีทางการจัดการ	15
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด	17
2.5 แนวคิดสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด	18
2.6 แนวคิด ทฤษฎีศัลยกรรมภาพ	19
2.7 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
2.8 กรอบแนวคิดสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ	24

	(7)
2.9 กรอบการวิเคราะห์	26
บทที่ 3 ข้อมูลทั่วไปและการดำเนินงานด้านสุขจรจัด	28
3.1 กฎหมาย และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	28
3.2 จังหวัดปทุมธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี	31
3.3 สถานการณ์สุขในประเศไทย และจังหวัดปทุมธานี	34
3.4 การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	35
3.5 ตัวอย่างสถานสงเคราะห์สัตว์ที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
บทที่ 4 ผลการศึกษา	43
4.1 ผลการศึกษา	43
4.2 วิเคราะห์ผลการศึกษา	63
4.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียทางเลือกนโยบายจากผลการศึกษา	66
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ	68
5.1 ข้อเสนอแนะนโยบายจากผลการศึกษาและแนวทางการปฏิบัติ	68
5.2 แนวทางการปฏิบัติภายใต้แนวนโยบายแบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ	69
รายการอ้างอิง	72
ประวัติผู้เขียน	75

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ประชากรสุนัขในประเทศไทย	2
1.2 ประชากรสุนัขในจังหวัดปทุมธานี	3



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

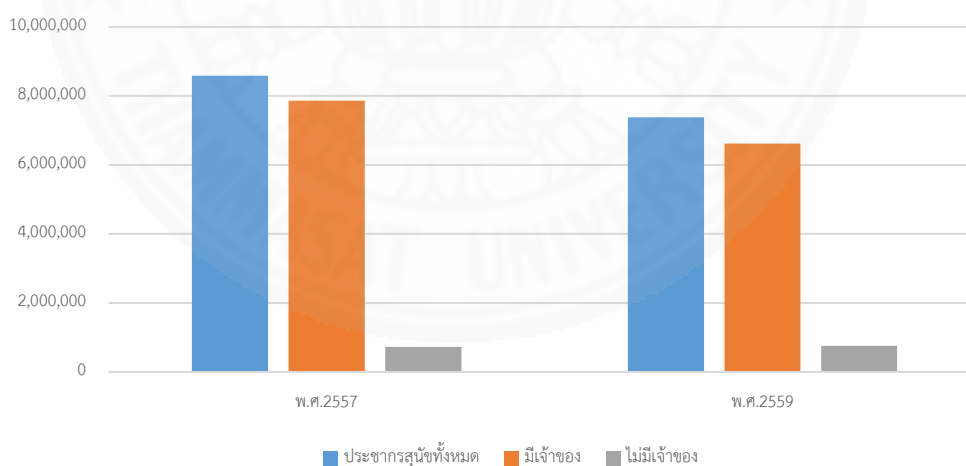
สุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะหรือที่เรียกกันว่าสุนัขจรจัด เป็นสุนัขที่ไม่มีเจ้าของดูแล มักเห็นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยเกือบทั้งหมดมาจากสุนัขบ้าน หรือสุนัขที่มีเจ้าของซึ่งไม่สามารถให้การดูแลเลี้ยงดูสุนัขเหล่านั้นได้ จึงได้นำมาปล่อยตามสถานที่ต่าง ๆ สุนัขมีการผสมพันธุ์ตามสัญชาตญาณของสัตว์ ทำให้เกิดการขยายเผ่าพันธุ์ และเพิ่มจำนวนสุนัขจรจัดนำมาซึ่งปัญหา และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การทอดทิ้งสัตว์ คือการขาดความรับผิดชอบของเจ้าของสัตว์และผู้เพาะเลี้ยงสัตว์ ในบางกรณีเป็นการเพาะเลี้ยงตามกระแสนิยมและทอดทิ้งเมื่อไม่ต้องการเมื่อขายไม่ได้ หรือหมดความเห็นคุณค่าในตัวสุนัขที่เลี้ยงไว้ และการละเลยปล่อยให้สัตว์เลี้ยงออกไปนอกสถานที่โดยขาดการควบคุม การทอดทิ้งเกิดขึ้นได้กับสัตว์เลี้ยงแทบทุกชนิด เช่น สุนัข แมว หนู กระต่าย งู กิ้งก่า เป็นต้น ทั้งนี้สุนัขเป็นสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง และสร้างปัญหามากที่สุดชนิดหนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กล่าวคือ นอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลจากความพยายามของรัฐบาลแต่ละยุคด้วยกัน

ในเรื่องค่านิยม ในการสงเคราะห์ช่วยเหลือหรือเจือจุนสุนัขที่ไม่เป็นระบบก็นับเป็นสาเหตุสำคัญ เช่น ให้อาหารสุนัขไม่เป็นที่เป็นทาง และการนำสุนัขมากักขังไว้โดยไม่คำนึงถึงสุขอนามัยหรือความแออัดเพราะเกรงสุนัขจะประสบอุบัติเหตุหรือถูกทำร้าย ปัจจัยทางธรรมชาติของสุนัขที่ถูกทอดทิ้งและสุนัขจรจัด ย่อมมีสัญชาตญาณดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดและสืบพันธุ์โดยไม่อาจควบคุมได้หากมนุษย์ไม่ช่วยกำกับดูแลเรื่องการควบคุมประชากรโดยทัศนคติของมนุษย์นั้น สุนัขถูกมองว่าเป็นทรัพย์สิน ซึ่งจากอยู่ภายใต้บังคับของเจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์จะทำอย่างไรกับสุนัขก็ได้มีกลุ่มคนที่ไม่รักสุนัขชุมชนต้องปรับทัศนคติเพื่อให้สุนัขสามารถอยู่กับกลุ่มที่รักและกลุ่มที่ไม่รักสัตว์ในชุมชนได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือนร้อน

ปัญหาสุนัขจรจัดถือเป็นวาระระดับชาติ เป็นเรื่องใหญ่เกินกว่าที่กรมปศุสัตว์จะทำเพียงกรมเดียว ต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาช่วยกัน ทั้งสาธารณสุข กทม. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอ็นจีโอ ควบคู่ไปกับการรณรงค์ให้คนเลี้ยงสุนัขมีความรับผิดชอบ ในกระบวนการจัดการปัญหาความเดือนร้อนของประชาชนเกี่ยวกับสุนัขจรจัดนั้น มีหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขหลายหน่วยงานประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านสัตว์ทุกประเภท ซึ่งแตกต่างกันตามบริบทต่าง ๆ กระทรวงสาธารณสุขและ

สิ่งแวดล้อมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านสาธารณสุข และดูแลรักษาโรคและสุขอนามัยของประชาชน กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ ส่งเสริม สนับสนุน กับกำหนดองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจด้านการจัดการสาธารณสุข ต้องแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญและป้องกันมิให้เกิดโรคจากสัตว์สู่คน จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสุขนัขจรจัดในพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ อันนำไปสู่การแก้ปัญหาในระดับประเทศต่อไป

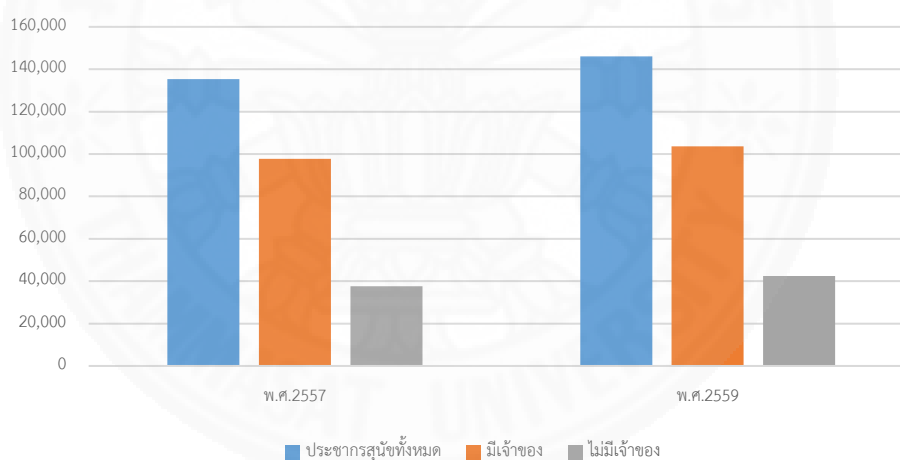
ประชากรสุนัขในประเทศไทย จากข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัขของสำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรค กรมปศุสัตว์ ที่ได้ทำการเมื่อปี พ.ศ. 2557 แสดงข้อมูลของสุนัขทั่วประเทศ มีจำนวนประมาณ 8,587,537 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 7,864,912 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 722,625 ตัว และในการสำรวจประชากรสุนัขทั่วประเทศครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2559 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 7,380,810 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 6,622,364 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 758,446 ตัว



ภาพที่ 1.1 ประชากรสุนัขในประเทศไทย, ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์, 2557). และส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์, 2559).

ในขณะที่จังหวัดที่น่าสนใจเป็นพื้นที่กรณีศึกษาอย่างจังหวัดปทุมธานีซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลนวัตกรรมเรื่องศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดจากสำนักนายกรัฐมนตรีน และรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า และเป็นพื้นที่ปริมนทล รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีจำนวนประชากรที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ตามทะเบียนราษฎร และมีประชากรแฝงเป็นจำนวนมาก ทั้งจังหวัดปทุมธานียังมีพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ มีห้างสรรพสินค้า หมู่บ้านจัดสรร และตลาดเป็นจำนวนมาก อันนำมาซึ่งการย้ายถิ่นฐานของสุนัขจรจัดที่มาตามแหล่งอาหาร ชุมชน รวมถึงการปล่อยปะละเลยทอดทิ้งสุนัขของประชาชนที่ย้ายเข้ามาอาศัยในพื้นที่ด้วย จากข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัขของสำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรค กรมปศุสัตว์ ที่ได้ทำการสำรวจ

เมื่อปี พ.ศ. 2557 พบว่าจังหวัดปทุมธานีมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 135,344 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 97,756 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 37,588 ตัว และในการสำรวจประชากรสุนัขครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2559 พบว่า จังหวัดปทุมธานีมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 146,061 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 103,564 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 42,497 ตัว



ภาพที่ 1. 2 ประชากรสุนัขในจังหวัดปทุมธานี, สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์, 2557). และสำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์, 2559).

จากข้อมูลทางสถิติบ่งชี้ได้ว่าถึงแม้จำนวนประชากรสุนัขในภาพรวมของประเทศจะมีปริมาณที่ลดลง แต่ในระดับพื้นที่แหล่งเศรษฐกิจสำคัญกลับมีจำนวนประชากรสุนัขที่ไม่มีเจ้าของเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากสุนัขที่ไม่มีเจ้าของนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญในการแก้ปัญหา เพราะหากปล่อยปะละเลย ปัญหาที่เกิดจากสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของจะสร้าง

ผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ หรือความล้มเหลวของส่วนราชการในการให้ความสำคัญงานบริการ สาธารณะด้านการควบคุมโรค สุขอนามัย ความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนต่อการถูกทำร้าย หรือ แพร่เชื้อโรคจากสุนัขที่ไม่มีเจ้าของในประเทศ

ซึ่งจากจำนวนปริมาณที่สุนัขมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อความรุนแรงและสร้าง ปัญหามากมายให้กับประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นพาหะนำโรค ก่อให้เกิดอันตรายกับผู้สัญจรไปมา และประเด็นปัญหาที่สำคัญที่จะเกิดจากการที่มีสุนัขจรจัดเป็น จำนวนมากนั้น ก็อาจมีสุนัขที่ติดเชื่อพิษสุนัขบ้า ทำให้เกิดโรคพิษสุนัขบ้าจากสัตว์สู่คนได้ ซึ่งโรคพิษ สุนัขบ้านี้ ไม่สามารถรักษาได้ หากไม่ได้รับวัคซีนป้องกันอย่างทันท่วงที ผู้รับเชื้อจากการโดนกัด หรือ ช่วนอาจได้รับอันตรายจนถึงแก่ชีวิตได้

จากปัญหาดังกล่าว การจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของส่วนราชการโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีจึงเป็นส่วนขับเคลื่อนที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด จึงทำให้ผู้ ศึกษาสนใจศึกษาถึง สภาพปัญหา สถานการณ์ มาตรการในการจัดการปัญหา รวมถึงภาคประชา สังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมี แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดหรือไม่ อย่างไร รวมถึงวิเคราะห์แนวทางในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อค้นหาแนวนโยบาย ในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติภายใต้แนวนโยบาย

## 1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในที่สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ในจังหวัดปทุมธานี ครั้งนี้เป็นการศึกษารูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ที่ได้ กำหนดแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ปทุมธานี องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ คือ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า และควบคุมและพักพิงสุนัข งานสาธารณสุขฯ งานสัตวแพทย์ งานเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตัวแทนจากภาคประชาสังคม กลุ่ม



เยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแม่บ้าน และตัวแทนภาคประชาสังคม เพื่อขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อรับฟังแนวความคิด วิเคราะห์สถานการณ์ สภาพปัญหา อันนำไปสู่มาตรการในการจัดการปัญหาสุขนั้ขจรจัดในจังหวัดปทุมธานี จากนั้นทำการวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎี บทความ งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้น นำเสนอผลการศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงาน 3 แนวทาง

ศึกษาแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่มโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability sampling) เป็นหลัก โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เข้าสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ดังนี้

1.3.1 กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ผู้ศึกษาแบ่งกลุ่มตัวอย่างที่ 1 ออกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ผู้ศึกษาศึกษาเลือกเข้าสัมภาษณ์สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาสัตว์กุดทอติ้งในที่สาธารณะผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา

ส่วนที่ 2 ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดปทุมธานี ดังนี้

- 1) เทศบาลนครรังสิต
- 2) เทศบาลเมือง
- 3) เทศบาลตำบล
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ 2 ในส่วนของภาคประชาสังคม และองค์กร หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) กลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม ในจังหวัด
- 2) กลุ่มมูลนิธิ หรือสมาคม หรือศูนย์พักพิงสุขนั้ขจรจัด

ประกอบการวิจัยเอกสาร (DocumentResearch) การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ จำนวนประชากรสุขนั้ข การจัดตั้งสถานสงเคราะห์สุขนั้ขจรจัด และเอกสารเกี่ยวกับโรคพิษสุขนั้ขบ้า รวมถึงเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด ในพื้นที่ในจังหวัดปทุมธานี เนื่องจากจังหวัดปทุมธานีมีบริบทพื้นที่ที่หลากหลาย ทั้งความเป็นชุมชนเมือง แหล่งเศรษฐกิจสำคัญ แหล่งพาณิชยกรรม แหล่งเพาะปลูกทางการเกษตร ทั้งยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลนวัตกรรมศูนย์พักพิงสุนัขจรจัด และมีสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดตั้งอยู่ในพื้นที่หลายแห่ง

## 1.5 ข้อเสนอทางเลือกแนวนโยบาย ในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดรวมถึงภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัด

### 1.5.1 รวบรวมภารกิจด้านการจัดการสุนัขจรจัดไว้ที่ส่วนกลาง

การรวบรวมภารกิจเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ ภารกิจด้านการจัดการสุนัขจรจัด หรือสุนัขที่อยู่ในที่สาธารณะโดยไม่มีเจ้าของทั้งระบบ โดยมอบหมายภารกิจหลักให้กับกรมปศุสัตว์ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเรียกคืนอำนาจที่ถ่ายโอนไป กลับคืนสู่ส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินงานไม่เกิดการทับซ้อน ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณเกินความจำเป็น โดยกรมปศุสัตว์จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการด้านการจัดการสุนัขจรจัดทั้งระบบในทุกมิติ ทุกด้าน ดังนี้

#### (1) ด้านการป้องกันและควบคุมโรค

กรมปศุสัตว์มีหน้าที่สำรวจจำนวนสุนัขจรจัดในประเทศไทยทั้งหมด ว่ามีจำนวนเท่าใด และเป็นผู้ลงพื้นที่ ฉีดวัคซีนในกับสุนัขจรจัดทั่วประเทศ กรอบอัตรากำลังสัตวแพทย์จะมีแค่ที่กรมปศุสัตว์เท่านั้น และกระจายไปตามจังหวัด แยกย่อยหย่อยงานไปตามปศุสัตว์จังหวัด ปศุสัตว์อำเภอ อาจมีปศุสัตว์ตำบลเพื่อให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่

#### (2) ด้านการควบคุมและจัดการสุนัขจรจัด

กรมปศุสัตว์จัดตั้งสถานพักพิงสุนัขจรจัดเอง โดยแบ่งพื้นที่กักกันให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ มีการดำเนินการก่อสร้าง และบริหารจัดการกระบวนการดำเนินงานภารกิจต่าง ๆ ทั้งระบบโดยกรมปศุสัตว์

#### (3) ด้านการขึ้นทะเบียนสุนัข

กรมปศุสัตว์จัดให้มีการขึ้นทะเบียนสุนัขทั้งมีเจ้าของและไม่มีเจ้าของเพื่อให้ได้จำนวนสุนัขบ้าน สุนัขจรจัด สุนัขตามชุมชน เพื่อให้ทราบถึงปริมาณและผู้ใดเป็นเจ้าของหากเกิดการทอดทิ้งจะดำเนินการกับผู้ที่เป็นเจ้าของ และดำเนินการตามบทกำหนดโทษ

#### (4) ด้านควบคุมปริมาณสุนัขในที่สาธารณะ

นอกจากการฉีดวัคซีนแล้วกรมปศุสัตว์ต้องมีหน้าที่ในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยทั่วประเทศเพื่อตัดวงจรการสืบพันธุ์ ไม่ให้จำนวนสุนัขจรจัดมีเพิ่มมากขึ้น และเมื่อลดปริมาณการเกิดได้ จำนวนสุนัขก็จะลดลงตามไปด้วยในอนาคต

#### 1.5.2 โอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการทั้งระบบ

การดำเนินงานด้านการจัดการสุนัขจรจัดให้ถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ หน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจเต็มในการดำเนินงาน โดยมีกรมปศุสัตว์เป็นผู้สนับสนุนดูแลหากเกิดการขาดศักยภาพในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง การดำเนินงานหลักให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบนั้น โดยดำเนินการตามภารกิจครอบคลุมทุกมิติ แบ่งเป็นด้านดังนี้

##### (1) ด้านการป้องกันและควบคุมโรค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในพื้นที่เอง โดยสามารถมีอำนาจในการจัดซื้อวัคซีนกับบริษัทที่ได้มาตรฐานตามกำหนดของกรมปศุสัตว์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องดำเนินการลงสำรวจจำนวนสุนัขทั้งมีเจ้าของและไม่มีเจ้าของรายงานให้กรมปศุสัตว์ทราบอยู่เสมอ พร้อมออกฉีดวัคซีนแก่สุนัขในพื้นที่ทั้งมีเจ้าของและไม่มีเจ้าของเพื่อตัดวงจรการเกิดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดสิ้นไป

##### (2) ด้านการควบคุมและจัดการสุนัขจรจัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเพียงพอในจัดตั้งศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดขึ้นเพื่อกักกันสุนัขที่ไม่มีเจ้าของไปเลี้ยงดูเพื่อมิให้เกิดปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่ และให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดต้องมีสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดประจำจังหวัด กรณีหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดตั้งศูนย์ ให้ดำเนินการขอความอนุเคราะห์องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพื่อขอฝากกักกันสุนัขจรจัดนั้น กรณีสุนัขที่ดุร้าย พิการ ป่วยหนัก หรือเป็นภาระต่อการดูแลให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณากำจัดได้เป็นกรณีไปโดยแจ้งความจำเป็นพร้อมรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติให้ยกเว้นระเบียบกำจัดสุนัขนั้น โดยไม่มีความผิดตาม พรบ.ป้องกันและทารุณกรรมสัตว์

##### (3) ด้านการขึ้นทะเบียนสุนัข

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง (สุนัข) ที่มีเจ้าของโดยตราเทศบัญญัติพื้นที่ห้ามปล่อยสัตว์ และตราเทศบัญญัติกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ต้องนำสัตว์เลี้ยงมาขึ้นทะเบียน หากมีการแพร่พันธุ์หรือผสมพันธุ์ต้องขออนุญาต และทำการฝังชิปกับสุนัขทุกตัวเพื่อเป็นการยืนยันความเป็นเจ้าของ กรณีสัตว์ที่อยู่ในที่สาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทำการสำรวจและฝังชิปโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่เป็นเจ้าของ กำหนดในสุนัขในเขตพื้นที่ 100 เปอร์เซ็นต์ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนเพื่อจำกัดดูแลและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ

#### (4) ด้านควบคุมปริมาณสุนัขในที่สาธารณะ

นอกจากการฉีดวัคซีนแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงพื้นที่ปูพรมทั้งพื้นที่รับผิดชอบเพื่อทำหมันสุนัขจรจัดทุกตัวเพื่อตัดวงจรการแพร่พันธุ์ไม่ให้เกิดการขยายพันธุ์เพิ่มจำนวนสุนัขจรจัดมากขึ้น ทำให้ในอนาคตสุนัขจรจัดจะลดจำนวนลงจนปัญหาสุนัขจรจัดหมดไป

### 1.5.3 ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Outsource)

การจัดการปัญหาสุนัขจรจัดที่ภาครัฐติดขัดปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเรื่องระเบียบฯ สถานที่ หรือแม้กระทั่งการขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง ทางออกของปัญหาคือการจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการโดยเอกชนที่จะดำเนินการได้ต้องจดทะเบียนสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดกรมรมปศุสัตว์ และมีประวัติการดำเนินงานช่วยเหลือสุนัขโดยไม่หวังผลกำไรมีการดำเนินการเพื่อให้การช่วยเหลือภาครัฐอย่างต่อเนื่องเท่านั้น

การดำเนินงานของภาคเอกชนจะถูกกำกับดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาในการควบคุมดูแลสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในเขตพื้นที่ทั้งระบบ โดยให้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### (1) ด้านการป้องกันและควบคุมโรค

เอกชนที่เข้ามาดำเนินการ มีหน้าที่ฉีดสัตว์แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญ ออกฉีดวัคซีนให้กับสุนัขในเขตที่รับผิดชอบโดยประสานขอความร่วมมือจากท้องถิ่นให้ลงพื้นที่ด้วย ตามกำหนดช่วงเวลาที่ต้องจัดให้มีการฉีดวัคซีน ให้ครอบคลุมทั่วถึง ทั้งนี้ผู้รับจ้างอาจรับจ้างมากกว่าหนึ่งท้องถิ่นก็ได้ หากสถานสงเคราะห์ที่ขึ้นทะเบียนแล้วสามารถมีศักยภาพที่จะรองรับการทำงานเพียงพอ

#### (2) ด้านการควบคุมและจัดการสุนัขจรจัด

เอกชนที่เข้ามาดำเนินการมีหน้าที่ในการดำเนินการจับสุนัขที่อยู่ในพื้นที่ตามที่มีส่วนราชการร้องขอให้ดำเนินการออกจับเท่านั้น ไม่สามารถออกจับเองได้หากไม่มีการร้องขอ และต้องมีสถานสงเคราะห์สุนัขที่มีการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง ซึ่งวิธีการดำเนินงานจะถูกควบคุมกำกับดูแลภายใต้คู่สัญญาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### (3) ด้านการชดเชยหากเกิดเหตุอันเนื่องมาจากสุนัข

เอกชนที่เข้ามาดำเนินการต้องทำประกันสัญญา หากเกิดการติดเชื้อพิษสุนัขบ้า หรือมีสุนัขจรจัดที่ร้องขอไปให้ดำเนินการจับแล้วไม่ดำเนินการทำร้ายประชาชน หรือก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เอกชนที่เข้ามาดำเนินการต้องเสียค่าปรับตามที่ระบุไว้ในสัญญา และต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนหากเกิดความผิดพลาดขึ้นเนื่องจากความไม่รอบคอบหรือไม่ใส่ใจของเอกชนที่เข้ามาดำเนินการเอง

#### (4) ด้านควบคุมปริมาณสุนัขในที่สาธารณะ

นอกจากที่เอกชนที่เข้ามาดำเนินการ เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเรื่องควบคุมโรค กักกันดูแลสุนัขจรจัดแล้ว กรณีพื้นที่ที่ประชาชนไม่ให้จับสุนัขไปที่สถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด เอกชนที่เข้ามาดำเนินการต้องจัดให้มีสัตวแพทย์ผู้มีความรู้ ลงพื้นที่ทำหมันสุนัขจรจัดด้วยเพื่อตัดวงจรการสืบพันธุ์ไม่ให้มีสุนัขในพื้นที่มากขึ้น และลดจำนวนลงไป

#### 1.5.4 กองทัพไทยเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย

การดำเนินงานด้านการจัดการสุนัขจรจัดให้ถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ หน้าที่ ให้กับกองทัพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลจัดการปัญหาสุนัขทั้งระบบ เนื่องจากกองทัพมีทั้งบุคลากรงบประมาณ และสถานที่ที่สามารถจัดให้มีสถานสงเคราะห์ และดูแลสุนัขได้ โดยแบ่งการดำเนินงานดังนี้

##### (1) ด้านการป้องกันและควบคุมโรค

การฉีดวัคซีนพิษสุนัขบ้าในกองทัพไทย ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในพื้นที่ โดยสามารถมีอำนาจในการจัดซื้อวัคซีนกับบริษัทที่ได้มาตรฐานตามกำหนดของกรมปศุสัตว์ซึ่งกองทัพต้องดำเนินการลงสำรวจจำนวนสุนัขทั้งมีเจ้าของและไม่มีเจ้าของร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมออกฉีดวัคซีนแก่สุนัขในพื้นที่ทั้งมีเจ้าของและไม่มีเจ้าของเพื่อตัดวงจรการเกิดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดสิ้นไป

##### (2) ด้านการควบคุมและจัดการสุนัขจรจัด

กองทัพไทยมีศักยภาพสูงในจัดตั้งศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดขึ้นเพื่อกักกันสุนัขที่ไม่มีเจ้าของไปเลี้ยงดูเพื่อมิให้เกิดปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่ เนื่องจากกองทัพมีพื้นที่อยู่เป็นจำนวนมาก และมาหน่วยย่อยสาขาในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้นจึงควรให้กองทัพไทยจัดตั้งสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศให้หมดไปโดยได้รับการเลี้ยงดูในสถานที่ที่เหมาะสม

##### (3) ด้านการพัฒนาสุนัขเพื่อใช้งานในกองทัพ

หลังจากที่ดำเนินการจับสุนัขจรจัดมาแล้ว กองทัพไทยควรจัดให้มีการฝึกฝนสุนัขที่สามารถอยู่ในช่วงที่สามารถรับการฝึกได้ ให้จากสุนัขจรจัดที่เป็นปัญหาให้กลายเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือประเทศชาติในเรื่องอื่น ๆ เมื่อฝึกฝนสำเร็จแล้วก็จะส่งไปตามกรมตำรวจเพื่อใช้ในราชการตรวจค้นหาวัตถุระเบิด หรือสารเสพติด สร้างประโยชน์ให้กลับประเทศชาติ

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในที่สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดปทุมธานีครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด บทความ ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นฐานแนวคิดทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวความคิดและทฤษฎีทางการจัดการ
4. แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด
5. แนวคิดสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด
6. แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพท้องถิ่น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ
9. กรอบแนวความคิดงานวิจัย

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อีไมล์ เจ. ชัดดี นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ศูนย์สารสนเทศการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.), “บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง,” ศูนย์สารสนเทศการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, file:///C:/Users/HP/Documents/Downloads/Fulltext%234\_181651%20(2).pdf

ประธาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง<sup>2</sup>

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น<sup>3</sup>

ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ

<sup>2</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น,” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, [http://file.siam2web.com/trdm/article/2013318\\_75592.pdf](http://file.siam2web.com/trdm/article/2013318_75592.pdf)

<sup>3</sup> อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), 2.



เป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้  
อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบอบ  
ประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการ  
ปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่าย  
บริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติ หน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มี  
ส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็น  
อย่างดี<sup>4</sup>

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 2.2.1 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ<sup>5</sup>

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการ  
ปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดที่ว่าด้วย การกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีความเป็น  
อันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้าง มาก จึงทำให้เกิดคำอธิบายและ  
การให้ความหมายของคำดังกล่าวเอาไว้ ดังนี้

โกลกิน ฟลกุล และ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส ได้ให้ข้อสังเกตว่า มีความหมาย  
ตามหลักภาษาฝรั่งเศสคือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลางปัญหาที่ตามมาคือ อำนาจ หมายถึง  
อะไร ในขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่าอำนาจในคำ  
กระจายอำนาจหมายถึงอำนาจอธิปไตยมักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ ในความหมายดั้งเดิมของ  
คำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะ  
การกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญคำว่าDecentralization จึงควรหมายถึง การกระจาย  
อำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น  
มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค  
ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

<sup>4</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่นกรมการ  
ปกครอง, 2539), 26.

<sup>5</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ  
เปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546).



Samuel Humes IV เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่า ท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่า จัดสรร/แบ่งปันอำนาจมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentration, Devolution และ Delegation

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ที่มีการ

กำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้ อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็น การกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้าง ขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอน อำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย(Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจรรูปแบบการ ปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามารถถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ทำยที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิด เรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจาก หลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการ ปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไปอีก ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจที่ ต่างรูปแบบกัน

## 2.3 แนวความคิดและทฤษฎีทางการจัดการ

กริฟฟิน<sup>6</sup> กล่าวว่า ทฤษฎีการจัดการ หมายถึง กรอบแนวความคิดความรู้และการ กำหนดแนวทางในการจัดองค์การรวมทั้งเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ติน ปรัชญพฤทธิ์<sup>7</sup> กล่าวว่าจุดมุ่งหมายของทฤษฎีองค์การคือการมุ่งที่จะพรรณนา อธิบาย และพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมโดยชี้ให้เห็นถึงส่วนประกอบ หรือตัวแปรของการศึกษาในองค์การนั้น ๆ ทฤษฎีทางการบริหารนั้นมาจากทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Theory) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดทางการบริหารหรือการจัดการนั้น มาจากทฤษฎี เกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์นั่นเอง ซึ่งคำว่าทฤษฎีหมายถึงกลุ่มความคิดหรือ แนวคิดที่อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น<sup>8</sup> ทฤษฎีองค์การเป็นแนวคิดหรือกรอบของการศึกษา ขององค์การว่าในการพัฒนาให้องค์การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์นั้นมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามา เกี่ยวข้องหลายปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์การ ภาวะความเป็นผู้นำขวัญของพนักงาน การสื่อสาร การควบคุม การประเมินผลงานการตัดสินใจ พฤติกรรมกลุ่ม การวัดผลงาน การจูงใจ สถานภาพและ บทบาท อำนาจ วัฒนธรรมบรรยากาศขององค์การ เป็นต้น<sup>9</sup>

<sup>6</sup>Griffin, R.W. *Management 6<sup>th</sup> ed*, (U.S.A. : Houghton Mifflin Company, 1999), 36.

<sup>7</sup>ติน ปรัชญพฤทธิ์, *ทฤษฎีองค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2538), 10.

<sup>8</sup>เสนาะ ดิเยาว์, *หลักการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 45.

<sup>9</sup>นรินทร์ แจ่มจำรัส, *การพัฒนาองค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพัฒนาทุนมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549), 22.

กระบวนการทางการบริหารการจัดการ (The Management Process) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารหรือการจัดการประกอบด้วยหน้าที่ทางการจัดการ 5 ประการคือ<sup>10</sup>

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการทำงาน และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้ เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของและตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้งานสำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีจะต้องเข้าใจผู้ได้บังคับบัญชา

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้วหน้าที่ในการจัดการของ ฟาโย (Fayo) ถือได้ว่าเป็นวิถีทางที่จะให้ผู้บริหารทุกคนสามารถบริหารงานของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้ใช้ปฏิบัติอยู่จนทุกวันนี้เพราะไม่ว่าเราจะยกเอากิจการใดก็ตามขึ้นมาแยกแยะดู ก็จะเห็นว่า งานบริหารขององค์การทุกวันนี้มีการจัดแบ่งหน้าที่ของผู้บริหารไว้ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่ ฟาโย ได้แบ่งแยกเอาไว้ในขณะที่การบริหารองค์การสมัยใหม่นั้นจะต้องมององค์การอย่างเป็นระบบที่มีสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงาน แนวคิด ในเรื่องระบบจึงจำเป็นที่ผู้บริหารในองค์การต้องเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับสิ่งที่มีผลกระทบต่อองค์การ

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและตลอดเวลาท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ ในยุคปัจจุบันองค์การรัฐบาลหรือเอกชนต้องมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การแข่งขัน การเมือง สภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนไป ล้วนส่งผลต่อการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะดังกล่าว องค์การในฐานะที่อยู่ในระบบการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดขององค์การย่อมส่งผลกระทบต่อ ซึ่งกันและกันได้จึงนำการศึกษาแนวคิดของการจัดการวิธี “ระบบ” สรุปว่า กระบวนการบริหาร ประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบัญชาการและการสั่งการ การประสานงานและการควบคุม การ

<sup>10</sup> ธงชัย สันติวงษ์, *องค์การและการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2540), 40.

บริหาร องค์การสมัยใหม่นั้นจะต้องมององค์การอย่างเป็นระบบที่มีสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานผู้บริหารต้องเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับสิ่งที่มากระทบขององค์การ<sup>11</sup>

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด<sup>12</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด จากเอกสารทางวิชาการ งานสัตวแพทย์ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครรังสิต2559

1 สุนัขลูกตกหมายถึง สัตว์เลี้ยงที่ไม่ได้รับการควบคุมประชากรหรือบรรดาลูกสัตว์แรกคลอดที่มีขนาดเล็ก น่ารัก เมื่อใครมาขอเจ้าของก็ไม่ให้ หรือเจ้าของอยากเก็บไว้ขายแต่ขายไม่ได้

2 สุนัขเจ้าปัญหา หมายถึง สัตว์เลี้ยงที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวหรือก่อปัญหาและเจ้าของเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น เहां ดุ กัด หรือทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น

3 สุนัขไม่มีศาล หมายถึง สัตว์เลี้ยงที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง เช่น เจ้าของเก่าเสียชีวิตหรือย้ายออก มีเด็กหรือสมาชิกใหม่ในบ้านแล้วไม่ต้องการเลี้ยงต่อ เป็นต้น

4 สุนัขเนา หมายถึง สัตว์เลี้ยงที่รูปลักษณ์เปลี่ยนไปไม่เหมือนก่อน เช่น ขรา เจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ เป็นต้น

5 สุนัขรักร้าง หมายถึง สัตว์เลี้ยงที่ได้รับเป็นของขวัญแล้วมีอันต้องเลิกอยู่กับผู้ให้จึงไม่ยอมเลี้ยงอีกต่อไป

6 สุนัขแจก หมายถึง สัตว์เลี้ยงที่ได้รับแจกจ่ายมากจากผู้อื่นง่าย ๆ หรือเกรงอกเกรงใจหรือซื้อตามกระแสโดยไม่ศึกษาข้อมูล แล้วเลี้ยงไม่ไหว เช่น กินจุ ดุ เข้ากับคนหรือสัตว์เลี้ยงอื่นในบ้านไม่ได้ ชอบชน ชอบเห่า ชอบแทะ ชอบเล่นน้ำลาย มีปัญหาพันธุกรรม ปัญหาผิวหนัง หรือต้องเอาใจใส่มาก เป็นต้น ตัวอย่างสายพันธุ์ เช่น โกลเด้นรีทริฟเวอร์หรือสายพันธุ์ขนยาวอื่น ๆ ที่ต้องอาบน้ำแปรงขนและวิ่งเล่นทุกวัน จึงมีกรณีโกลเด้นรีทริฟเวอร์ ลาบราดอ บางแก้ว ชิสุ พุดเดิ้ล แม้กระทั่งเซนเบอร์นาคถูกทอดทิ้งกลายเป็นสุนัขจรจัด

7. สุนัขก่อสร้าง หมายถึง สุนัขในบริเวณโครงการก่อสร้างที่ลูกจ้างแรงงานเลี้ยงไว้แล้วไม่สามารถนำไปด้วยหลังสิ้นสุดโครงการ

8. สุนัขชุมชน หมายถึง สุนัขหรือแมวที่เกิดตามชุมชนหรือสถานที่ต่าง ๆ เช่น หมู่บ้าน จัดสรร ตลาดสด สถานที่ราชการ สถานที่ประกอบกิจการ โรงงาน โรงเรียน วัด ร้านสะดวกซื้อ อาคาร

<sup>11</sup> สมยศ นาวิการ, *การบริหารแบบมีส่วนร่วม* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), 11.

<sup>12</sup> งานสัตวแพทย์, *เอกสารทางวิชาการ* (ปทุมธานี: เทศบาลนครรังสิต, 2559).

พาณิชย์ หอพัก เป็นต้น โดยในช่วงแรกเจ้าของสถานที่ไม่ใส่ใจพอประชากรมากขึ้นก็นำไปปล่อยในพื้นที่อื่น

9. สุนัขเฝ้าทรัพย์ หมายถึง สุนัขที่เจ้าของเจตนาทิ้งไว้เฝ้าบ้านที่ไม่มีผู้พักอาศัย เมื่อเวลาผ่านไปก็ไม่มาให้อาหารหากไม่อดตายสุนัขอาจหนีหรือมีคนปล่อยออกมาเป็นจรจัด

10. สุนัขกล่อง หมายถึง สัตว์จากฟาร์มเพาะเลี้ยงหรือมือสมัครเล่น เพราะพันธุ์แล้วมีสุขภาพไม่ดีหรือจำหน่ายไม่ได้จึงนำไปขายตามหน้าห้างสรรพสินค้าหรือตามบาทวิถีกลายเป็นส่วนหนึ่งของวงจรซื้อขายถูกมีปัญหาสุขภาพหรือเลิกสนใจก็ทอดทิ้ง

แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด จากเอกสารโครงการแก้ไขปัญหามสุนัขจรจัด ปีงบประมาณ 2544 กองสัตว์แพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย ได้ให้ความหมายสุนัขเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. สุนัขมีเจ้าของ หมายถึง สุนัขที่เจ้าของเลี้ยงไว้ในบ้าน หรือเพื่อการค้า
2. สุนัขกึ่งจรจัด หมายถึง สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ อาศัยอยู่นอกบ้าน โดยมีผู้ให้อาหารและคนเลี้ยงสามารถจับมาให้เจ้าหน้าที่ทำหมัน ฉีดยาคุมกำเนิด และฉีดวัคซีนได้
3. สุนัขจรจัด หมายถึง สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ อาศัยอยู่นอกบ้านและไม่มีผู้ให้อาหาร สุนัขจะหาเศษอาหารกินเอง ไม่ก่อเหตุหรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน ซึ่งสุนัขกลุ่มนี้ก่อให้เกิดปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าได้ง่าย

## 2.5 แนวคิดสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด

### 2.5.1 ความหมายของสถานสงเคราะห์สัตว์จรจัด

สถานสงเคราะห์หมายถึงสถานที่ที่ให้การอุปการะเลี้ยงดู ป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาผู้รับบริการที่ขาดโอกาสทางสังคม เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามอัตภาพ โดยพิจารณาจากความหมายของคำว่าสถานสงเคราะห์ (Institution) ที่ Mayer et. Al ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยและการดูแลแก่ผู้รับการสงเคราะห์ (อย่างน้อย 15 คน หรือมากกว่านั้น) ซึ่งไม่อาจอยู่กับครอบครัวของผู้รับการสงเคราะห์ได้ อาคารเหล่านี้อาจอยู่ในชุมชนหรือไม่ก็ได้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ระบุคำว่าสถานสงเคราะห์ หมายถึง “สถานที่ให้การอุปการะเลี้ยงดู ซึ่งควรได้รับการสงเคราะห์”<sup>13</sup>

<sup>13</sup>บ้านจอมยุทธ์, “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294,” บ้านจอมยุทธ์, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <https://www.baanjomyut.com/library/law/02/013.html>



สถานสงเคราะห์เป็นรูปแบบของการควบคุมผู้รับการสงเคราะห์ให้มีปฏิสัมพันธ์ภายในนั้นซึ่งประกอบด้วยคน 5 ประเภท คือ

1. สำหรับผู้รับการสงเคราะห์ที่ไร้ความสามารถและไม่มีอันตราย
2. สำหรับผู้รับการสงเคราะห์ที่พิเศษ เช่นโรงพยาบาลโคจิต
3. สำหรับควบคุมผู้รับการสงเคราะห์ที่เป็นอันตรายต่อสังคม
4. สถาบันส่งเสริมอาชีพ
5. สถานฟื้นฟูสมรรถภาพ

ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณารวมกับนิยามของสุนัชรจัดที่กล่าวมาสรุปได้ว่า สถานสงเคราะห์สุนัชรจัดหมายถึง สถานที่ให้การอุปการะเลี้ยงดูสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ไม่มีผู้ให้อาหาร ไม่ได้รับการดูแลรักษา และเลี้ยงดู เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

## 2.6 แนวคิด ทฤษฎีศักยภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพเริ่มจากการนำเสนอบทความทางวิชาการของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David C. McClelland) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเมื่อปี ค.ศ. 1960 ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะที่ดีของบุคคล (excellent performer) ในองค์กรกับระดับทักษะความรู้ ความสามารถ โดยกล่าวว่า การวัด IQ และการทดสอบบุคลิกภาพ ยังไม่เหมาะสมในการทำนายความสามารถหรือสมรรถนะของบุคคลได้ เพราะไม่ได้สะท้อนความสามารถที่แท้จริงออกมาได้

ในปี ค.ศ. 1982 ริชาร์ด โบยัตซิส (Richard Boyatzis) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Competent Manager : A Model of Effective Performance และได้นิยามคำว่า competencies เป็นความสามารถในงานหรือเป็นคุณลักษณะที่อยู่ภายในบุคคลที่นำไปสู่การปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ปี ค.ศ. 1994 แกรีแฮมเมลและซีเค.พราฮาลาด (Gary Hamel และ C.K.Prahalad) ได้เขียนหนังสือชื่อ Competing for The Future ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดที่สำคัญคือ Core Competencies เป็นความสามารถหลักของธุรกิจ ซึ่งถือว่าการประกอบธุรกิจนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระหลัก เช่น พื้นฐานความรู้ ทักษะ และความสามารถในการทำงานอะไรได้บ้าง และอยู่ใน ระดับใด จึงทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงสุดตรงตามความต้องการขององค์กร

ในปัจจุบันองค์กรของเอกชนชั้นนำได้นำแนวคิดสมรรถนะไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานมากขึ้น และยอมรับว่าเป็นเครื่องมือสมัยใหม่ที่องค์กรต้องได้รับความพึงพอใจอยู่ในระดับต้น ๆ มีการสำรวจพบว่า มี 708 บริษัททั่วโลกนำ Core Competency เป็น 1 ใน 25

เครื่องมือที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับ 3 รองจาก Corporate Code of Ethics และ Strategic Planning แสดงว่า Core competency จะมีบทบาทสำคัญที่จะเข้าไปช่วยให้งานบริหารประสบความสำเร็จ จึงมีผู้สนใจศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักการของสมรรถนะมาปรับให้เพิ่มมากขึ้น

ความหมายของศักยภาพ ได้มีนักวิชาการหลายท่านในประเทศไทย ได้ให้คำจำกัดความของศักยภาพไว้หลายคำและมีคำที่เรียก แตกต่างกันไปหลายคำ บางท่านเรียกว่า “ขีดความสามารถ” บางท่านเรียกว่า “สมรรถนะ” บ้าง ถึงแม้ว่าจะเรียกแตกต่างกันออกไป แต่ก็ล้วนแล้วแต่มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Competency” ทั้งสิ้น<sup>14</sup> ความหมาย Competency หมายถึง ความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และคุณลักษณะส่วนบุคคล (personal characteristic or attributes) ที่ทำให้บุคคลผู้นั้นทำงานในความรับผิดชอบ ของตนได้ดีกว่าผู้อื่น<sup>15</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า Competency คือ คุณลักษณะทั้งในด้านทักษะ ความรู้ และพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ให้ประสบความสำเร็จสรุป แล้ว ศักยภาพ คือ ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมที่จำเป็นต่อ การทำงานของบุคคล ให้ประสบ ผลสำเร็จสูง กว่ามาตรฐานทั่วไป<sup>16</sup> ส่วน David C.McClelland เจ้าของแนวคิดทางการบริหาร ศักยภาพ (competency) ให้ความหมายและองค์ประกอบศักยภาพ (competency) ไว้ว่าศักยภาพ<sup>17</sup>คือบุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้น สร้างผลการปฏิบัติงานที่ดี หรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ ดังนั้นศักยภาพ คือ กลุ่มของความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (attributes) ที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ โดยกลุ่มความรู้ ทักษะและคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้น ๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างกันได้ โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพคือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมเป็นกลุ่มพฤติกรรมที่องค์กรต้องการจากข้าราชการ เพราะเชื่อว่าหากข้าราชการ มีพฤติกรรมการทำงานในแบบที่องค์กรกำหนดแล้ว จะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดี และส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการไว้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดสมรรถนะการบริการที่ดีเพราะหน้าที่หลักของข้าราชการคือการให้บริการแก่ประชาชน

<sup>14</sup>สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, *แนวทางการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ด้วย Competency Based Learning*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : บริษัท ศิริวัฒนา อินเทอร์เน็ต จำกัด (มหาชน), 2548), 13.

<sup>15</sup>เรื่องเดียวกัน, 17.

<sup>16</sup>ชัยญาณันท์ จินณัฐชา, “การพัฒนาบุคลากรโดยใช้แนวทางสมรรถนะ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร, 2554), 11.

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน, 14-15.



ทำให้หน่วยงานของรัฐบรรลุ วัตถุประสงค์ คือการทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน องค์ประกอบ ในการพัฒนาบุคลากร ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1) กลุ่มความรู้ (knowledge) คือ ความสามารถอธิบาย เรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่าง ถูกต้อง และชัดเจน แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ รู้ความหมาย รู้ขั้นตอน รู้ประยุกต์ใช้

2) กลุ่มทักษะ (skill) คือ ความสามารถในการลงมือทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เกิด ผลผลิต ผลลัพธ์อัน พึงประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวัดทักษะมี 3 ระดับ คือระดับความ ชับช้อนในการ ปฏิบัติ ระดับความหลากหลาย ระดับความสม่ำเสมอ 3) กลุ่มพฤติกรรมหรืออุปนิสัยใน การทำงาน (attribute) คือ รูปแบบการแสดงออกหรือ พฤติกรรมของบุคคลที่สอดคล้องกับงานที่ ปฏิบัติอยู่ ซึ่งการแสดงออกอันพึงประสงค์ได้นั้นขึ้นกับปัจจัย 3 ประการ คือ ค่านิยม แนวโน้มการ แสดงออก และแรงจูงใจ ซึ่งส่งผลให้องค์กรมีความได้เปรียบ คู่แข่งขัน เช่น ความกระตือรือร้น ความ อดทน และขยันขันแข็งในการทำงาน ค่านิยมในการยอมรับ พึงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์เพื่อการ สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ และการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่องเป็นต้น<sup>18</sup> ซึ่งได้วิเคราะห์สาเหตุความ ล้มเหลวพื้นฐานสำคัญ 5 ประการ ในอดีตที่ผ่านมา และสาเหตุนั้น มาเป็นบทเรียน เพื่อนำมาสู่การ แก้ปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นอีก โดยสาเหตุอดีตที่ผ่านมามีอยู่ 5 สาเหตุที่สำคัญ แบ่งเป็นขั้นตอนเรียง ตามลำดับคือ

ขั้นที่ 1 การกำหนดนิยาม (define) สาเหตุจากการกำหนดปัญหา หรือประเด็นที่จะ พัฒนาร่วมกันไม่ชัดเจน หรือไม่ตรงกัน เป็นเหตุทำให้สมาชิกในทีมทำงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ให้แก้ไขโดยกำหนดนิยาม ปัญหาหรือหัวข้อพัฒนาให้ชัดเจน เพื่อให้เข้าใจตรงกัน

ขั้นที่ 2 การกำหนดวิธีวัด (measure) สาเหตุเกิดจากวัดผลการดำเนินงานไม่ได้ จึง ยาก ต่อการสรุปผล ให้แก้ไขโดยกำหนดตัวชี้วัดและวิธีวัดให้ชัด ทั้งนี้เพื่อสามารถพิสูจน์ผลการ ดำเนินการ ให้ได้ มิฉะนั้นการดำเนินงานที่ผ่านมาจะไม่มี ความหมาย

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์หาสาเหตุ (analyze) สาเหตุเกิดจากไม่ทราบถึงปัจจัยหรือสาเหตุ ของ ปัญหาหรือประเด็นที่จะพัฒนา ให้แก้ไขโดยการแยกวิเคราะห์หาสาเหตุ หรือองค์ประกอบของ ปัญหา ให้ได้

ขั้นที่ 4 การปรับปรุง (improve) หลังจากที่ไม่ทราบค่านิยม ตัววัดสาเหตุหรือปัจจัย แล้ว ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ถ้าไม่สามารถบอกวิธีพัฒนาหรือวิธีปรับปรุงงาน ในกรณี เช่นนี้ ให้แก้ไขโดยการจัดทำแผนพัฒนาหรือแผนปรับปรุง โดยการกำหนดกิจกรรมของแผนนั้นต้องให้ สอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับปรุงพัฒนา

<sup>18</sup> มหาวิทยาลัยรามคำแหง, *แผนพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี บประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 6.

ขั้นที่ 5 การควบคุมกำกับ (control) เมื่อมีแผนแล้วไม่นำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้พยายามทำมาตั้งแต่ต้นก็จะไม่บรรลุผลได้อย่างแน่แท้ ในกรณีนี้ให้แก้ไขโดยวิธีการกำกับและประเมินผลการปฏิบัติงาน<sup>19</sup>

## 2.7 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นุชนาถ เจริญสุข<sup>20</sup> ได้ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงสุนัข มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขของประเทศไทย ประสิทธิภาพและอุปสรรคของการใช้บังคับ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการเลี้ยงสุนัขของ ประเทศนิวซีแลนด์

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา มาตรการทางกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าประเทศไทยมีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงสุนัขปรากฏอยู่ในกฎหมาย อันว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์มากกว่า 50 ฉบับ แต่ปัญหาที่เกิดจากสุนัข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของสุนัข ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ปัญหาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง สืบเนื่องกันมา เช่น ปัญหาการสูญเสียบประมาณ จำนวนมากกว่าหนึ่งพันล้านบาทต่อปี เพื่อจัดการปัญหาที่เกิดจากการเลี้ยงสุนัข ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้เลี้ยงสุนัขกับผู้ตนในชุมชน และปัญหาความไม่สะดวกสบายในการสัญจรไปมาเป็นต้น กลับยังมีปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปและได้ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของสุนัขและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในกว้าง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมีข้อบกพร่องบางประการ

<sup>19</sup> สุรชาติ ฦ หนองคาย, *แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสุขภาพ, เอกสาร ประกอบคำบรรยาย* (กรุงเทพฯ: ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2560), 6.

<sup>20</sup> นุชนาถ เจริญสุข, “มาตรฐานทางกฎหมายในการควบคุมเลี้ยงสุนัข,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 1.

ปิยะมาศ คงถึง, อัญญาภรณ์ แสนแก้วทอง, จารุวรรณ ไทยกลาง, ประภาวดี ไพรินทร์, วสันต์ ตั้งโกคานนท์ วงศ์กาฬสินธุ์ และ สุวิชัย โรจนเสถียร<sup>21</sup> ได้ศึกษาประชากรสุนัขจรจัดในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาจำนวนประชากรสุนัขจรจัดในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดและความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดตั้งสถานพักพิงสุนัขจรจัด เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ระหว่างเดือน มิถุนายน-กันยายน จำนวน 516 ชุด พบว่าจำนวนประชากรสุนัขจรจัดทั้งสิ้นมี 1,217 ตัว สุนัขจรจัดส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 1-3 ปี (ร้อยละ 26.86) รองลงมาคือ อายุระหว่าง 3-5 ปี (ร้อยละ 19.64) และเป็นสุนัขพันธุ์พื้นเมือง (ร้อยละ 67.12) และสุนัขพันธุ์ผสม (ร้อยละ 32.88) สำหรับปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดที่พบบ่อย คือ การคุ้ยเขี่ยขยะทำให้เกิดความสกปรก (ร้อยละ 15.06) รองลงมาคือการถ่ายอุจจาระเรี่ยราด (ร้อยละ 28.67) เห็นว่าทุกหน่วยงานควรร่วมมือกันในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด (59.92) เห็นว่าสถานพักพิงควรรองรับสุนัขจรจัดได้จำนวน 201-500 ตัว (ร้อยละ 27.45) เห็นว่าการระดมทุนควรขอเงินสนับสนุนจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามร้อยละ 65.36 เห็นว่าสุนัขจรจัดจะถูกนำมาทิ้งเพิ่มขึ้น หากมีสถานพักพิงร้อยละ 84.21 จะไม่นำสุนัขของตนมาทิ้ง และร้อยละ 78.29 จะไม่รับสุนัขจากสถานพักพิงไปเลี้ยงและในเบื้องต้นควรมีโครงการระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาสุนัขจรจัด

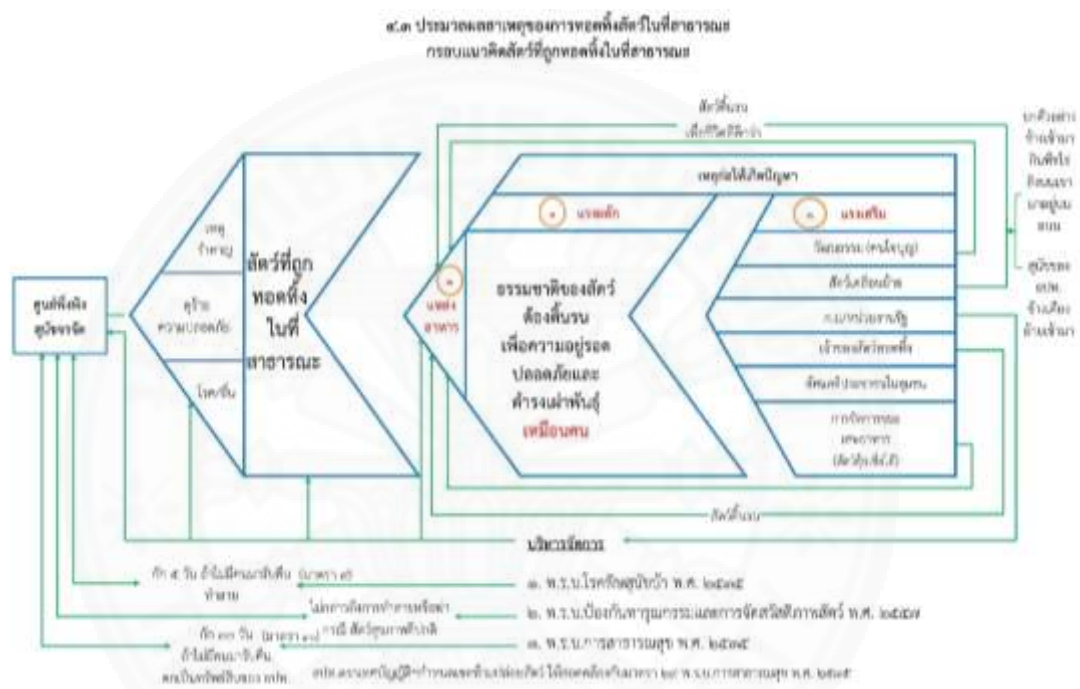
วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ<sup>22</sup> ได้ศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบทางสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัด และโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ในระยะแรกของแผนนโยบายจะเน้นลดปริมาณสุนัขโดยการฆ่าสุนัขที่จับได้ในสวนสาธารณะโดยจะนำสุนัขจรจัดที่จับมาได้มาขังไว้ 3 วัน หากครบกำหนดไม่มีผู้ใดมาแสดงความเป็นเจ้าของหรือติดต่อรับไปเลี้ยงสุนัขจะถูกกำจัดต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการขยายเวลากักขังก่อนนำไปฆ่าเป็นเวลา 5 วัน และในปี พ.ศ. 2535 นี้ได้มีการประกาศใช้ราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า โดยสาระสำคัญของราชบัญญัติ ฉบับนี้คือ การให้สุนัขทุกตัวได้รับการฉีดวัคซีน ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและให้มีการทำเครื่องหมายให้กับสุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว รวมถึงประชาชนต้องรายงานให้เจ้าพนักงานทราบในกรณีที่สัตว์หรือสุนัขถูกสัตว์อื่นที่ถูกสงสัยว่ามีโรคพิษสุนัขบ้า ภายใน 24 ชั่วโมง และต้องสังเกตเฝ้าติดตามอาการเป็นเวลา 6 เดือน และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสัตว์หรือสุนัขดังกล่าว ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการตาม

<sup>21</sup>ปิยะมาศ คงถึงและคณะ, “การศึกษาประชากรสุนัขจรจัดในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต, สาขาวิชาชีวะคลินิกทางสัตวแพทยศาสตร์ คณะสัตวแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 57-62.

<sup>22</sup>วิทยาลัยประชากรศาสตร์, *การประเมินผลกระทบทางสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานคร* (กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 3.

นโยบายดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตั้งแต่ ปี พ.ศ.2544 กรุงเทพมหานครได้เปลี่ยน  
 แนวนโยบายในการทำลายสุนัขจรจัดโดยได้ยกเลิกการทำลายสุนัขจรจัดและมาใช้นโยบายในการ  
 ควบคุมปริมาณ โดยการผ่าตัดทำหมัน ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้กับสุนัขจรจัดและนำไป  
 ปล่อยกกลับที่เดิม

2.8 กรอบแนวคิดสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ<sup>23</sup>



2.8.1 สาเหตุของการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะ

2.8.1.1 แรงผลักดัน

ธรรมชาติของสัตว์ต้องดิ้นรนหาอาหารและน้ำเพื่อความอยู่รอดปลอดภัย  
และดำรงเผ่าพันธุ์เหมือนมนุษย์สุนัขหรือสัตว์ทั่วไปจะเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งที่มีอาหารและน้ำสมบูรณ์  
 ถึงแม้จะมีนำมาปล่อยในที่สาธารณะ ถ้าไม่มีอาหารและน้ำสัตว์จะเคลื่อนย้ายไปยังถิ่นอื่น ในทาง  
 กลับกันสัตว์ทำไม่ป่าไม่มีอาหารสัตว์นั้นจะเคลื่อนย้ายออกจากป่าอีกเช่นกัน สุนัข เมื่อพบแหล่งอาหาร  
 และถ้าไม่มีการควบคุมปริมาณก็จะเพิ่มจำนวนมากอย่างรวดเร็ว สุนัขก็เหมือนสัตว์อื่นทั่ว ๆ ไป มีหรือ  
 สัตว์ทั่วไป มีรายเป็นเจ้าถิ่น ห่วงถิ่น จะปกป้องของตนเอง เพื่อกีดกันทรัพยากรอาหารและน้ำของ

<sup>23</sup> งานสัตวแพทย์, กรอบแนวคิดสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ (ปทุมธานี: เทศบาลนคร  
 รังสิต, 2559).

ตนเองการจับสุนัขประจำถิ่นออก อีกไม่นานประมาณ 1 เดือน ก็จะมีสุนัขอื่นมาทดแทนเจ้าถิ่นที่ถูกจับ ในจำนวนบางครั้งอาจกลับมีมากกว่าเดิม เช่น บริเวณห้าง พิวเจอร์พาร์ค รังสิต ซึ่งไม่ใช่สถานที่ที่เจ้าของสัตว์นำไปปล่อย

### 2.8.1.2 แรงเสริม

1) วัฒนธรรม (คนใจบุญ) นำอาหารและน้ำมาวางบริเวณที่สาธารณะ ป้ายรถเมล์ หรือตามสถานที่ต่าง ๆ จึงเป็นแหล่งอาหารที่สำหรับสุนัขจะใช้ดำรงชีวิตและจะมีการเพิ่มจำนวนตามมา สุนัขเจ้าถิ่นอ่อนแอลง

2) สัตว์เคลื่อนย้าย เป็นธรรมชาติของสัตว์ที่จะต้องดิ้นรนเพื่อดำรงชีวิต ความอยู่รอดปลอดภัยและการดำรงเผ่าพันธุ์ของตนเอง (1) การเคลื่อนย้ายสัตว์ป่า ออกจากป่า เช่น ช้าง ลิง (2) การเคลื่อนย้ายของสุนัขจากชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่ง ในเขต อปท. เดียวกัน เช่น จับสุนัขไปยังศูนย์พิงพิงแล้วอีกประมาณ 1 เดือน จะพบว่า มีสุนัขเข้ามาแทนที่เจ้าถิ่นเดิมในจำนวนเท่าเดิมหรือมากกว่า (3) การเคลื่อนย้ายสุนัข จาก อปท. หนึ่งไปยัง อปท. ช้างเคียง

3) กฎหมาย/หน่วยงานภาครัฐ (1) การไม่บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง ในการจัดการเศษอาหารที่เกิดจากการประกอบกิจการร้านค้าหรือตลาดนัดเร่ขายจำนวนมาก และมีการเปลี่ยนสถานที่ต่าง ๆ ในเขต อปท.(2) หน่วยงานภาครัฐ ให้ความสำคัญ เรื่องสัตว์ถูกทอดทิ้ง ไม่เหมือนกัน ทำให้พื้นที่ อปท. ดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์มีสุนัขอยู่ในที่สาธารณะไม่รู้จบสิ้น (3) พ.ร.บ.โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้สิทธิสุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนและมีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ สามารถอยู่ในที่สาธารณะได้ (4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุนัข ส่วนมากอยู่ในความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์ ซึ่งปัจจุบันสัตวแพทย์หรือปศุสัตว์อำเภอขาดแคลน และอีกทั้งกฎหมายไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่ อปท. ในเชิงปฏิบัติ

4) เจ้าของสัตว์ทอดทิ้ง จากคำนิยามคำว่า เจ้าของสัตว์มีความหมายมากมาย เช่น ตาม พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2557 หมายถึง ผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ให้ที่อยู่อาศัยและผู้ควบคุมสัตว์ด้วย ดังนั้น เจ้าของสัตว์ทอดทิ้ง ได้แก่ (1) เจ้าของสัตว์เพาะเลี้ยงเพื่อจำหน่าย (2) เจ้าของสัตว์เลี้ยงทั่วไป (3) ผู้เลี้ยงสัตว์หรือผู้ให้ที่อยู่อาศัย ในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นเจ้าของสุนัขด้วย

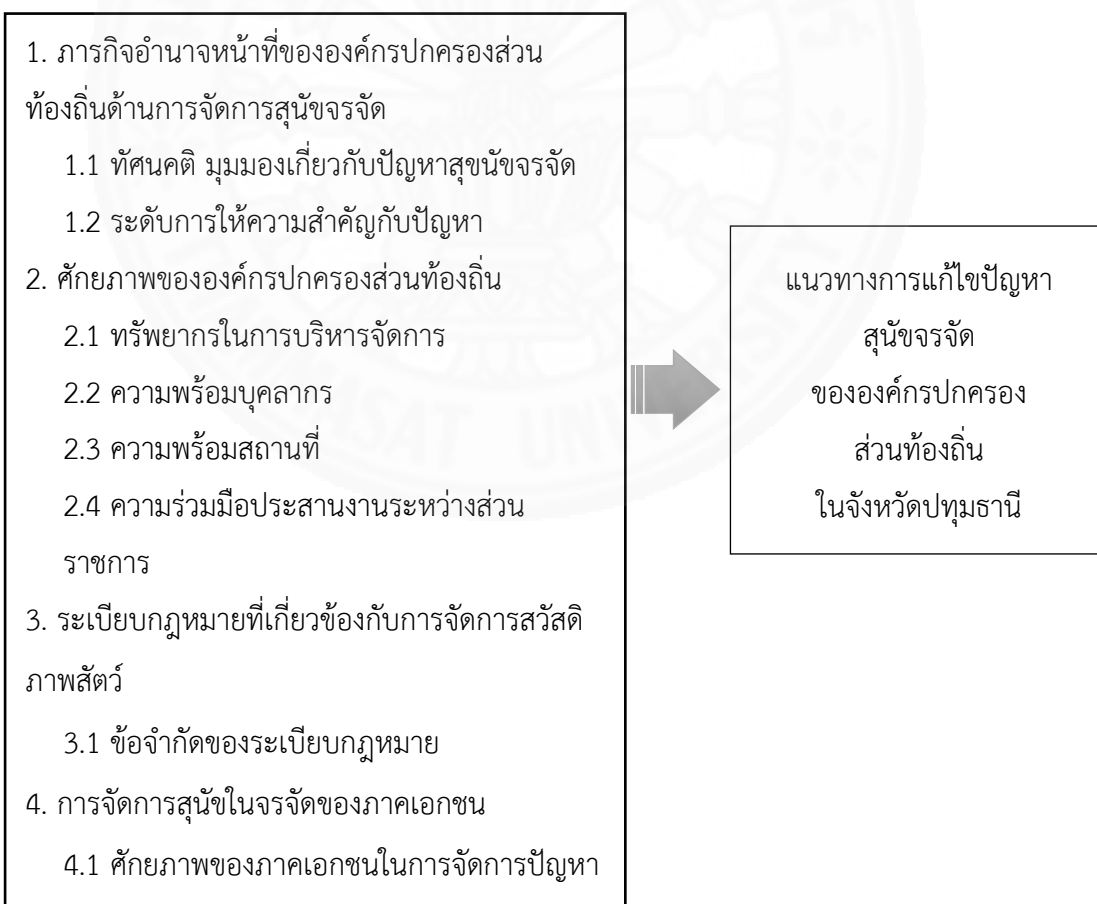
5) การจัดการขยะ/เศษอาหาร (สัตว์คุ้ยเหย้าได้) สุนัขที่ถูกทอดทิ้งกรณีการจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพเป็นแรงเสริมที่เอื้ออำนวยให้สุนัขได้ดิ้นรนมาพากันเลี้ยงชีพตนเองง่ายขึ้น จึงเป็นที่มาของสุนัขถูกทอดทิ้งสถานที่ต่าง ๆ เช่น (1) แคมป์คนงานก่อสร้าง (2) บริเวณถังขยะรวม (3) ตลาดนัด/สด

### 2.8.1.3 สุนัขจรจัดในต่างประเทศ เนเธอร์แลนด์: ดินแดนที่ปราศจากสุนัข

#### จรจัด

ประเทศเนเธอร์แลนด์ประสบปัญหาสุนัขจรจัดมาตั้งแต่ราว ๆ ปี ค.ศ. 1800 หรือกว่า 200 ปีมาแล้ว เนื่องจากมีการเลี้ยงสุนัขแทบทุกครัวเรือน – ผู้มีอันจะกินมักจะเลี้ยงไว้ในใช้เกมกีฬาหรือเป็นสัตว์เลี้ยง ส่วนคนจนมักเลี้ยงไว้ลากจูง ใช้งานหรือเฝ้ายาม – โดยสุนัขส่วนเกินจากครัวเรือนจะเริ่มถูกปล่อยออกมาอยู่ตามท้องถนน ประกอบกับความกังวลเกี่ยวกับการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า ในเวลานั้นฮอลแลนด์ใช้วิธีการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดด้วยวิธีการไล่จับและฆ่าทิ้ง นอกจากนี้ เมืองต่าง ๆ ของเนเธอร์แลนด์ได้ใช้วิธีแก้ปัญหาด้วยการเรียกเก็บภาษีกับเจ้าของสุนัข (Dog tax) แต่วิธีการนี้ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาการทอดทิ้งสุนัขหมดไป ซ้ำยังทำให้จำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้น เพราะเจ้าของสุนัข – โดยเฉพาะคนจน – จะกลัวการเก็บภาษีจนทำให้ต้องใช้วิธีทิ้งสุนัขไปเสีย

## 2.9 กรอบการวิเคราะห์



ปัญหาสุนัขจรจัด เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการสนับสนุนนโยบายในระดับประเทศเพื่อมอบนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญถึงปัญหาและใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีในการร่วมกันจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งการจัดการสุนัขจรจัดนั้นไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังเพียงหน่วยงาน หรือภาคส่วนเดียว จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมไปถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นในมิติด้านการจัดการในระดับพื้นที่เพื่อมอบภารกิจอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการปัญหาตามระเบียบกฎหมาย และประสานความร่วมมือกับภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในพื้นที่ร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในจังหวัดปทุมธานี





### บทที่ 3

#### ข้อมูลทั่วไปและการดำเนินงานด้านสุนัขจรจัด

ข้อมูลทั่วไปในการศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในที่สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดปทุมธานีครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาสืบค้นข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีในภาพรวม จำนวนสุนัขจรจัดจากการสำรวจของกรมปศุสัตว์ รวมไปถึงถึงสถานที่รับเลี้ยงดูแล สุนัขจรจัดทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด และหน่วยงานเอกชนที่ให้การช่วยเหลือเป็นที่พักพิงสุนัขจรจัด รวมไปถึงข้อมูลตัวอย่างของสถานรับเลี้ยงสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ

#### 3.1 กฎหมาย และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

##### 3.1.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552<sup>1</sup>

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

##### 3.1.2 พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557<sup>2</sup>

มาตรา 23 ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควรการกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ซึ่งประสงค์ จะนำสัตว์ไปดูแลแทน

มาตรา 26 ในกรณีที่พบสัตว์ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ตามความเหมาะสม

<sup>1</sup> ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html>

<sup>2</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, “พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557,” สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <http://dcontrol.dld.go.th/dcontrol/images/clinic/hiresพรบทารุณสัตว์theng.pdf>



### 3.1.3 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535<sup>3</sup>

มาตรา 9 ในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดไม่มีเครื่องหมายประจำตัว สัตว์ตามมาตรา 6 หรือมาตรา 7 หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขัง ถ้าไม่มีเจ้าของมาขอรับคืนภายในห้าวัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้

มาตรา 15 ในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้

### 3.1.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>4</sup>

มาตรา 29 เพื่อประโยชน์ในการรักษาสุขภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ใดการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

มาตรา 30 ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้ายกสัตว์ไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นตามควรแก่กรณีก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวก็ได้ เงินที่ได้จากการขายหรือขายทอดตลาดเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการขายหรือขายทอดตลาดและค่าเลี้ยงดูสัตว์แล้ว ให้เก็บรักษาไว้แทนสัตว์

<sup>3</sup> กองสารวัตรและกักกัน กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535,” กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <http://aqi.dld.go.th/th/images/stories/document/act2499/act-rabies2535.pdf>

<sup>4</sup> ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <http://www.thongthinlaws.com/2010/08/2535-3-2560.html>.

ในกรณีที่มีได้มีการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์ตามวรรคหนึ่ง และเจ้าของสัตว์มาขอรับสัตว์คืนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง เจ้าของสัตว์ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงดูสัตว์ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามจำนวนที่ได้จ่ายจริงด้วย

ในกรณีที่ปรากฏว่าสัตว์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบนั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรได้

### 3.1.5 เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิต เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2556<sup>5</sup>

ข้อ 17 ในการเลี้ยงสุนัข เจ้าของสุนัขต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) จัดสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัขมีแสงสว่างเพียงพอและการระบายอากาศที่เพียงพอ มีระบบการระบายน้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ (2) กรณีเป็นสุนัขที่มีพฤติกรรมดุร้ายหรือสุนัขสายพันธุ์อื่นที่มีประวัติทำร้ายคนจะต้องเลี้ยงในสถานที่ หรือกรงที่สุนัขไม่สามารถเข้าถึงบุคคลภายนอก และมีป้ายเตือนให้ระมัดระวังโดยสังเกตได้อย่างชัดเจน (3) ควบคุมสุนัขมิให้ออกนอกสถานที่เลี้ยง โดยปราศจากการควบคุม (4) ควบคุมดูแลสุนัขมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ก่อให้เกิดเสียงดังติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ๆ เป็นต้น (5) รักษาสถานที่เลี้ยงสุนัขให้สะอาดอยู่เสมอจัดเก็บสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะเป็นประจำ ไม่ปล่อยให้เป็นที่สะสมหมักหมมจนเกิดกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง (6) ต้องรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัขเกี่ยวกับเรื่องอาหารความสะอาดและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องถ้าเจ้าของสุนัขไม่สามารถเลี้ยงดูสุนัขได้เป็นการชั่วคราวจะต้องจัดให้มีผู้ดูแลความเป็นอยู่ของสุนัขให้เป็นปกติสุข (7) เมื่อสุนัขตาย เจ้าของสุนัขจะต้องกำจัดซากสุนัขให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อป้องกันมิให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงหรือสัตว์นำโรค ทั้งนี้โดยวิธีที่ไม่ก่อเหตุรำคาญ และไม่เป็นที่ให้เกิดการปนเปื้อนของแหล่งน้ำ เว้นแต่สุนัขตายเนื่องจากป่วยเป็นโรคระบาดสัตว์ ต้องแจ้งต่อหน่วยรับจดทะเบียนสุนัขทันที และต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ (8) จัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขมาสู่คน (9) ในกรณีที่มีเหตุควรสงสัยว่า สุนัขที่เลี้ยงเป็นโรคอันอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของประชาชน ให้เจ้าของสุนัขแยกกันสุนัขไว้ต่างหาก และแจ้งให้หน่วยที่รับจดทะเบียนสุนัขไว้ทราบและต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ (10) ต้องจัดให้สุนัขมีเครื่องหมายสัญลักษณ์ติดที่ตัวตลอดเวลา (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิต เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2556,” ราชกิจจานุเบกษา, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/D/045/173.PDF>

ข้อ 18 ห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในที่ของบุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอม

ข้อ 19 เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องกำจัดสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ หรือในที่อื่นใดในเขตเทศบาลนครรังสิตโดยทันที

### 3.2 จังหวัดปทุมธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี

#### 3.2.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดปทุมธานี

จังหวัดปทุมธานีตั้งอยู่ในภาคกลางประมาณเส้นรุ้งที่ 14 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 100 องศา ตะวันออก อยู่เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง 2.30 เมตร มีเนื้อที่ประมาณ 1,525.856 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 953,660 ไร่ ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศเหนือ ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) เป็นระยะทางประมาณ 27.8 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง คือ ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางไทร อำเภอบางปะอินและอำเภอมั่นน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอหนองแค และอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี - ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอลำลูกกา จังหวัดนครนายก และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา - ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี - ทิศใต้ ติดต่อกับเขตหนองจอก เขตคลองสามวา เขตสายไหม เขตบางเขน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร และอำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

#### 3.2.2 การปกครอง<sup>6</sup>

จังหวัดปทุมธานีแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น 7 อำเภอ 60 ตำบล 466 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 17 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง อำเภอประกอบด้วยเมืองปทุมธานี วัฒนบุรี คลองหลวง ลำลูกกา ลาดหลุมแก้ว สามโคก และหนองเสือ

#### 3.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี

พื้นที่จังหวัดปทุมธานีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 65 แห่ง แบ่งตามประเภทและอำนาจบริหารจัดการภายในท้องที่ได้เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง

<sup>6</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ,” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2561, <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>.

เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 17 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง<sup>7</sup>

### 3.2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

### 3.2.3.2 เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง

- 1) เทศบาลนครรังสิต

### 3.2.3.3 เทศบาลเมือง จำนวน 9 แห่ง

- 1) เทศบาลเมืองปทุมธานี
- 2) เทศบาลเมืองคูคต
- 3) เทศบาลเมืองลาดสวาย
- 4) เทศบาลเมืองท่าโขลง
- 5) เทศบาลเมืองคลองหลวง
- 6) เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์
- 7) เทศบาลเมืองลำสามแก้ว
- 8) เทศบาลเมืองบางคูวัด
- 9) เทศบาลเมืองบึงยี่โถ

### 3.2.3.4 เทศบาลตำบล จำนวน 17 แห่ง

- 1) เทศบาลตำบลคูขขวาง
- 2) เทศบาลตำบลธัญบุรี
- 3) เทศบาลตำบลลำลูกกา
- 4) เทศบาลตำบลลำไทร
- 5) เทศบาลตำบลหนองเสือ
- 6) เทศบาลตำบลบางหลวง
- 7) เทศบาลตำบลบางเตย
- 8) เทศบาลตำบลระแหง
- 9) เทศบาลตำบลบางกะดี
- 10) เทศบาลตำบลหลักหก
- 11) เทศบาลตำบลคลองพระอุดม

<sup>7</sup>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, "สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ," กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> (สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2561).

- 12) เทศบาลตำบลสามโคก
- 13) เทศบาลตำบลบางเต็อ
- 14) เทศบาลตำบลบางชะแยง
- 15) เทศบาลตำบลบางพูน
- 16) เทศบาลตำบลบ้านใหม่
- 17) เทศบาลตำบลบ้านกลาง

### 3.2.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 37 แห่ง

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบางหลวง
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกระแซง
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลสวนพริกไทย
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสี่
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองห้า
- 8) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเจ็ด
- 10) องค์การบริหารส่วนตำบลนพรัตน์
- 11) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสาม
- 12) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ
- 13) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงบอน
- 14) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงบา
- 15) องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ
- 16) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง
- 17) องค์การบริหารส่วนตำบลคูบางหลวง
- 18) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อเงิน
- 19) องค์การบริหารส่วนตำบลระแหง
- 20) องค์การบริหารส่วนตำบลลาดหลุมแก้ว
- 21) องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้
- 22) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงคอไห
- 23) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงคำพร้อย
- 24) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทองหลวง

- 25) องค์การบริหารส่วนตำบลพีชอุดม
- 26) องค์การบริหารส่วนตำบลลำไทร
- 27) องค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา
- 28) องค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง
- 29) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองควาย
- 30) องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงรากใหญ่
- 31) องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงรากน้อย
- 32) องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
- 33) องค์การบริหารส่วนตำบลบางกระบือ
- 34) องค์การบริหารส่วนตำบลบางโพธิ์เหนือ
- 35) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านจิว
- 36) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปทุม

### 3.3 สถานการณ์สุนัขในประเทศไทย และจังหวัดปทุมธานี

#### 3.3.1 จำนวนประชากรสุนัขประชากรสุนัขในประเทศไทย

จากข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัขของสำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรค กรมปศุสัตว์ ที่ได้ทำการเมื่อปี พ.ศ. 2557<sup>8</sup> แสดงข้อมูลของสุนัขทั่วประเทศ มีจำนวนประมาณ 8,587,537 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 7,864,912 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 722,625 ตัว และในการสำรวจประชากรสุนัขทั่วประเทศครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2559 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 7,380,810 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 6,622,364 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 758,446 ตัว<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, 2557).

<sup>9</sup> ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข (กรุงเทพฯ: ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, 2559).

### 3.3.2 สถานการณ์ประชากรสุนัขในจังหวัดปทุมธานี

จังหวัดปทุมธานีซึ่งเป็นพื้นที่ปริมณฑล รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร และปัจจุบันมีจำนวนประชากรที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ตามทะเบียนราษฎร์ และมีประชากรแฝงเป็นจำนวนมาก ทั้งจังหวัดปทุมธานียังมีพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ มีห้างสรรพสินค้า หมู่บ้านจัดสรร และตลาดเป็นจำนวนมาก อันนำมาซึ่งการย้ายถิ่นฐานของสุนัขจรจัดที่มาตามแหล่งอาหาร ชุมชน รวมถึงการปล่อยปะละเลยทอดทิ้งสุนัขของประชาชนที่ย้ายเข้ามาอาศัยในพื้นที่ด้วย จากข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัขของสำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรค กรมปศุสัตว์ ที่ได้ทำการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2557 พบว่าจังหวัดปทุมธานีมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 135,344 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 97,756 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 37,588 ตัว และในการสำรวจประชากรสุนัขครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2559 พบว่าจังหวัดปทุมธานีมีจำนวนประชากรสุนัขประมาณ 146,061 ตัว แบ่งเป็นสุนัขมีเจ้าของประมาณ 103,564 ตัว ไม่มีเจ้าของประมาณ 42,497 ตัว

### 3.4 การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>10</sup>

การก่อสร้างสถานที่เลี้ยง (ศูนย์พิงพิง) สุนัขจรจัดเป็นการดำเนินการจัดตั้ง สถานสงเคราะห์สัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ตราเทศบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตราเทศบัญญัติเรื่องควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ (ควบคุมสัตว์)

ขั้นตอนที่ 2 จับสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะ

เมื่อ อปท. มีเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์แล้ว และพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะมีอำนาจจับสัตว์ดังกล่าวไว้ได้ตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า

ขั้นตอนที่ 3 การกักขังสัตว์หรือการกักสัตว์อาศัยอำนาจในการจับสัตว์ที่พบในที่หรือทางสาธารณะ แบ่งอำนาจ ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) อำนาจกักขัง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า “กักขัง” หมายถึง (คำกริยา) บังคับให้อยู่ในสถานที่อันจำกัด เก็บตัวไว้ในสถานที่อันจำกัด (กฎ) (คำนาม) โทษ

<sup>10</sup> กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3, *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการติดตามกลไกและพิจารณาการปกป้องคุ้มครองสัตว์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21* (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการธิการ, 2560), 4 – 12.



ทางอาญาสถานหนึ่ง ที่ให้กักตัวผู้ต้องโทษไว้ในสถานที่ซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ มิใช่สถานีตำรวจ และมิใช่สถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

อปท. สามารถกักขังสัตว์ที่พบในที่หรือทางสาธารณะ (สัตว์ของผู้อื่น) ได้ 5 วันตามกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า เมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว ไม่มีเจ้าของสัตว์มารับ อปท. มีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้ แต่ภายหลังจากกฎหมายว่าด้วย การป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์มีผลใช้บังคับ อปท. เห็นว่าการทำลายสัตว์ อาจไม่เหมาะสม จึงใช้เป็นฐานอำนาจต่อไปในการสร้างสถานที่กักขังสัตว์ดังกล่าว (มิใช่ศูนย์พักพิง)

2) อำนาจกักสัตว์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า“กัก” หมายถึง (คำกริยา) ไม่ให้ล่วงพ้นเขตที่กำหนดไว้กำหนดเขตให้อยู่ เช่น กักตัว กักกัน กัว่า; ยึดไว้ไม่ปล่อยไป เช่น กักรถ กักน้ำ กักไฟ (คำวิเศษณ์) อาการที่หยุดชะงัก เช่น หยุดกัก อปท. สามารถกักสัตว์ที่พบในที่หรือทางสาธารณะ (สัตว์ของ ผู้อื่น) ได้ 30 วันตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ทั้งนี้ ส่วนใหญ่สัตว์ที่ถูกร้องเรียนให้จับ จะเกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างสถานที่กักสัตว์ อันเป็นฐานอำนาจต่อไป ในการสร้างสถานที่กักสัตว์ดังกล่าว (มิใช่ศูนย์พักพิง)

ข้อสังเกตหาก อปท. ทำลายสัตว์ภายหลังจากกักขัง 5 วันตามกฎหมายว่าด้วย โรคพิษสุนัขบ้าอาจมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและ การจัดสวัสดิภาพสัตว์

ขั้นตอนที่ 4 กรณีสัตว์ตกเป็นทรัพย์สินของ อปท.

แต่เดิมวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขบัญญัติเรื่อง เขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และให้อำนาจ อปท. ดำเนินการกักสัตว์และขายทอดตลาด สัตว์ดังกล่าวได้ เนื่องจากเห็นว่า สัตว์ดังกล่าวจะเป็นสัตว์ประเภทปศุสัตว์ เช่น โค กระบือ เป็นต้น ซึ่งหากเป็นปศุสัตว์ดังกล่าวย่อมขายทอดตลาดได้ แต่กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะจะเป็นสุนัขและแมว การนำสัตว์ดังกล่าวไปขายทอดตลาด จึงไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้กฎหมาย

ทั้งนี้ ภายหลังจาก อปท.กักสัตว์ไว้ 30 วัน และเมื่อพ้นกำหนด ดังกล่าวแล้วไม่มีผู้ใดมารับคืนหรือไม่สามารถจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นได้ ให้สัตว์นั้น ตกเป็นของ อปท. (สัตว์เป็นของ อปท.) จึงเป็นความจำเป็นที่ อปท. ต้องดำเนินการเลี้ยงดู และจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์

ขั้นตอนที่ 5 แผนงานก่อสร้างสถานที่เลี้ยงสัตว์

เมื่อสัตว์ดังกล่าวตกเป็นของ อปท. แล้ว เป็นฐานอำนาจให้ อปท. บรรจุโครงการก่อสร้างสถานที่เลี้ยงสัตว์ไว้ในแผนพัฒนาล่องหน้า 4 ปี



ขั้นตอนที่ 6 แผนงานการใช้จ่ายงบประมาณ

เพื่อดำเนินการเลี้ยงคู่สัตว์ดังกล่าว อปท. ต้องตราเทศบัญญัติ ประจำปีอันเป็นกระบวนการใช้งบประมาณของ อปท. เพื่อเบิกจ่ายเป็นค่าก่อสร้างสถานที่ เลี้ยงสัตว์และค่าอาหาร รวมถึงเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์ดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 7 สถานที่เลี้ยงสัตว์ของ อปท.

เพื่อดำเนินการเลี้ยงคู่สัตว์ดังกล่าว อปท.จึงจำเป็นต้องมีศูนย์ฟักฟิง

### 3.5 ตัวอย่างสถานสงเคราะห์สัตว์ที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.5.1 ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัด เทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี<sup>11</sup>

ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดคลองสิบสอง ตั้งอยู่เลขที่ 34/5 หมู่ 7 ตำบลหนองสามวัง อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี มีเนื้อที่ทั้งหมดจำนวน 49 ไร่ ซึ่งเป็นสถานที่สำหรับ ควบคุมดูแลสุนัขจรจัดในเขตเทศบาลที่สร้างความเดือดร้อนและก่อปัญหาด้านสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม โดยได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ปัจจุบันยอดสุนัขคงเหลือ จำนวน 378 ตัว (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2558)

ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา การขาดแคลนบุคลากร ปัจจุบันเทศบาลนครรังสิตได้ขาดแคลนบุคลากรในการ ปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยเฉพาะตำแหน่งสัตวแพทย์ เนื่องจากสัตวแพทย์ได้มีการโอนย้ายมาจาก กรมปศุสัตว์ เมื่อมาปฏิบัติงานไม่นานนักมักจะดำเนินการย้ายกลับไปปฏิบัติงานยังกรมปศุสัตว์ เช่นเดิม ทั้งนี้ การขาดแคลนสัตวแพทย์ทำให้เทศบาลนครรังสิตไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ได้ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้สัตวแพทย์ดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ ให้สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นหนังสือจากสัตวแพทย์เป็นผู้ออกเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือใบรับรองการฉีดวัคซีนกรณีที่ สูญหาย ชำรุด รวมทั้งกำหนดให้สัตวแพทย์มีอำนาจเรียกตรวจยานพาหนะ หรือ เข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือ สถานที่ที่มีสัตว์ควบคุมได้ และกำหนดให้สัตวแพทย์ตรวจพบว่า สัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า หรือมีเหตุสงสัยว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของ โรคพิษสุนัขบ้าให้สัตวแพทย์รีบแจ้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย โรคติดต่อโดยเร็วที่สุด เป็นต้น

<sup>11</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพฯ :สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558), 41-43.

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายในการดำเนินการต่อสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการต่อสัตว์สามารถกระทำได้ตามกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับสัตว์จะดำเนินการตาม พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เนื่องจากไม่มีความรู้และความเข้าใจในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการจัดตั้งศูนย์ฟักฟิงสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาการทอดทิ้งสุนัขในพื้นที่สาธารณะเป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นจำนวนมาก และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอบถามไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ ข้อมูลว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการจัดตั้งศูนย์ฟักฟิงสุนัขจรจัด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่สามารถจัดตั้งศูนย์ฟักฟิงสุนัขจรจัดเพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะหรือ สุนัขจรจัดได้ การดูแลสุนัขของเทศบาลนครรังสิตจะดำเนินการต่าง ๆ เช่น การฉีดวัคซีน ป้องกันโรคต่าง ๆ การทำหมัน การตอน ซึ่งการดูแลดังกล่าวอาจสร้างความเจ็บปวดให้แก่สุนัขได้ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวอาจถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 การดำเนินการจัดการปัญหา การส่งเสริมให้ศูนย์ฟักฟิงสุนัขจรจัดคลองสิบสองเป็นสถานที่ท่องเที่ยว เนื่องจากมีผู้มีจิตใจโอบอ้อมอารี มีเมตตา นิยมมาให้อาหารแก่สุนัขหรือบริจาคเงิน และสิ่งของให้แก่สุนัขมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เทศบาลนครรังสิตจึงมีแนวคิดที่จะผลักดันให้ศูนย์ฟักฟิง สุนัขจรจัดคลองสิบสองเป็นสถานที่ท่องเที่ยวในอนาคต การส่งเสริมให้สุนัขมีสุขภาพจิตที่ดีสุนัขจะมีสุขภาพจิตที่ดีจะดำเนินการได้โดย การกำหนดจำนวนสุนัขที่เลี้ยงให้เหมาะสมกับเขตพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้สุนัขเกิดความทุกข์และ เพื่อให้สุนัขมีสุขภาพจิตที่ดี ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลสุนัขในการดูแลสุนัขของศูนย์ฟักฟิงสุนัขจรจัด คลองสิบสองหรือสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุนัขจะต้องอาศัยบุคคลที่ใจบุญและมีจิตใจ รักสัตว์ ดังนั้น เทศบาลนครรังสิตจึงดูแลบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างดี เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเหล่านั้น มีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงาน การช่วยเหลือภาคเอกชนหรือภาคประชาชน เนื่องจากปัจจุบันมีภาคเอกชน หรือภาคประชาชนซึ่งดูแลและอุปการะสุนัขเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ภาครัฐควรมีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนหรือภาคประชาชน รวมทั้งการดำเนินการจัดสวัสดิภาพให้แก่สุนัข เช่น การรักษาโรคและการฉีดวัคซีน เป็นต้น

ผลการดำเนินการในเบื้องต้นการดำเนินการเกี่ยวกับโรงเรียนนวัตกรรมใหม่ซึ่งสามารถให้อาหารกลางน้ำ แก่สุนัขได้ โดยเห็นว่าเป็นการบูรณาการให้สุนัขได้มีการออกกำลังกายระหว่างสถานที่ให้อาหาร และสถานที่พักผ่อน ซึ่งถือเป็นการดำเนินการโดยใช้วิถีวิธีบำบัดที่ถูกต้อง

และเหมาะสม ทั้งนี้ จะนำการดำเนินการของศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดคลองสิบสอง เทศบาลนครรังสิตไปเป็นกรณีตัวอย่าง ให้แก่สถานที่ดูแลสุนัขในพื้นที่อื่นต่อไป

### 3.5.2 ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดสำนักอนามัยกรุงเทพมหานครประจำจังหวัดอุทัยธานี<sup>12</sup>

วัตถุประสงค์ในการตั้งเนื่องจากกรุงเทพมหานครมีสุนัขจรจัดอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งรบกวนความเป็นอยู่ของประชาชนและเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคติดต่อมากมาย จึงไม่เป็นที่ยอมรับและถูกต้องด้าน ประกอบกับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและการผ่าตัด ทำหมันแก้ปัญหาไม่ได้ทั้งหมด การหาที่พักพิงให้กับสุนัขที่สร้างปัญหาเป็นทางเลือกใหม่ กรุงเทพมหานคร ไม่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับการพักพิงได้ จึงเป็นที่มาของการสร้างที่พักพิง สุนัขจรจัดที่ตำบลโคกหม้อ อำเภอทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งสถานที่ดังกล่าวเพียงพอกับจำนวน สุนัขจรจัดสามารถรองรับสุนัขได้จำนวนประมาณ 5,000 ตัว นอกจากนี้ ยังมีโรงพยาบาลสัตว์ ดูแลสุขภาพสุนัขภายในโครงการและบริการประชาชนมีการฝึกสุนัขเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับ สุนัขจรจัด และส่งเสริมการอุปการะสุนัขจรจัดสำหรับประชาชนที่สนใจ

#### ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

ปัญหาในการรับดูแลสุนัขที่ถูกทิ้งในที่สาธารณะในเขตเทศบาลตำบลทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี ภายใต้ข้อ 22 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือ ปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ทำให้ศูนย์ฯ นี้จะทำการรับสุนัขจรจัดเข้ามาดูแลภายในศูนย์ฯ ได้ จะต้อง เป็นสุนัขที่ส่งมาจากศูนย์ควบคุมสุนัขของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดของศูนย์ฯ ที่ไม่สามารถรับดูแลสุนัขจรจัดในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลทัพทันซึ่งมีอยู่ประมาณ 500 ตัว

#### การดำเนินการจัดการปัญหา

เทศบาลได้มีการหารือกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อขอใช้พื้นที่ทิ้งขยะ ซึ่งไม่ได้มีการใช้งานแล้วสำหรับทำเป็นศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดแต่ยังไม่มีควมคืบหน้าในการเจรจา เพื่อทำให้เกิดการจัดการปัญหาในเรื่องนี้มีข้อเสนอในการดำเนินการใน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การหารือร่วมกับกรุงเทพมหานครเพื่อจัดทำข้อตกลงหรือบันทึกความร่วมมือในการดำเนินการเพื่อให้สามารถรองรับสุนัขจรจัดจากในพื้นที่เขตเทศบาลได้

แนวทางที่ 2 การดำเนินการโดยใช้แนวทางศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดเทศบาลนครรังสิต

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 43-44.

### ผลการดำเนินการในเบื้องต้น

ปัญหาการรับอุปการะสุนัขมีจำนวนน้อย เพื่อทำให้เกิดการหาที่อยู่และเจ้าของให้กับสุนัขทางศูนย์ฯ ได้มีการสร้างแรงจูงใจในการรับสุนัขไปอุปการะโดยเน้นการฝึกสุนัข อย่างไรก็ตามพบว่าการขอรับสุนัขไปอุปการะยังมีจำนวนน้อย ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในการ ดำเนินการโดยเน้นการสื่อสารประชาสัมพันธ์ทั้งเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการรับ อุปการะสุนัขที่โตแล้ว สุนัขก็เชื่อฟังได้ รวมทั้งการสื่อสารเชิงรุก เช่น การประชาสัมพันธ์ สุนัข ที่ได้รับการฝึกและมีความสามารถ 10 อันดับ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ที่สนใจรับสุนัขไปอุปการะ

#### **3.5.3 เทศบาลเมืองหัวหิน โดยมูลนิธิศูนย์รักษาสุนัขหัวหิน ในพระบรมราชูปถัมภ์<sup>13</sup>**

มูลนิธิศูนย์รักษาสุนัขหัวหิน ในพระบรมราชูปถัมภ์ ตั้งอยู่ ณ เลขที่ 38/99 ซอยหมู่บ้านเขาน้อย ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยในปี พ.ศ. 2546 ศูนย์รักษาสุนัขหัวหินเกิดขึ้นตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ ต้องการ ให้ศูนย์ฯ เป็นแหล่งพักพิงของสุนัขจรจัดและสุนัขที่เจ้าของทอดทิ้ง อีกทั้งเป็นโครงการต้นแบบ ตัวอย่างของท้องถิ่นอื่น ๆ (Pilot Project) ในการดูแลบริหารจัดการสุนัขเร่ร่อนอย่างมีระบบและครบวงจร ดูแลให้สุนัขจรจัดเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ด้วยทุนทรัพย์พระราชทานตั้งต้นจำนวน 5,000,000 บาท จากการจำหน่าย เสื้อทองแดง แบ่งเป็นทุนในการดำเนินการก่อสร้างอาคารสถานที่ของศูนย์ฯ จำนวน 4,000,000 บาท โดยมอบหมายให้สำนักงานชลประทานจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ (กองพันทหารช่างที่ 1 รักษาพระองค์) เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ส่วนอีก 1,000,000 บาท เป็นทุน ในการจัดตั้งมูลนิธิศูนย์รักษาสุนัขหัวหินในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยเทศบาลได้ยื่นขอจดทะเบียน จัดตั้งเป็นมูลนิธิฯ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2552 มีนายดิศธร วัชรโรทัย รองเลขาธิการพระราชวัง เป็นประธานกรรมการมูลนิธิฯ และมอบให้เทศบาลเมืองหัวหินเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน โครงการ บนพื้นที่กว่า 20 ไร่ ของศูนย์รักษาสุนัขหัวหิน ได้รับการสนับสนุนจาก วัดเขาอติสุคโต ใช้เป็นสถานที่ในการก่อสร้างอาคารสำนักงาน บ้านพัก และโรงเรือนสุนัข เทศบาลเมืองหัวหินสนับสนุนงบประมาณในการจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ไฟฟ้า โทรศัพท์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และบุคลากรเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯ โดยเทศบาลเมืองหัวหินได้บรรจุเจ้าหน้าที่ในกองสาธารณสุขทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในศูนย์รักษาสุนัข บริหารจัดการงบประมาณโดยจัดสรรงบอุดหนุนให้แก่มูลนิธิ และมีระเบียบในการเบิกจ่ายงบประมาณ

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, 44-46.

### ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

มูลนิธิศูนย์รักษาสุนัขหัวหิน เกิดขึ้นด้วยน้ำพระราชหฤทัยอันเปี่ยมล้นไปด้วยความเมตตาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงห่วงใยสุนัขจรจัด สัตว์เลี้ยงที่ถูกทอดทิ้ง ครั้งเสด็จแปรพระราชฐานประทับ ณ วังไกลกังวล เมื่อปี พ.ศ. 2546 ทรงตระหนักถึงปัญหาของสุนัขจรจัดและสุนัขเร่ร่อนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองด้วยปริมาณของสุนัขจรจัดที่มีอยู่เป็นจำนวนมากตามชายหาด ชุมชนย่านการค้า และสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไขควบคุม บริหารจัดการอย่างถูกวิธี ก็จะเป็นเหตุให้เกิดโรคพิษสุนัขบ้าติดต่อมาสู่มนุษย์ได้ ซึ่งนับเป็นการ สูญเสียที่ประมาณค่ามิได้หากเกิดขึ้น

### การดำเนินการจัดการปัญหา

มูลนิธิศูนย์รักษาสุนัขหัวหินมีขั้นตอนการดำเนินงาน โดยเริ่มจากประชาชนเขียนใบคำร้อง จากนั้นเจ้าหน้าที่เทศบาลฯ จะออกจับสุนัข นำเข้าศูนย์รักษาสุนัขเพื่อทำประวัติ และคัดกรอง โดยแยกเพศเพื่อทำหมันและแยกอาการเพื่อทำการรักษาหากพบว่าเจ็บป่วย เมื่อเข้าสู่โซนแรก รับ จะมีการกักดูอาการ 14 วัน แล้วจึงนำเข้าสูโซนเลี้ยง แล้วจึงคัดเลือกสุนัขดี เพื่อเข้าสู่โครงการสุนัขให้เลือด กรณีสุนัขนั้นสามารถให้เลือดได้ ก็จะถูกส่งเข้าโซนให้เลือดหรือ นำเข้าสู่โซนสุนัขหาบ้านใหม่หรือหากสุนัขตาย จะนำไปเข้าเตาเผาสุนัขและสัตว์เลี้ยงไร้มลพิษ

ปัจจุบัน ศูนย์รักษาสุนัขหัวหินมีการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนี้

- กิจกรรมรณรงค์บำบัด มีประชาชนและนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าใช้บริการ
- ธนาคารเลือด (Blood Bank) เป็นการคัดเลือกสุนัขจรจัดที่มีคุณลักษณะดีและแข็งแรง นำมาแยกเลี้ยงและนำเลือดไปตรวจสอบตามกระบวนการทางงานสัตวแพทย์ เมื่อผ่านการตรวจแล้ว ก็นำเลือดไปใช้ช่วยเหลือสุนัขที่บาดเจ็บตัวอื่นได้ ส่วนตัวที่ไม่ผ่านกระบวนการก็นำกลับมาเลี้ยง และให้ยาหรือวิตามินตามแพทย์สั่งเพื่อนำกลับไปตรวจเช็คครั้งต่อไป นับว่าเป็นสิ่งที่สุนัขจรจัดมีประโยชน์ช่วยเหลือเพื่อสุนัขด้วยกันเอง เรียกว่าโครงการ “สุนัขช่วยสุนัข”

- โครงการเตาเผาสุนัขและสัตว์เลี้ยงไร้มลพิษ เป็นโครงการที่จะแก้ไขปัญหา การกำจัดซากสัตว์เลี้ยงของสุนัขในศูนย์และสุนัขของประชาชน เพราะเป็นกระบวนการจัดการ ซากของสัตว์เลี้ยงที่ช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่เรียกว่า “เตาเผาไร้มลพิษ ไร้กลิ่นไร้ควัน” ซึ่งเป็นเตาเผาที่ได้รับมาตรฐานและผ่านการตรวจสอบ

### ผลการดำเนินการในปัจจุบัน

- ปัจจุบันมีสุนัขในความรับผิดชอบเป็นจำนวน 1,280 ตัว จากแหล่งต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอหัวหิน พื้นที่รองรับได้ 812 ตัว

- ได้ดำเนินการทำหมันและรณรงค์เรื่องการเลี้ยงอย่างมีความรับผิดชอบ

- มีสุนัขที่สามารถเป็นสุนัขให้เลือดได้ จำนวน 30 ตัว

### 3.5.4 เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่<sup>14</sup>

เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ดำเนินการจัดระบบการดูแลสุขภาพสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งบริเวณศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือการปล่อยสัตว์ของจังหวัดเชียงใหม่จะดำเนินการตามเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510) มาตรา 5 และมาตรา 7 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29

จำนวนสัตว์เลี้ยงภายในจังหวัดเชียงใหม่ จากการสำรวจจำนวนสัตว์เลี้ยงและการขึ้นทะเบียนจำนวนสัตว์เลี้ยง ปี พ.ศ. 2559 จำนวนสุนัขทั้งสิ้น คือ 300,000 ตัว โดยมีจำนวนสุนัขและแมวที่ขึ้นทะเบียนใน ปี พ.ศ. 2559 คือ 8,495 ตัว

อนึ่ง ปีงบประมาณ 2559 ได้ดำเนินการให้บริการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขและแมว จำนวน 10,125 ตัว

#### ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

เทศบาลนครเชียงใหม่มีได้จัดทำสถานที่พักพิงหรือศูนย์พักพิงสัตว์จรจัดหรือ สัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ เนื่องจากมีข้อจำกัดในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร ระเบียบการเบิกจ่าย ข้อกฎหมาย รวมทั้งอาจเป็นการกระตุ้นให้มีการทอดทิ้งสัตว์มากขึ้นและอาจขัดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ทั้งนี้ มีสุนัขจรจัดจำนวนมากอาศัยอยู่ภายในศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ และสร้างความเดือดร้อน รำคาญให้แก่บุคลากรในศูนย์ราชการและผู้มาติดต่อราชการ รวมทั้งสุนัขดังกล่าวเป็นพาหะสำคัญ ในการนำโรคพิษสุนัขบ้าและโรคอื่น ๆ ที่ติดต่อจากสัตว์มาสู่มนุษย์

#### การดำเนินการจัดการปัญหา

วันที่ 21 ธันวาคม 2558 มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีนายประจวบ กันธิยะ ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ เป็นประธานการประชุม เพื่อรับทราบปัญหา และร่วมหารือทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกำหนดแผนการดำเนินงาน

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 27-29.



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่ององค์ประกอบโครงสร้างต้องถ่วงกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานี เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกตการณ์ และสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในเชิงลึกแล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยมีผลการศึกษา และวิเคราะห์ผลดังนี้

#### 4.1 ผลการศึกษา

##### 4.1.1 ทศนคติ มุมมองเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัด

สุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ หรือ ที่เรียกว่า สุนัขจรจัดนั้น มีผู้ให้คำนิยามความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งทุกท่านให้ความเห็นและความหมายไปในทิศทางเดียวกัน หากแต่จะต่างกันตรงที่ศนคติมุมมองเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัด ตามบริบทของแต่ละคน หากแปลความหมายตามคำในภาษาไทย คำว่าจรจัด หมายถึง ร่อนเร่ หรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ดังนั้นสุนัขจรจัดหากแปลตามความแล้วก็หมายถึง สุนัขที่ร่อนเร่ ไปเรื่อย หรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง แม้กระทั่งสุนัขที่มีที่อยู่แต่ไม่มีผู้เลี้ยงดู เป็นเจ้าของ ก็นับว่าเป็นสุนัขจรจัดเช่นกัน

“ความจริงคำภาษาไทยเป็นคำที่ชัดมาก คือคำสุภาพพูดว่าถูกทอดทิ้ง หมายความว่ารวมถึงสัตว์ทุกชนิดแม้กระทั่งวัตถุโบราณเขาก็เรียกว่าถูกทอดทิ้งก็คือว่าไม่มีคนดูแลใส่ใจ สุนัขจรจัดก็คือพเนจรไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่พักพิงนั้นเขาจึงมีคำสองคำที่ว่าเร่รอน กับจรจัด เร่รอนใช้กับคนจรจัดใช้กับสุนัข สุนัขที่ไม่มีผู้เลี้ยงดูดูแลใส่ใจจึงเป็นสุนัขจรจัด”<sup>1</sup>

“สุนัขที่อาจจะมีเจ้าของหรือไม่มีเจ้าของเพราะสถานะของสุนัขจรจัดมีรูปแบบต่างกันแต่ในเขตเรา ส่วนใหญ่ก็เป็นสุนัขที่สถานะหนึ่งอาจจะถูกเลี้ยงโดยไม่มี การดูแลและไม่ได้มีการจัดสวัสดิภาพ หรือให้การดูแลอย่างเหมาะสมเป็นส่วนใหญ่ และก็มาอยู่ในที่ทางสาธารณะก็เลยเป็นสุนัขจรจัด แต่คำว่าสุนัขแม้แต่

<sup>1</sup> วัลลภ ตังคณานูรักษ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, รัฐสภาอาคาร 2, 2 พฤษภาคม 2561.

สุนัขที่อยู่ในวัดก็ถือว่าเป็นกลุ่มสุนัขจรจัด อาจจะมีผู้เลี้ยงบ้างไม่มีผู้เลี้ยงบ้างเป็นครั้งคราวแต่สำคัญคือไม่มีคนแสดงตนเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน”<sup>2</sup>

ปัญหาสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะนั้น แท้จริงแล้วเกิดจากการเจ้าของสุนัขเองที่มีความรักในตัวสุนัข นำมาเลี้ยงดูให้อาหาร ให้ความรักความอบอุ่น เมื่อผ่านไประยะเวลาหนึ่งอาจด้วยปัญหาหรือข้อติดขัดของตัวเองที่ไม่สามารถเลี้ยงดูสุนัขนั้นต่อไปได้ จึงนำสุนัขไปปล่อย เมื่อสุนัขอยู่ในที่ทางสาธารณะก็มีการผสมพันธุ์ แพร่พันธุ์ เป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ เป็นพาหะนำโรค และสร้างปัญหาในกับประเทศเป็นวงกว้าง

“สุนัขจรจัดมาจากคนเลี้ยง ในตอนแรกก็ชอบเลี้ยงสักพักก็ไม่ดูแลปล่อยทิ้งเป็นหมาจรจัด พอตัวเองอยากเลี้ยง เลี้ยงไปสักพักก็เบื่อและปล่อยเป็นสุนัขจรจัด สุนัขก็ผสมพันธุ์กันไปเรื่อยขยายพันธุ์กันไม่มีที่อยู่ที่ไปอยู่ตามวัดบ้าง พอไม่มีที่อยู่ก็เกิดปัญหา”<sup>3</sup>

“ในจุดที่ดำเนินการจับมาส่วนใหญ่จะเป็นช่างก่อสร้างทอดทิ้งไว้และกั บัญหาก็ตามมาอยากเช่น คู้ยขยะ รั้วไล่กวดชาวบ้าน รั้วไว้กัดยานพาหนะ ปัญหาสุนัขจรจัด ถ้าเกิดเป็นชุมชนเมืองหรือที่ใหญ่ก็ต้องมีปัญหาดังแต่เริ่มต้นคือเรามาในปลายเหตุเพื่อต้นมันไม่มีการถ่ายโอนอำนาจมาให้ท้องถิ่นในการผ่าตัดทำหมันคือเรามาแก้ตรงปลายเหตุคือจับเอาเข้ามาเรื่อยประชากรก็เพิ่มขึ้นและที่ทุกคนก็จะลืมนึกว่าในถิ่นของ เจ้าถิ่นออกไปแต่ที่อื่นไม่มีมันก็จะย้ายกลับเข้ามาอยู่ ในเรื่องของคุณยอาหารในเรื่องขยะ และที่สำคัญคือคนใจบุญ”<sup>4</sup>

“หมาที่ถูกทิ้งก็คือหมาที่มีเจ้าของ แต่พอเลี้ยงไปแล้วไม่สนใจก็เอาไปปล่อยหมาถูกทอดทิ้งป่าก็ต้องไปช่วย เจ้าของเขาเลี้ยงดูความอยากไม่ได้เลี้ยงด้วยความรักพอมาถึงจุดจุดหนึ่งเค้าก็ทิ้งสุนัข ถ้าคนเราเลี้ยงหมาด้วยความรักก็จะมี การทิ้งหมาป่าพูดด้วยความคิดของบ้านะเลี้ยงหมาต้องเลี้ยงด้วยความรักถ้าเลี้ยงด้วยความอยากมันเดือนร้อนตามเก็บขอให้เลี้ยงด้วยความรัก”<sup>5</sup>

<sup>2</sup> ธีรวิมล กลิ่นกุสุม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>3</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30 เมษายน 2561.

<sup>4</sup> หมอบอย, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดคลอง 12, 30 เมษายน 2561.

<sup>5</sup> ดวงเพ็ญ ผ่านศึกสมรชัย, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, บ้านสงเคราะห์สุนัขป่าเอ๋, 30 เมษายน 2561.



“ในส่วนตัวป่าหมาจรจัดนี้ มันเกิดจากคนที่ไม่สนใจ ไม่ใส่ใจ ไม่ได้รักหมาจริง ๆ เลี้ยงเพียงแค่อยาก พอมันทำความรำคาญให้ก็เอามันไปทิ้ง ถ้าเราออกไปข้างนอกแล้วเจอ ถ้าช่วยได้ก็ช่วย ถ้าไม่สามารถช่วยได้ก็ไม่ได้ช่วยแต่ถามว่าทำไมมันถึงมีไม่จบไม่สิ้นตอนนี้เอกชนก็ช่วยนะทุกวันนี้กลุ่มคนที่รักหมาเขาก็จะรวมตัวช่วยที่จะทำมันแต่รัฐบาลเคยช่วยไหมไม่มีเลย เพราะความไม่รับผิดชอบของคนหมาจรจัดที่มันมีเยอะเกิดจากคนที่เป็นเจ้าของหมาไม่ได้ทำมันวันดีคืนดีหมาต้องเลี้ยงไม่ไหวก็เอามาปล่อย”<sup>6</sup>

ทัศนะมุมมองเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัดนั้น โดยภาพรวมมีความเห็นและมุมมองสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าสุนัขจรจัด เป็นสุนัขที่เกิดจากการปล่อยปะละเลยของมนุษย์ที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อดูแลสุนัขที่ตัวเองเป็นเจ้าของ รวมไปถึงความสงสาร เมตตาตามอุปนิสัยของคนไทยที่ในการเลี้ยงดู สงเคราะห์ สุนัขจรจัดตามข้างทาง แต่ไม่ได้รับเป็นเจ้าของทำให้สุนัขจรจัดที่ผลัดถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากมีแหล่งอาหาร และคนไทยมีจิตใจเมตตา ไม่สามารถกำจัดทำลายสุนัขได้ เพราะขัดกับศีลธรรมอันดีของคนไทย ปัญหาสุนัขจรจัดนั้นจึงไม่สามารถแก้ไขได้ และเป็นปัญหาใกล้ตัวที่ถูกมองข้ามและอยู่กับสังคมไทยมาช้านาน

#### 4.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสุนัขจรจัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับและแต่ละประเภทมีความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณในการดูแลเรื่องสัตว์จรจัดต่างกันตามพรบ.จัดตั้ง ของฐานะและรูปแบบ รวมถึงงบประมาณ ทรัพยากร และความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งตามระเบียบกฎหมาย และแนวทางการดำเนินงานจากรัฐบาล หรือราชการส่วนกลาง ยังไม่มีความชัดเจนในด้านการให้อำนาจหน้าที่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศซึ่งมีมากกว่า 7,852 แห่งนั้น จะดำเนินการจัดการปัญหาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยไม่มีผู้เป็นแกนหลักในการกำกับดูแลนั้นเป็นเรื่องที่ยาก ดังนั้นหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความชัดเจนในแนวทางวิธีการปฏิบัติในการจัดการกับสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ต้องกำหนดทิศทางการดำเนินงานในกรณีนี้ ให้เป็นระเบียบฯ กฎหมาย เพื่อเป็นวิธีการดำเนินงานที่เป็นรูปแบบแบบแผนที่ถูกต้อง และให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน

“ ต้องมอบให้ทุกภาคส่วนพื้นที่หรือจัดอำนาจหน้าที่ความชัดเจนออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อเอามารองรับอำนาจหน้าที่ และบทบาทและพัฒนาขบวนการ มันก็จะไม่เกิดปัญหา ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดการการที่แต่ละหน่วยที่มีหน้าที่ไม่

<sup>6</sup> จุติภรณ์ ปรีชาสุชาติ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงศ์, บ้านพักสี่ขาเพื่อหมาจร, 30 เมษายน 2561.

ดำเนินการเช่นกฎหมาย พ.ร.บ. พืชสุนัขบ้า เช่น สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม มีหลายตัว แล้วกฎหมายใช้มา 10-20 ปี มีกฎหมายบางตัวที่ปัจจุบันนี้เพิ่งออก เช่น โรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งแนวทางปฏิบัติก็ยังไม่ชัดเจน คำจำกัดความก็ยังไม่ชัดเจน กรมส่งเสริมก็ไม่ออกระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดกระบวนการที่ชัดเจนในการเบิกจ่าย เพื่อให้เกิดการทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ อันนี้ถ้าเกิดแต่ละหน่วยออกกฎหมายลูกมาแล้วขับเคลื่อนกฎหมายให้ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปมันก็จะแก้ไขปัญหาได้”<sup>7</sup>

ในคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งสถานสงเคราะห์สัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว ควรมีการขึ้นทะเบียนสถานสงเคราะห์สัตว์เพื่อเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง และเป็น ตัวอย่างที่ดีให้กับสถานสงเคราะห์สัตว์อื่นต่อไปแต่ในแนวทางการปฏิบัติยังไม่มีการระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นข้อกังขาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพราะหากไม่มีระเบียบกฎหมายให้อำนาจในการเบิกจ่าย หรือดำเนินการใด ๆ แล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเสี่ยงสูงต่อการโดนตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ อย่างเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเหตุให้มีความผิดตามกฎหมาย และอาจถูกเรียกให้ชดใช้เงินคืน อีกด้วย

#### 4.1.3 ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสุนัขจรจัด สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติจำนวน 5 ฉบับซึ่งมีความสอดคล้อง และขัดแย้งกัน คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 มาตรา 50 โดยกำหนดไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและป้องกันและระงับโรคติดต่อ

2) พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ในมาตรา 23 และ มาตรา 26 กำหนดไว้ว่าไม่ให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควรในในกรณีที่พบสัตว์ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มี

<sup>7</sup> ธีรวุฒิ กลิ่นกุสม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดิวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

เจ้าของ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ตามความเหมาะสมในระเบียบกฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดสวัสดิภาพให้กับสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง ไม่มีเจ้าของ หรือเจ้าของปล่อยปะละเลย โดยคำว่าสัตว์ในที่นี้หมายรวมถึงสุนัขด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการตาม โดยจัดให้มีสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อจัดสวัสดิภาพให้แก่สุนัขจรจัดเพื่อดูแลตามความเหมาะสมตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้

3) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 9 และ 15 กำหนดว่าในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขัง ถ้าไม่มีเจ้าของมาขอรับคืนภายในห้าวัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้และ มาตรา 15 ในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้

ตามความในพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 นั้น ให้แนวทางการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสุนัขที่ถูกทอดทิ้งโดยการกำจัด ทำลาย กล่าวคือการฆ่าสุนัขที่ถูกทอดทิ้งนั้นเสีย ซึ่งเป็นแนวทางการจัดการสุนัขจรจัดให้หมดไป

4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เพื่อเป็นกฎหมายให้ประชาชนในพื้นที่ห้ามปล่อยสัตว์ออกมาโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสุนัขถูกทอดทิ้ง และ มาตรา 30 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 29 โดยที่ไม่พบเจ้าของ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกักกันสัตว์นั้นเป็นของกลางอย่างน้อย 30 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้การกักสัตว์ไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นตามควรแก่กรณีก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวก็ได้ เงินที่ได้จากการขายหรือขายทอดตลาดเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการขายหรือขายทอดตลาดและค่าเลี้ยงดูสัตว์แล้ว ให้เก็บรักษาไว้แทนสัตว์ ในกรณีที่ปรากฏว่าสัตว์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบนั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรได้

“ท้องถิ่นเราใช้กฎหมายอยู่หลายตัวทั้งกฎหมาย และใช้เครื่องมือทางสังคม และการรณรงค์ ในการที่จะดำเนินการส่วนใหญ่แล้ว เราใช้กฎหมายทั้ง พ.ร.บ. สาธารณะสุข พ.ร.บ. พิษสุนัขบ้า และสุดท้ายคือจะใช้เครื่องมือในทางสังคมในการที่จะดูแลในเรื่องนี้ ถ้ากฎหมายก็จะเป็นกฎหมายหลัก 2 ตัวนี้”<sup>8</sup>

“ระเบียบกฎหมายที่มันไม่ชัดเจนอยากให้เขียนระเบียบกฎหมายให้มันชัดเจนจริง ๆ ภารกิจของทุกกระทรวงมันอยู่ที่ท้องถิ่นทั้งหมดเลย แต่ว่าไม่มีระเบียบอำนาจหน้าที่ทำทุกกระทรวงทบวงกรม กระทรวงสาธารณสุขก็อยู่ อ.บ.ต. กระทรวงวัฒนธรรม กองการศึกษา กระทรวงสวัสดิการ ก็กองสวัสดิการ ไม่มีในทุกกระทรวงทบวงกรม มันทำแล้วไม่ใช่อำนาจหน้าที่เค้าดีความอย่างนั้น แต่จริง ๆ แล้วมันเป็นอำนาจหน้าที่ ให้ไปดู พ.ร.บ. เกี่ยวกับของท้องถิ่นครับ อำนาจหน้าที่ ดูแลหมดเลยนะ เวลาส.ต.ง. ไม่อ่านตรงนี้ใจให้ลองไปอ่านสิมันควบคุมทั้งหมดเลยแต่มันทำอยู่ในพื้นที่ดูแลการศึกษาเองการศึกษาไปมันก็ไม่ได้อีกดูสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุไม่มีเงินให้เค้าอีก แล้วจะเขียนไว้ทำไมระเบียบมันเขียนไว้ทำไมให้ดูแลอำนาจนี้”<sup>9</sup>

จากการวิเคราะห์โดยถึถ้วนพบว่าพระราชบัญญัติฯ แต่ละฉบับที่ประกาศใช้อยู่นั้นมีการให้อำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะไปในทิศทางเดียวกันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกักกัน ยึด ครอบครอง ดูแลสุนัขที่ไม่มีเจ้าของในที่สาธารณะได้ แต่ต่างกันด้วยวิธีการดำเนินการ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 นั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัด ทำลาย การฆ่าสุนัขนั่นเอง แต่ในขณะเดียวกันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดสุนัขนั้นแล้ว ก็อาจมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งถือเป็นการทารุณกรรมสัตว์ และมีความผิดตามกฎหมาย คำถามก็คือแล้วจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างไร ?

“เครื่องมือที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่จะจัดความสงบเรียบร้อยให้กับสัตว์มันก็มีกฎหมายบังคับให้กระทำ เช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ตามมาตรา 50 ภายใต้การบังคับของเทศบาลมีหน้าที่อะไรบ้างอันนี้ผมจะพูดถึงลึก ๆ ไปเลยว่า 1.ป้องกันและระงับโรคติดต่อหรือหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับให้เทศบาลดำเนินการ

<sup>8</sup> ชีรวุฒิ กลิ่นกุสุม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>9</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30

คือภาพกว้างนะครับ อันนี้เสร็จก็จะเป็นพระราชบัญญัติที่กระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผมจะเน้นไปที่คำนิยามของคำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแปลว่าอะไรอยู่ในตัวนั้นก็จะมีเทศบาล อ.บ.จ. เมืองพัทยาและกิ่งก้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยจะมีตามที่วงเล็บของ พ.ร.บ. กระจายอำนาจคืออนุที่ 19 การสาธารณสุขการอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล และ อนุที่ 20 คือการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ว่าที่ พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสุขปี 2535 ก็หมวดที่ 6 คือการควบคุมและการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ตามมาตรา 29 มาตรา 30 คือมันจะสืบเนื่องกัน ที่ผมกล่าวมาในข้างต้นนั้น”<sup>10</sup>

ในมิติการบริหารจัดการดำเนินงานด้านการจัดการสุนัขจรจัดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องจับสุนัขจรจัดนั้นตามอำนาจหน้าที่ และในสภาวะปกติไม่สามารถกำจัดสุนัขนั้นให้ตายได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องกักกันสุนัขนั้นเป็นของกลาง เพื่อรอให้เจ้าของมารับคืนภายใน 30 วัน เมื่อครบกำหนดสุนัขของกลางนั้นจะตกเป็นทรัพย์สินของราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติ ส่วนราชการมีหน้าที่ 2 อย่างคือ 1. จำหน่ายทรัพย์สินนั้นให้เป็นรายได้เข้าราชการ และ 2. เก็บดูแลรักษาทรัพย์สินซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของราชการ ในขณะที่เมื่อสุนัขตกเป็นทรัพย์สินแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจำหน่ายสุนัขได้เนื่องจากขัดกับระเบียบแนวทางการปฏิบัติ และวัฒนธรรมของไทย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษาสุนัขของกลาง โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสถานที่กักกันสุนัขของกลางขึ้น เพื่อมิให้ขัดต่อระเบียบกฎหมาย และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะไม่มีระเบียบหรือแนวทางให้ปฏิบัติและเบิกจ่ายค่าอาหาร ค่าดำเนินการใด ๆ ในศูนย์ดูแลนั้นก็ตาม

“ตอนนี้เทศบาลนครรังสิตกำลังดำเนินการในการขับเคลื่อนในการผลักดันให้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการดูแลปลั่งประชาชน สวัสดิภาพของสัตว์โดยในระเบียบนั้น คือโดยมีการช่วยเหลือน้องหมาเราเนี่ยแหละให้อยู่เย็นเป็นสุขโดยที่มีงบประมาณคือทุกอย่างต้องมึงงบประมาณไม่ว่าจะสร้างศูนย์พักพิงให้กับสัตว์หรือการเบิกจ่ายอาหารค่าเวชภัณฑ์ ทุกอย่างตอนนี้เทศบาลนคร

<sup>10</sup> อุทัย แข็งข้อ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคติวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

รังสิตกำลังขับเคลื่อนให้ทางกรมปกครองส่วนท้องถิ่นโดนที่การออกโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบในการเบิกจ่ายเรื่องงบประมาณ”<sup>11</sup>

#### 4.1.4 การจัดการสุนัขจรจัดของภาคเอกชน

สถานสงเคราะห์สัตว์ของบุคคลธรรมดาส่วนใหญ่มักดำเนินการในสถานส่วนบุคคล สถานที่เช่า บ้านพัก หรืออาจใช้บริเวณพื้นที่ของวัด ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ตัวอย่างตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้ประมวลผลไว้แล้วในบทที่ 3 พบว่า สถานสงเคราะห์สัตว์ของ บุคคลธรรมดาบางแห่งมีความแออัด มีสัดส่วนการดูแลสัตว์ต่อพื้นที่และต่อผู้เลี้ยงไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในสถานสงเคราะห์สัตว์ส่วนใหญ่ยังมีความบกพร่องหลายประการ เช่น ขาดความรู้ในการดูแลสัตว์ที่ถูกต้อง ขาดการคุมกำเนิด ขาดการดูแลสุขภาพ การฉีดวัคซีน ป้องกันโรค (รวมทั้งวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า) และขาดการดูแลสุขภาพลักษณะ นอกจากนี้ สถานสงเคราะห์สัตว์หลายแห่งยังถูกร้องเรื่องเหตุรำคาญด้วย

“ทุกวันนี้ที่ป่าทำก็ทำเป็นระบบนะมีแต่ละแผนกแยก จ้างคนงาน 10 กว่าคนดูแลแยกเป็นแผนกหมาป่วย หม่าพิการ ส่วนป่าก็มีหน้าที่ไปช่วยตามที่แบบมีการร้องขอให้ไปช่วยหรือหมาถูกทิ้งหมาจากประเทศที่ได้รับ หม่าที่โดนทรมานจับขังไว้ ก็ไปช่วยมาศูนย์ของป่าได้จดทะเบียนสถานสงเคราะห์กับทางการเรียบร้อยแล้ว เพราะจะได้ทำให้ถูกต้องและไม่เป็นที่เลี้ยงหมาเถื่อน”<sup>12</sup>

ดังนั้น สถานสงเคราะห์สัตว์ของบุคคลธรรมดาดังกล่าวจำเป็นต้องขอรับการขึ้นทะเบียนเป็น สถานสงเคราะห์สัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งไม่เพียงจะได้รับสิทธิในการขอรับการสนับสนุนจากกรมปศุสัตว์และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในด้าน ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ การควบคุมปริมาณ และการป้องกันโรคระบาดหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ยังอาจมีส่วนช่วยในการลดปัญหาความเดือดร้อน จากการถูกร้องเรียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข รวมถึงปัญหาความขัดแย้งอื่น ๆ อีกด้วย

#### 4.1.5 ระดับความสำคัญของปัญหา และปัญหาของสุนัขจรจัดที่พบเห็น

จากการศึกษาพบว่าปัญหาเรื่องสุนัขจรจัดเป็นปัญหาใหญ่ ที่สะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐในมิติด้านการให้ความสำคัญกับสุขภาพ และสวัสดิภาพ ของประชาชนในการ

<sup>11</sup> อุทัย แข็งข้อ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคติวังษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>12</sup> จุติภรณ์ ปรีชาสุชาติ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคติวังษ์, บ้านพักสี่ขาเพื่อหมาจร, 30 เมษายน



ป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อร้ายร้ายซึ่งไม่สามารถรักษาให้หายได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดบ้านเมืองไม่มีความเรียบร้อยดูไม่สะอาดตาจากการที่มีสุนัขจรจัดบนท้องถนน ตามแหล่งท่องเที่ยว สถานที่สำคัญ และในชุมชน ตลาด ห้างร้านเป็นจำนวนมาก ซึ่งในอดีตระดับความสำคัญของปัญหานั้นถือว่าอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง เพราะหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปจะไปเห็นถึงความสำคัญของปัญหา และเร่งดำเนินการงานบริการสาธารณะด้านอื่นก่อนในประเด็นสุนัขจรจัด ในประเทศไทยคนส่วนใหญ่ยังมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว และไม่ค่อยให้ความสำคัญ แม้แต่นักวิชาการเองก็ยังไม่ค่อยมีผู้สนใจศึกษา สังเกตจากงานวิจัยศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในไทย ยังมีงานศึกษาน้อยมาก ต่างกับงานบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ

“เนื่องจากเป็นเทศบาลขนาดเล็ก งบประมาณก็ไม่ค่อยมากแล้วก็ขีดความสามารถทางด้านบุคลากรงบประมาณมันก็ไม่เพียงพอ ประกอบกับเรายังมีปัญหาเรื่องของที่เราต้องพัฒนาในส่วนอื่น เช่นโครงสร้างพื้นฐาน ยังมีน้ำไฟบางประการที่ต้องพัฒนาถนน หลาย ๆ หมู่เองที่ยังที่ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เราจะต้องแบ่งงบประมาณในส่วนนั้น ประกอบกับมีการกระจายอำนาจจากภาคีรัฐบาลส่วนกลางมาในเรื่องดูแลผู้สูงอายุ ในเรื่องของการดูแลประชาชน เรื่องของไทยแลนด์ 4.0 และเราต้องแบ่งส่วนงบประมาณไปดูแลในส่วนนั้นก็กลายเป็นว่าส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรขนาดเล็กซึ่งได้รับการกระจายอำนาจ และนโยบายของรัฐบาลให้มาทำ มันจึงไม่สามารถที่จะแบ่งงบประมาณพอหรือจะเป็นส่วนในสุนัขจรจัดได้อย่างเต็มที่ สุนัขจรจัดในเขตพื้นที่เรามีประมาณ 1,200 กว่าตัว แม้งบประมาณ 800 กว่าตัว รวมแล้วมันก็อยู่ในที่ได้มันก็เลยกลายเป็นอยู่ในง่ายที่ตั้งรับ มีปัญหาเราก็ดำเนินการ ครั้นอันนี้เราก็ตั้งอยู่ในงบประมาณรัฐบาลในการซื้อวัคซีนในการจัดการปัญหา ก็กลายเป็นว่าเราให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย ปัญหาไม่ได้มีมากในพื้นที่”<sup>13</sup>

ในขณะที่ปัจจุบันจากการละลายปัญหาสุนัขจรจัด และการเข้าตรวจสอบและทั้กทั่ววงประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ทำให้เกิดวิกฤติโรคพิษสุนัขบ้าระบาดในหลายพื้นที่ทั่วประเทศไทย จึงทำให้หน่วยงานหลายแห่ง ให้ความสำคัญกับปัญหาโรคพิษสุนัขบ้า และการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดมากยิ่งขึ้น ในขณะที่สถานการณ์ภัยพิบัติแห่งชาติได้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ และคณะทำงานขึ้นหลายชุดเพื่อดำเนินการศึกษา เรื่องการจัดการสุนัข และ

<sup>13</sup> ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง, 30 เมษายน 2561.

สัตว์ต่าง ๆ เพื่อกำหนดออกเป็นระเบียบกฎหมายบังคับใช้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับปัญหาสุนัขจรจัดมากยิ่งขึ้น

“ความจริงมันก็มีมิติหลายมิติทั้งมิติในเชิงจริยธรรมก็รู้สึกว่เค้าก็เป็นสัตว์ที่มนุษย์รักทำไมยังทอดทิ้งมันได้นี้เป็นในแง่ของแนวคิดอีกแนวหนึ่งก็เมื่อดูแลเขาไม่ได้แล้วทิ้งเขา เมื่อเขาอยู่กันมาก ๆ แล้วไม่จัดการให้ตีเค่าก็จะสร้างปัญหาให้กับสัตว์ชนิดอื่นได้เหมือนกันทั้งการสร้างปัญหากันเองและสร้างปัญหาให้กับมนุษย์ได้ก็ต้องมองสองมิติ มิติที่เป็นทุกซ์เวทนาที่น่าสงสารกับมิติที่มองเค่าเป็นอันตราย ในขณะนี้ สนช. ก็ไม่ได้มีนงอนใจ เร่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุดเพื่อศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหา ให้ความสำคัญกับปัญหาสุนัขจรจัดนี้มากขึ้น”<sup>14</sup>

เมื่อพูดถึงปัญหาสุนัขจรจัดแล้ว ต้องมองไปที่หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และมีหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันมิให้เกิดโรค มีภารกิจในมิติของงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คงจะหนีไม่พ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี นับเป็นท้องถิ่นอันดับต้น ๆ ของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งต้องดำเนินงานถึงแม้จะไม่มีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนในการให้กระทำการ หรือจัดให้มีสุนัขพักพิงสุนัขจรจัดขึ้น แต่ด้วยความที่เล็งเห็นถึงสวัสดิภาพของประชาชนในพื้นที่ และให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด จึงหาช่องทางทางกฎหมายที่บังคับให้ต้องดำเนินการ โดยอ้างถึงระเบียบกฎหมาย 3 ฉบับ มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน รวมไปถึงท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ ที่ถึงแม้จะไม่มีศักยภาพเพียงพอแต่ก็มีการให้ความสำคัญกับปัญหาในระดับสูงเช่นกัน

“สืบเนื่องจากว่าหน่วยงานของเทศบาลนครรังสิต เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทั้งคนและทั้งสัตว์ในการดูแลและตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาล ก็คือการทอดทิ้งสัตว์ในสาธารณะโดยเฉพะาสุนัขจรจัดซึ่งนับเป็นเรื่องที่สำคัญที่เกิดในสังคมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะในด้านอุบัติเหตุ ในด้านสุขภาพ ในด้านความสกปรกที่สุนัขจรจัดนี้ไปคุ้ยขยะ และขับถ่ายไม่เป็นที่เป็นทาง เพื่อให้สัตว์ที่ถูกทอดทิ้งหรือสัตว์ที่อยู่ในที่สาธารณะได้มีที่อยู่อาศัยก็เลยเทศบาล โดยมีกฎหมายกำกับให้ช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติของกฎหมาย”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> วุฒิสภา ตั้งคณานุรักษ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, รัฐสภาอาคาร 2, 2 พฤษภาคม 2561.

<sup>15</sup> อุทัย แข็งข้อ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.



“เราให้ความสำคัญกับปัญหาค่อนข้างสูงเพราะเป็นหน่วยงานต้น ๆ ของประเทศที่ให้ความสำคัญและเข้ามาดูแลเรื่องนี้ ทั้งดูแลในเรื่องของสวัสดิภาพของคน และสัตว์ในที่ทางสาธารณะ แต่ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกับสุนัขจรจัดจะเป็นเรื่องของการเลี้ยงอย่างไม่รับผิดชอบของคนการที่เลี้ยงแล้วไม่ดูแลและไม่รับผิดชอบต่อสังคมในการเลี้ยงสุนัขเลยทำให้เกิดปัญหา ทุกคนมีบทบาทหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นตัวเจ้าของสุนัขตัวท้องถิ่นตัวราชการส่วนกลาง และตัวบุคคลเองก็ไม่รู้จักหน้าที่ในการที่จะต้องดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พรบ.ที่ต้องใช้ในเกิดอำนาจบังคับและสุดท้ายคือตัวผู้เลี้ยง”<sup>16</sup>

“อันที่จริงแล้วเรื่องสุนัขจรจัดต้องให้ความสำคัญนะเพราะว่าถ้ามันขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของคนที่เลี้ยงหมาคนเลี้ยงหมาเป็นอันดับแรกต้องมีจิตสำนึกถ้าคุณอยากจะเลี้ยงก็ต้องดูแลจนกว่ามันจะตายเหมือนชีวิตหนึ่งเหมือนกับลูกเราคนหนึ่งเลย แล้วมันจะไม่เกิดปัญหานี้คือต้นเหตุของปัญหา ต้องมีการฉีควัคซีนดูแลเยอะแยะไปหมดไม่ใช่สักแต่ว่าเลี้ยงถ้าไม่ได้ฉีดยาให้มัน มันก็จะเป็นโรคต่าง ๆ แล้วมันก็วนกลับเข้ามาหาเรา มันก็จะเป็นปัญหาสังคมเช่นเดียวกัน”<sup>17</sup>

“ผอ.เป็นผู้บริหารกองสาธารณสุขอำนาจสูงสุด ถ้าถามว่าสำคัญระดับไหน ผอ.มองว่าปัญหาสุนัขจรจัดนี่เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขสำหรับปัจจุบันนะเป็นปัญหาสำคัญลำดับ 1 เพราะกำลังเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขอันเนื่องมาจากโรคพิษสุนัขบ้าที่ระบาดไปเกือบทั่วประเทศ อันเนื่องมาจากการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชัดเจน จนเกิดปัญหานี้ขึ้น ผอ.คิดว่าผอ.ยังเป็นคนที่ให้ความสำคัญกับสิ่งมีชีวิต ผอ.ว่าสุนัข มันเป็นสัตว์เลี้ยงที่คู่กับสังคมไทยแล้วก็มันยังมีประโยชน์ของจริง ๆ แล้วคือเขาอยู่สังคมไทยได้ เข้าใจในการดูแลมันมองว่าต้องเป็นทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญ และความร่วมมือกันที่จะควบคุมดูแลหมายถึงว่าถ้าอย่างท้องถิ่นเองเนี่ย เราเป็นเจ้าของพื้นที่อยู่แล้วเราต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชน เราต้องดูแลทุกเรื่อง โดยเฉพาะทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเราก็กต้องดูแล แต่ว่าทั้งนี้ศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นทุกที่ไม่เท่ากันแล้วก็มีปัญหาเรื่องของบุคลากร ต่อให้มีเงิน แต่เราไม่สามารถหาตัวบุคคลมาดำเนินการ

<sup>16</sup> ชีรวุฒิ กลิ่นกุสม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>17</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30

ได้ เราก็ไม่ได้ถูกไหม ตัวประชาชนเองต้องได้รับความรู้ความเข้าใจจากทุกฝ่ายพอ  
ท้องถิ่นเป็นพูดคนเดียวก็จะกลายเป็นว่าท้องถิ่นจะเกลียดเป็นไม่รับผิดชอบแล้ว  
ตัวบางที่ถ้าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ปศุสัตว์ก็ต้องหันกลับมาที่ให้ความ  
ร่วมที่จะดำเนินการให้เรา ซึ่งปัจจุบัน ปศุสัตว์กับเรามองในเชิงลึกไม่เหมือนกัน  
มันก็เลยทำให้การทำงานยากขึ้น”<sup>18</sup>

ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพแล้วนั้น ก็จะทำให้ความสำคัญกับ  
ปัญหาสุนัขจรจัดอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขทันที แต่  
มีการดำเนินการแก้ไขแบบค่อยเป็นค่อยอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขใน  
พื้นที่ได้อยู่บ้างพอสมควร เพราะปัญหานี้เป็นอย่างที่กล่าวไปว่าเกิดจากคนที่ทอดทิ้งสุนัข จึงทำให้ไม่  
สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้ ในขณะที่ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคนรักสุนัขนั้น มอง  
ว่าปัญหาสุนัขจรจัดเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน และต้องการให้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องให้  
ความสำคัญ และเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ชัดเจน รวดเร็ว เพื่อลดภาระในส่วน  
ของเอกชนที่ทนกับการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ได้ จนต้องออกมาดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาใน  
พื้นที่เอง

“มันควรเป็นปัญหาระดับชาติได้แล้ว กรมปศุสัตว์ควรมาดูแลมันผ่านมาก็ยุคก็  
สมัย มันก็ยังแก้ไขไม่ได้ แล้วยังโยนให้เป็นภาระของกลุ่มคนรักสุนัขอีก  
งบประมาณก็ไม่มีให้พวกเราทุกวันนี้ที่ได้รับความช่วยเหลือมาจากกลุ่มคนที่รัก  
สุนัข ไม่ใช่มาจากภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการทำหมันพวกเราก็จัดการเองจากกลุ่มรัก  
หมา”<sup>19</sup>

“ถ้าระดับ 1/10 ป่าให้ 10 ไปเลย ป่าเป็นคนที่จะช่วยหมาเราช่วยเท่าที่จะ  
ช่วยได้ จริง ๆ แล้วรัฐบาลมีคนมากมายแต่ทำไมไม่คิดถึงปัญหาหลักจริง ๆ  
จุดสำคัญอยู่ที่ทำไมไม่พาหมาจรจัดไปทำหมันรัฐบาลบอก ฉันทเปิดสถานที่ที่จะได้  
พาหมาจรจัดเข้าไปทำหมันฟรี แต่คุณต้องเข้าถึงประชาชนให้เยอะกว่านี้”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> พูลศรี มีเครือ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, เทศบาลเมืองท่าโขลง, 30 เมษายน 2561.

<sup>19</sup> จุติภรณ์ ปรีชาสุชาติ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, บ้านพักสี่ขาเพื่อหมาจร, 30  
เมษายน 2561.

<sup>20</sup> ดวงเพ็ญ ผ่านศึกสมรชัย, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, บ้านสงเคราะห์สุนัขป่าเอ้, 30  
เมษายน 2561.

#### 4.1.6 บทบาทหน้าที่ ในการดำเนินการภารกิจ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับสุนัขจรจัด

บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัดทั้งสามระดับ ตั้งแต่หน่วยงานผู้มีหน้าที่กำหนดออก ระเบียบ กฎหมาย หน่วยงานผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ และภาคเอกชน ผู้ทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรภาครัฐ นั้น มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามภาระงาน และสถานะที่รับผิดชอบ ผู้มีหน้าที่กำหนด ระเบียบ กฎหมาย และศึกษา อย่างสถานิติบัญญัติแห่งชาติ นับเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการศึกษา ประเด็นปัญหา ประเด็นความต้องการ เพื่อนำมาวิเคราะห์ หาแนวทางแก้ไข โดยมีการดำเนินการศึกษามิตินี้ด้านการจัดการสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง จนใกล้จะได้แนวทางการดำเนินงานจากผลการศึกษาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

“หน้าที่ของนิติบัญญัติผมทำตามบทบาทหน้าที่ กำกับการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เลยดูว่าส่วนราชการไหนแหละที่เป็นคนดูแลสุนัขจรจัดเหล่านี้บ้างและก็จะ กวดขันให้ที่ดูแลดูแลดีพอไหม เช่น งานนี้กฎหมายหน้าที่ก็เป็นของปศุสัตว์ รวมทั้งกรุงเทพมหานครเป็นอย่างดี หน้าที่คือกำกับติดตามรวมทั้งรัฐบาลด้วยจะ ดูแลสุนัขจรจัดทั่วประเทศอย่างไร และดูกฎหมายว่ามันมีช่องโหว่อะไรหรือป่าว ที่ทำให้สัตว์ถูกทอดทิ้งมากขึ้น และคนที่ไม่สามารถดูแลมันได้ก็ดูกฎหมาย ถ้าแก้ ได้ก็แก้ถ้าไม่ต้องแก้ก็ดูระเบียบกฎเกณฑ์ ถ้าดูแล้วกฎเกณฑ์ยังอ่อนก็แก้ก็จะทำ เป็นสองมิติแบบนี้คู่กันตลอด”<sup>21</sup>

สำหรับผู้ปฏิบัติอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ ตัวนำหลักในการ ดำเนินงานลงมือทำเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ บทบาทสำคัญที่ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเรื่องของการ ถ่ายโอนอำนาจ อัตรากำลังและงบประมาณ รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้การดำเนินงานที่ถูกต้อง ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการ ภารกิจในมิติของงานสาธารณสุข เพื่อป้องกันไม่ให้โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน ซึ่งมีทั้งการดำเนินงานในทั้ง สุขภาพคน และสวัสดิภาพสัตว์ ควบคู่ขนานไปพร้อมกัน โดยดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย

“เรามีบทบาททั้งการดูแลในพื้นที่และกับบทบาทที่ดูแลตัวสัตว์ และก็ตัวบุคคลที่ อาจจะมีผลกระทบจากสัตว์ที่อยู่ในที่ทางสาธารณะในขณะเดียวกันเราก็ยังมี บทบาทที่จะช่วยเข้าไปดำเนินการขับเคลื่อนที่ดำเนินการเลี้ยงสัตว์ในที่ทาง สาธารณะเชิงประชาสัมพันธ์ และก็ในระดับประเทศด้วย”<sup>22</sup>

“ตั้งแต่ที่เขาประกาศว่าทาง กรมปศุสัตว์จะซื้อวัคซีนให้เราก็ดีใจก็เลยต้อง ออกมารณรงค์ สรุปลแล้วบางบ้านมี 7-8 ตัวบางบ้านมี 12 ตัวมันเยอะขนาดนี้เลย

<sup>21</sup> วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, รัฐสภาอาคาร 2, 2 พฤษภาคม 2561.

<sup>22</sup> อธิรุฒิ กลิ่นกุสม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

หรืออาจเกิดปัญหาการดูแลไม่ไหว มันมีปัญหาเยอะมากในพื้นที่ของผมเลี้ยงหมา เป็นโหลแบบนี้มันก็เดือนร้อนไปยังเพื่อนบ้านอีกอะไรต่าง ๆ ตอนนี้ก็คงต้องให้มา ลงทะเบียน ทั้งหมดทั้งมวล เราจะได้ควบคุมกันต่อไป”<sup>23</sup>

#### 4.1.7 ศักยภาพและความพร้อมในการจัดการปัญหา

ประเด็นเรื่องศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งที่มีความอิสระทางการงบประมาณ และการดำเนินงานในพื้นที่ของตัวเองนั้น นับเป็นเรื่องสำคัญ ในการกำหนดว่าภารกิจในการจัดการสุนัขจรจัดนั้น ท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี มีความพร้อมในการจัดการปัญหาหรือไม่ ทั้งนี้ศักยภาพความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง แต่ปัจจัยหลักสำคัญคือ 1.งบประมาณ 2.บุคลากร 3.สถานที่ และ 4. ความพร้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่มองว่า การจัดการสุนัขจรจัดนั้นเป็นเรื่องที่สมควรดำเนินการอยู่ในลำดับที่เท่าใด ซึ่งไม่แปลกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจะใช้ระเบียบกฎหมายฉบับเดียวกันก็ตาม

“ในเรื่องปัญหาในการดำเนินงานของท้องถิ่นในการดำเนินงานแต่ละที่ อันนี้แน่นอนมันก็ต้องมีหน้าที่ต่างกัน กฎหมายจึงให้ความพร้อมให้ท้องถิ่นนี้พร้อมจะรับมือระเบียบถ้าไม่พร้อมก็เป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข และพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์อยู่แล้ว ที่เป็นเจ้าของสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง”<sup>24</sup>

ในขณะที่จังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร และเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญแห่งหนึ่ง ทำให้ประชากรจำนวนมากย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยอยู่ ทำให้ที่ดินในจังหวัดมีพื้นที่ว่างลดลง เป็นแหล่งชุมชนมากขึ้น และค่าที่ดินก็สูงขึ้นมากตามไปด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี พบปัญหาไม่มีพื้นที่สำหรับดำเนินการ จึงขาดความพร้อมในเรื่องการจัดตั้งสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด

“มันติดขัดตรงที่ไม่มีที่เลี้ยงสุนัขจรจัดเพราะเมื่อมีตัวที่หนึ่งก็ต้องมีตัวที่สองออกมา มันไม่มีที่เลี้ยงพอมีที่เลี้ยงปัญหามันก็จะเยอะขึ้น ทั้งเรื่องอาหาร เรื่องอะไรต่าง ๆ วิธีทำจึงต้องตัดวงจรให้ได้และปัญหามันก็จะไม่เกิดขึ้น”<sup>25</sup>

<sup>23</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30 เมษายน 2561.

<sup>24</sup> วัลลภ ตั้งคนานุรักษ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, รัฐสภาอาคาร 2, 2 พฤษภาคม 2561.

<sup>25</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30 เมษายน 2561.

“ในภาพรวมตอนนี้เองผมก็จะมีเครือข่ายเกี่ยวกับองค์กรบนท้องถิ่น ปัญหาใหญ่ในส่วนท้องถิ่นคือ เราไม่มีพื้นที่โดยเฉพาะเราต้องซื้อพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถานที่กักกันสุนัขของกลาง ปัญหาเราต้องบัญญัติดูหมาจรจัดโดยเฉพาะบาง อปท. ก็มีเทศบัญญัติบาง อปท.ไม่มีเทศบัญญัติ ผมบอกเลยนะครับเทศบาลตำบลระแหงมีตั้งเทศบัญญัติไว้และใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุขเป็นหลัก แล้วพื้นที่การปกครองต่าง ๆ กระทั่งเทศบาลตำบลระแหงเราก็ไม่มีพื้นที่จัดทำบริการสาธารณสุข จำนวนสุนัข ในเขตพื้นที่ตำบลระแหง ตอนนี้มีหนึ่งพันสองร้อยกว่าตัวให้ อสม.สำรวจมาแล้วย้ายมา 1,200 กว่าตัวมาในเขตพื้นที่ตรงนี้แล้วตั้งงบประมาณ ตั้งอาหารเลี้ยง เรายังไม่มีศักยภาพเพียงพอ เราติดขัดในเรื่องของงบประมาณซื้อที่ดินเป็นร้อยล้านการตั้งเทศบัญญัติอันนี้ค่อนข้างจะง่ายแต่ถึงเวลาจะต้องมีงบประมาณรายจ่ายในการจ้างบุคลากรมาดูแลแล้วเงินในส่วนตรงนี้เทศบาลตำบลระแหงเรามีงบประมาณหนึ่งร้อยล้านในการพัฒนาแบ่งเป็นเงินเดือนพนักงานลูกค้ำก็เป็น 40%เข้าไปแล้วเหลือ 50-60 % เป็นโครงสร้างพื้นฐานการจัดทำอย่างอื่นมันจะมีงบประมาณน้อยมากครับไม่พอในการที่จะดูแลหมาสุนัขจรจัดครับ”<sup>26</sup>

#### 4.1.8 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีประเด็นปัญหาแบ่งเป็น 3 ประเด็นปัญหาหลักที่ถือเป็นอุปสรรคใหญ่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1. ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจน และไม่มีระเบียบการเบิกจ่ายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดซื้ออาหารสุนัข หรือของจำเป็นในการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดได้ รวมไปถึงระเบียบกฎหมายอำนาจหน้าที่ในการฉีควัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าที่เคยเป็นประเด็นปัญหาทำให้ท้องถิ่น หยุดดำเนินการในเรื่องนี้หลายแห่งทั่วทั้งประเทศ 2. ปัญหาด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีงบประมาณรายรับแตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณไปดำเนินการในส่วนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเงินเดือนบุคลากรก่อนทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการในการจัดการสุนัขจรจัดนี้ 3.ปัญหาด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง อย่างสัตวแพทย์ ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้ รวมไปถึงบุคลากรของท้องถิ่นเองยังขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินการมาตรการจัดการสุนัขจรจัด

<sup>26</sup> ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู รักดีวงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง, 30 เมษายน 2561.

“ปัญหาแบ่งเป็น 1.เรื่องงบประมาณ 2.เรื่องปัญหาทางเชิงกฎหมาย 3. เรื่องปัญหาทางเชิงบุคลากรเนื่องจากมันมีกฎหมายแต่ว่ากฎหมายมันไม่ได้อำนาจของท้องถิ่น ในทั้งจังหวัดมีอำนาจเพียงคนเดียวคือปลุสศัตว์จังหวัด ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจนี้คนยังไม่เข้าใจและก็มีกฎหมายลูกหรือมีประกาศอีกหลายฉบับที่ยังไม่บังคับใช้นั้นก็เป็นสิ่งสำคัญ วิธีการตามภาระหน้าที่อยากให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยไม่ให้ขัดต่อระเบียบกฎหมายอันนี้ก็ต้องใช้ความพยายาม ใช้เทคนิค และใช้กระบวนการและสร้างความเข้าใจและก็ต้องมีความรู้ในด้านระเบียบกฎหมายและก็ต้องสร้างทีม และลงทุกพื้นที่เพื่อที่จะดำเนินการศึกษาปัญหาต่าง ๆ

“เราก็จะมีปัญหาในเรื่องของการใช้งบประมาณเรื่องระเบียบเรื่องของบุคลากรในเรื่องของงานสัตว์แพทย์หรือบางตำแหน่งที่ไม่ได้ผลิตแล้ว เช่น สัตว์บาลหรือผู้ช่วยการมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐความเข้าใจของบทบาทหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบและหน่วยกำกับดูแล หรือผู้มีอำนาจโดยตรงในเชิงกฎหมายก็คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีผู้ดูแลกฎหมายอยู่หลายกระทรวง เช่นกรมปศุสัตว์หรือกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแบ่งกันดูแล แต่สุดท้ายแล้วท้องถิ่นก็ต้องดูทั้งคนละสัตว์”<sup>27</sup>

“ประเด็นหลักคือ 1. กฎหมายกฎระเบียบ เปิดช่องให้ทำใหม่อำนาจ กฎหมายเปิดช่องให้เราเป็นเจ้าของอำนาจดูแลหรือเป็นเจ้าของของเราดูแลทางด้านงบประมาณงบประมาณเสร็จมองว่ามีคนว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือสัตวแพทย์หนึ่งคนที่จะสามารถมาจัดอบรมให้ความรู้หรือดูแลการฉีดยา การทำหมันหรืออะไรได้อีกหนึ่งคนที่จะทำการดูแลองค์ทำงานร่วมกับเราแล้วสิ่งที่สำคัญเลยคือการทำงานที่ร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรในท้องถิ่นต้องมีกฎหมายรองรับด้วย”<sup>28</sup>

“ในปัจจุบันนี้อัตรากำลังคนที่มีความสามารถ และความรู้ยังขาดแคลน จึงจำเป็นต้องใช้พนักงานจ้างที่ดำเนินการหน้าที่อื่นเข้ามาช่วยทำไปก่อนเพื่อให้งานเดินต่อไปได้ เรื่องระเบียบกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนก็เป็นปัญหาสำคัญ รวมถึงอำนาจที่อยู่ ที่กรมปศุสัตว์ที่ยังไม่ถ่ายโอนลงมายังท้องถิ่นอย่างเต็มระบบก็เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องให้ผู้มีอำนาจเร่งแก้ไข ในส่วนของระเบียบกฎหมายมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ใน

<sup>27</sup> ชีรวุฒิ กลิ่นกุสม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>28</sup> ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง,



เรื่องของการใช้ซื้อจัดจ้าง 1. การซื้อมีเงื่อนไขเดิมที่เราบอกว่า เราซื้อไม่ได้เพราะไม่มีเรื่องของสัตว์แพทย์ ในเรื่องของราคา ในเรื่องคุณภาพ วัตถุประสงค์ วัคซีน อย่าง เราซื้อวัคซีนมาได้ผลอะไรไหม แล้วก็เรื่องของ การเก็บรักษาวัคซีนอย่างที่บอกถ้าเรื่องระเบียบการจัดซื้อ การจัดจ้างเราต้องซื้อเท่านี้เราก็ต้องแบ่งแล้วว่าเราต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่”<sup>29</sup>

“ต้องดูกฎหมายที่มีอยู่ก่อนว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วมันมีปัญหาอะไรบ้าง เช่น ตัวที่ออก สนช. ชุดนี้คือการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ก็พบว่ามันยังไม่มีกฎกระทรวง ออกหน้าที่ก็คือให้ออกก็ครบละเอียดของทางจังหวัดที่ยังไม่ออกต้องให้ออกให้ครบ อันที่สองต้องดูว่ามันมีช่องโหว่ของกฎหมายบางประการ เช่นเราไม่ได้พูดเรื่องของการเอาสัตว์ไปขึ้นทะเบียนขึ้นทะเบียนก็เพื่อให้รู้ว่าใครเป็นเจ้าของเมื่อที่จะต้องออกมารับผิดชอบด้วย รวมทั้งคำว่าสุนัขในพื้นที่และไม่มีใครเป็นเจ้าของตกลงใครเป็นเจ้าของกันแน่ แต่สุดท้ายก็คือท้องถิ่นนั่นเอง เราก็เลยแก้ออกมา แก้ก็คือต้องเป็นการขึ้นทะเบียนสัตว์สองรายละเอียดทั้งหมดคือให้ท้องถิ่นไปออกรายละเอียดเองว่าจะกำหนดสัตว์ประเภทไหนทั้งหมดเท่าไรในการดูแล”

“ข้อจำกัดก็คือของเราเป็นชุมชนเมืองและก็เวลาตั้งศูนย์เราอาจจะต้องตั้งไกลจากที่อยู่ในเขตเรามันก็จะมีการขนส่งเราก็มองไปถึงว่ามันก็จะมีการขนส่งอะไรแบบนี้ทุกคนก็จะมองว่าอาจจะเป็นการทารุณกรรมคือในส่วนของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ก็คืออาจจะขนย้ายสัตว์สัตว์มีน้ำกินมีอาหารแต่ในส่วนของเรา มันเป็นเรื่องจัดเราต้องเข้าไปในคำว่าจัดก่อนคือเราไม่สามารถอุ้มเค้าขึ้นรถโดยไม่สลบได้ ส่วนในเราต้องทำให้เค้าสลบก่อนแล้วค่อยนำขึ้นรถมา”

ในมิติการจัดการสุนัขจรจัดของภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการนั้น ก็จะมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานใกล้เคียงกันโดยประเด็นหลักจะเป็นเรื่องของงบประมาณในการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด ซึ่งใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งเอกชนต้องขอรับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเพื่อระดมทุนมาใช้ในการบริหารจัดการ อีกประการสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดของภาคเอกชนนั้น ยังไม่เคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ หรือมีความช่วยเหลือใด ๆ จากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังนำสุนัขที่ภาครัฐจับได้ มาส่งมอบให้เป็นภาระของเอกชนอีกด้วย

<sup>29</sup> พูลศรี มีเครือ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลเมืองท่าโขลง, 30 เมษายน 2561.

“ปัญหาของการจัดการบ้านพักสี่ขาของป่า ก็ไม่มีอะไรนอกจากตอนนี้ยังไม่มี ความมั่นคงด้านเงินดูแลศูนย์ นอกจากหน่วยงานรัฐจะไม่เข้ามาดูแล ไม่สนับสนุน ไม่ช่วยเหลือ แล้วกรมปศุสัตว์ยังจะเอาหมามาให้ป่าอีกทีละเป็นร้อยตัว รายจ่าย ต่อเดือนมากกว่า ห้าแสนบาท ซึ่งเงินทุกบาทป่าก็ได้รับมาจากคนรักหมาทั่วไป ไม่มีการสนับสนุนใด ๆ จากหน่วยงานรัฐ การจัดตั้งศูนย์นี้ก็ไม่มีการสนับสนุน ป่าดีนรณขอรับบริจาค จากคนรักหมาก็ช่วย พาพวกสุนัขให้อยู่รอดแล้วจัดระบบ การดำเนินงานเองให้เป็นระบบสัดส่วน ถ้ามถึงศักยภาพของป่าในตอนนี้อย่างพอ ดำเนินการไปได้ แต่ส่วนสำคัญที่สุดคืองบประมาณที่ต้องขอรับบริจาคเพียงอย่าง เดียว ภาครัฐไม่เคยให้การสนับสนุน”<sup>30</sup>

#### 4.1.9 ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมกับส่วนราชการ หรือภาคเอกชนอื่น ๆ

การดำเนินงานด้านการจัดการสุนัขจรจัด มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลาย ภาคส่วนที่มีบทบาทหน้าที่ในการเข้ามาดูแลปัญหานี้ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าปัญหาสุนัขจรจัดเป็น ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยหน่วยงานเดียว ดังนั้น การประสานงานบูรณาการร่วมมือ กันระหว่างส่วนราชการรวมถึงภาคเอกชน จึงเป็นการดำเนินการร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากแต่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในภารกิจต่าง ๆ อาจให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาอย่างไม่มากพอ จึงอาจทำให้เป็นปัญหาขึ้นอย่างในปัจจุบัน

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบกฎหมาย และแนวทางการ ดำเนินงานให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น ก็ได้มีการศึกษาประเด็นปัญหาและมีความพยายามที่จะ ตรากฎหมายขึ้น เพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ และขอบเขตการประสานงานขึ้นเพื่อให้การมีส่วนร่วม เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นเป็นไปได้อย่างชัดเจน

“เรากำกับตามระเบียบกฎหมายแผ่นดิน และการที่ต้องดูกฎหมายนี้เราจึงจำเป็น จะต้องทำงานร่วมกับทุกส่วนแม้กระทั่งองค์กรภาคประชาชน รัฐ เอกชน ภาค ประชาชนท้องถิ่นต้องร่วมมือเราจึงถึงขั้นเป็นยุคแรกนะที่ตั้งคณะกรรมการของ สนช. ดูแลเรื่องสัตว์ถูกทอดทิ้งเป็นการเฉพาะ ซึ่งสุนัขและแมวเป็นส่วนหนึ่งที่ถูก กำหนดให้เป็นกลุ่มเป้าหมายด้วยเหตุการณ์ตั้งคณะกรรมการเลยเชิญทุกส่วนที่ เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยราชการ กรมปศุสัตว์ กระทรวงมหาดไทย ท้องถิ่น NGO ร่วม

<sup>30</sup> จุติภรณ์ ปรีชาสุชาติ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภัคดีวงศ์, บ้านพักสี่ขาเพื่อหมาจร, 30 เมษายน 2561.



ทั้ง สนช. มาร่วมเป็นองค์ประกอบการจัดการเพื่อปัญหาาร่วมกันซึ่งก็ทำมาได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว”<sup>31</sup>

ในมติการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้นำการมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน และชุมชนในพื้นที่มาเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการจัดการสุขนั้จรรจัด รวมไปถึงต้องติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่นอยู่เสมอ เนื่องจากระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ ในการดำเนินงานอย่างเช่นการฉีดวัคซีนสนั้ นั้ ต้องประสานขอรับการอุดหนุน หรือขอจัดซื้อจากกรมปศุสัตว์ รวมไปถึงการลงพื้นที่สำรวจประชากรสนั้ นั้ในชุมชน ก็ต้องใช้เครือข่ายชุมชนในการช่วยขับเคลื่อน

“เทศบาลนครรังสิตเราใช้กระบวนการมีส่วนร่วมนี้ค่อนข้างสูงเพราะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการนี้ เพราะในการแก้ไขปัญหาที่นั้นเราต้องใช้หลายภาคส่วน ต้องรณรงค์ให้รู้จักการเลี้ยงอย่างถูกวิธีหรือการเลี้ยงโดยรับผิดชอบก็ต้องใช้ภาคประชาสังคมมารับบริจาคกับผู้มีจิตศรัทธา ช่วยดูแลเรื่องอาหารเรื่องยากอันนี้ก็ต้องมีภาคสังคมและภาคเอกชนก็มีส่วนร่วม เราต้องมีการบูรณาการเนื่องจากอำนาจทางกฎหมายหรือในบางเรื่องเราขาดองค์ความรู้ เราก็ต้องมีทั้งหน่วยงานเอกชน หน่วยงานภาครัฐ กรมปศุสัตว์หรือหน่วยงานการศึกษาอื่น ซึ่งในบางครั้งเราไม่มีสัตว์แพทย์เราก็ต้องไปใช้หน่วยงานอื่นหรือมหาวิทยาลัยเข้าไปช่วยดำเนินการ”<sup>32</sup>

“ถ้าไม่ได้ภาคประชาชนมาช่วย ทาง อสม. ที่ดูแลแต่ละหมู่ ๆ มี อปพร. มีอะไรต่าง ๆ ต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมกับเรื่องนี้เพราะในคลองสามมีประชากรประมาณสองแสนกว่าคน นายกฯต้องสร้างอาสาสมัครขึ้นมา อย่างเช่นอาสาสมัครจราจร อย่างวินมอเตอร์ไซค์ อสม. อปพร. ลูกเสือชาวบ้าน ต้องเข้ามาช่วยกันให้หมด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นต้องช่วยกันทุกภาคส่วน”<sup>33</sup>

<sup>31</sup> วัลลภ ตั้งคนานุรักษ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, รัฐสภาอาคาร 2, 2 พฤษภาคม 2561.

<sup>32</sup> ชีรวุฒิ กลิ่นกุสม, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>33</sup> วีรศักดิ์ ฮาดดา, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองสาม, 30 เมษายน 2561.

“เทศบาลตำบลระแหงทำประชาสัมพันธ์โดยเสมอ ผู้สูงอายุค่อนข้างมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา แม้แต่ต้นทางปัจจัยภายนอกมันอยู่ที่จิตสำนึกประชาชนเรา ได้ทำกระจายหน่วยงานกับสังคมสุขนั้ขจรจัดจะได้ไม่เป็นปัญหาของสังคมท้องถิ่น”<sup>34</sup>

“ทุกหน่วยงานต้องบูรณาการร่วมกันคือการบูรณาการร่วมกันไม่ว่าภาคหน่วยงานรัฐหน่วยงานรัฐมีหน่วยงานใดบ้างเช่นหน่วยงานควบคุมโรคหน่วยงานสาธารณสุข และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับพลังยื่นยันต์มากที่สุดก็คือพลังประชาชนในการขับเคลื่อน”<sup>35</sup>

ส่วนการดำเนินงานของภาคเอกชนนั้น ระดับการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นนั้นค่อนข้างต่ำเนื่องจากการประสานงานกันในแต่ละครั้ง หมายถึงการเพิ่มภาระในการดูแลสุขนั้ขของสถานสงเคราะห์ของทางเอกชนเพิ่มขึ้นไปด้วย การปฏิสัมพันธ์สร้างมิตรภาพอันดี หรือสร้างความคุ้นเคยกันจะเป็นการลำบากใจที่จะปฏิเสธไม่รับสุขนั้ขเข้าสถานสงเคราะห์ของเอกชนในอนาคต ดังนั้นภาคเอกชนที่ดำเนินการในเรื่องนี้จึงไม่มีการบูรณาการแก้ไขปัญหากับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นมากนัก

“ในเรื่องการบูรณาการความร่วมมือนั้น เอกชนยังไม่ค่อยได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรา เอกชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับถ้าปัญหาเดือดร้อนมันเป็นส่วนของเขาโดยตรง เราก็จะอธิบายให้เค้าฟังว่า เราไม่สามารถกำจัดหรือทำลายสุขนั้ขได้ แต่เราจะช่วยอำนวยความสะดวกให้โดยจะประสานกับวัดหรือสถานที่รับเลี้ยงตรงไหนแล้วคุณรับผิดชอบตรงนั้น เรายินดีที่จะส่งคนช่วยจับ”<sup>36</sup>

“การประสานงานกับภาครัฐนี้ป่าไม่เคยไปประสานอะไรเลยนอกจากที่เขาจะเอามาให้ป่า หน่วยงานหรือศูนย์อื่นก็ไม่มีการประสานจะมีก็ประสานงานกันแค่ในกลุ่มคนรักหมาที่จะให้ป่าไปช่วยเหลือ หรือเขามาช่วยเหลือป่าก็มีแค่นั้น”<sup>37</sup>

<sup>34</sup> ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง, 30 เมษายน 2561.

<sup>35</sup> อุทัย แข็งข้อ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลนครรังสิต, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>36</sup> พูลศรี มีเครือ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, เทศบาลเมืองท่าโขลง, 30 เมษายน 2561.

<sup>37</sup> จุติภรณ์ ปรีชาสุชาติ, สัมภาษณ์โดย ศรัณยู ภักดิ์วิงษ์, บ้านพักสี่ขาเพื่อหมาจร, 30 เมษายน 2561.

ในส่วนประเด็นของการมีส่วนร่วม แต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นมีความเกี่ยวพันแตกต่างกันไป การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น จะมีการติดต่อประสานงานความร่วมมือเป็นไปในรูปแบบของการทำตามหน้าที่ของใครของมัน และเกี่ยวข้องกันตามระเบียบกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้มีภาพของการประสานร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังต่างจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน หรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นซึ่งจะมีการช่วยกันทำงานแบบร่วมด้วยช่วยกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรคระบาด หรือความไม่เป็นระเบียบในท้องถิ่นของตน โดยไม่มีค่าตอบแทน แต่ประชาชน ชุมชนกลับให้ความเต็มใจและให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง ในส่วนของภาคเอกชนเองนั้น ก็ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานใด เพียงแต่จะมีการขอรับบริจาค จากกลุ่มคนรักสัตว์เพื่อนำมาบริหารจัดการภายในสถานสงเคราะห์สุนัขเท่านั้น

## 4.2 วิเคราะห์ผลการศึกษา

### 4.2.1 ทศนคติ มุมมองเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัด

ทศนคติมุมมองเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัดนั้น โดยภาพรวมมีความเห็นและมุมมองสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าสุนัขจรจัด เป็นสุนัขที่เกิดจากการปล่อยปะละเลยของมนุษย์ที่ไม่มีความรับผิดชอบดูแลสุนัขที่ตัวเองเป็นเจ้าของ รวมไปถึงความสงสาร เมตตาตามอุปนิสัยของคนไทยในการเลี้ยงดู สงเคราะห์ สุนัขจรจัดตามข้างทาง แต่ไม่ได้รับเป็นเจ้าของทำให้สุนัขจรจัดที่ผลัดถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากมีแหล่งอาหาร และคนไทยมีจิตใจเมตตา ไม่สามารถกำจัดทำลายสุนัขได้ เพราะขัดกับศีลธรรมอันดีของคนไทย ปัญหาสุนัขจรจัดนั้นจึงไม่สามารถแก้ไขได้ และเป็นปัญหาใกล้ตัวที่ถูกมองข้ามและอยู่กับสังคมไทยมาช้านานมุมมองของกลุ่มเป้าหมายในทุกกลุ่มตัวอย่างสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและตอบรับกับแนวคิดการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2

### 4.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสุนัขจรจัด

ในมิติการบริหารจัดการดำเนินงานด้านการจัดการสุนัขจรจัดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องจับสุนัขจรจัดนั้นตามอำนาจหน้าที่ และในสถานะปกติไม่สามารถกำจัดสุนัขนั้นให้ตายได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องกักกันสุนัขนั้นเป็นของกลาง เพื่อรอให้เจ้าของมารับคืนภายใน 30 วัน เมื่อครบกำหนดสุนัขของกลางนั้นจะตกเป็นทรัพย์สินของราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติ ส่วนราชการมีหน้าที่ 2 อย่างคือ 1. จำหน่ายทรัพย์สินนั้นให้เป็นรายได้เข้าราชการและ 2. เก็บดูแลรักษาทรัพย์สินซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของราชการ ในขณะที่เมื่อสุนัขตกเป็นทรัพย์สินแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจำหน่ายสุนัขได้เนื่องจากขัดกับระเบียบแนวทางการปฏิบัติ และวัฒนธรรมของไทย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษาสุนัขของกลาง โดย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสถานที่กักกันสุนัขของกลางขึ้น เพื่อมิให้ขัดต่อระเบียบกฎหมาย และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะไม่มีระเบียบหรือแนวทางให้ปฏิบัติและเบิกจ่ายค่าอาหาร ค่าดำเนินการใด ๆ ในศูนย์ดูแลนั้นก็ตาม

#### 4.2.3 การจัดการสุนัขจรจัดของภาคเอกชน

สถานสงเคราะห์สัตว์ของบุคคลธรรมดาจำเป็นต้องขอรับการขึ้นทะเบียนเป็นสถานสงเคราะห์สัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งไม่เพียงจะได้รับสิทธิในการขอรับการสนับสนุนจากกรมปศุสัตว์และหน่วยงานอื่นของรัฐในด้านความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ การควบคุมปริมาณ และการป้องกันโรคระบาด หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ยังอาจมีส่วนช่วยในการลดปัญหาความเดือดร้อน จากการถูกร้องเรียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข รวมถึงปัญหาความขัดแย้งอื่น ๆ ด้วย

#### 4.2.4 ระดับความสำคัญของปัญหา และปัญหาของสุนัขจรจัดที่พบเห็น

ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพแล้วนั้น ก็จะทำให้ความสำคัญกับปัญหาสุนัขจรจัดอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขทันที แต่มีการดำเนินการแก้ไขแบบค่อยเป็นค่อยอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขในพื้นที่ได้อยู่บ้างพอสมควร เพราะปัญหานี้ค่อนข้างที่กล่าวไปว่าเกิดจากคนที่ทอดทิ้งสุนัข จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้ ในขณะที่ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคนรักสุนัขนั้น มองว่าปัญหาสุนัขจรจัดเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน และต้องการให้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องให้ความสำคัญและเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ ชัดเจน รวดเร็ว เพื่อลดภาระในส่วนของเอกชนที่ทนกับการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ได้ จนต้องออกมาดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในพื้นที่เอง

ในส่วนของภาคเอกชนที่มีใจรักสัตว์ก็จะให้ความสำคัญกับปัญหาอย่างมากที่สุด และพยายามผลักดันให้ปัญหานี้เป็นเรื่องในระดับชาติที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและเข้ามาแก้ไขปัญหา สำหรับภาคเอกชนทั่วไปก็ให้ความสำคัญระดับหนึ่งแต่ไม่ใช่เรื่องหลักที่ต้องการให้ราชการเข้ามาช่วยเหลือ หากไม่เกิดความเดือดร้อนกับตน หรือคนรอบข้าง เนื่องจากยังมีปัญหาด้านอื่นที่มองว่าสำคัญกว่า

#### 4.2.5 บทบาทหน้าที่ ในการดำเนินการภารกิจ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับสุนัขจรจัด

สำหรับผู้ปฏิบัติอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ ตัวนำหลักในการดำเนินงานลงมือทำเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ บทบาทสำคัญที่ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเรื่องของการถ่ายโอนอำนาจ อัตรากำลังและงบประมาณ รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้การดำเนินงานที่ถูกต้องลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงาน

ภารกิจในมิติของงานสาธารณสุข เพื่อป้องกันไม่ให้โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน ซึ่งมีทั้งการดำเนินงานในทั้งสุขภาพคน และสวัสดิภาพสัตว์ ควบคู่ขนานไปพร้อมกัน โดยดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย

ส่วนภาคเอกชน ก็มีหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานจัดการปัญหาสุนัขจรจัด แบ่งเบาภาระจากภาครัฐและช่วยเหลือเนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการโดยไม่ติดขัดต่อกฎระเบียบด้านการเบิกจ่ายหรือบริหารจัดการ แต่มักติดขัดในด้านการหาแหล่งทุน และการบริหารงบประมาณภายใน เนื่องจากไม่ได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากส่วนราชการใดแต่มาจากการบริจาคของประชาชนที่มีใจรักสัตว์เอง

#### 4.2.6 ศักยภาพและความพร้อมในการจัดการปัญหา

ประเด็นด้านศักยภาพความพร้อมในการจัดการปัญหานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณมากเพียงพอก็มักจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดอย่างจริงจัง และหาแนวทางการดำเนินงานเพื่อป้องกันและระงับไม่ให้เกิดโรคในพื้นที่ รวมไปถึงหน่วยงานภาคเอกชนที่มีบทบาทหน้าที่ในการช่วยเหลือภาครัฐในการจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดนี้ ก็ให้ความสำคัญและมีความพร้อมในการบริหารจัดการอย่างมาก

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่งบประมาณมีไม่มากพอ ก็จะทำให้ความสำคัญกับเรื่องจำเป็นมิติอื่น ๆ ก่อน เพราะต้องบริหารจัดการวิธีการทางงบประมาณให้พร้อมต่อการพัฒนาพื้นที่ ประเด็นปัญหาเรื่องสุนัขจรจัดจึงให้ความสำคัญน้อย หรือไม่ให้ความสำคัญเลย แต่ก็ยังดำเนินการไปตามระเบียบกฎหมายอำนาจหน้าที่ที่บังคับให้กระทำเป็นพื้นฐาน เช่น การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

#### 4.2.7 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในมิติการจัดการสุนัขจรจัดของภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการนั้นก็จะมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานใกล้เคียงกันโดย ประเด็นหลักจะเป็นเรื่องของงบประมาณในการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด ซึ่งใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งเอกชนต้องขอรับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเพื่อระดมทุนมาใช้ในการบริหารจัดการ อีกประการสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดของภาคเอกชนนั้น ยังไม่เคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ หรือมีความช่วยเหลือใด ๆ จากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังนำสุนัขที่ภาครัฐจับได้ มาส่งมอบให้เป็นภาระของเอกชนอีกด้วย

#### 4.2.8 ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมกับส่วนราชการ หรือภาคเอกชนอื่น ๆ

ในส่วนประเด็นของการมีส่วนร่วม แต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นมีความเกี่ยวพันแตกต่างกันไป การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการติดต่อประสานงานความร่วมมือเป็นไปในรูปแบบของการทำตามหน้าที่ของใครของมัน และเกี่ยวข้องกันตามระเบียบกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้มีภาพของการประสานร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

ต่างจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน หรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นซึ่งจะมีการช่วยกันทำงานแบบร่วมด้วยช่วยกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรคระบาด หรือความไม่เป็นระเบียบในท้องถิ่นของตน โดยไม่มีค่าตอบแทน แต่ประชาชน ชุมชนกลับให้ความเต็มใจ และให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง ในส่วนของภาคเอกชนเองนั้น ก็ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานใด เพียงแต่จะมีการขอรับบริจาค จากกลุ่มคนรักสัตว์เพื่อนำมาบริหารจัดการภายในสถานสงเคราะห์สุนัขเท่านั้น

#### 4.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียทางเลือกนโยบายจากผลการศึกษา

##### 4.3.1 แนวคิดทางเลือกนโยบายรวบภารกิจด้านการจัดการสุนัขจรจัดไว้ที่ส่วนกลาง

ข้อดีของการรวบอำนาจกลับคืนส่วนกลางให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการทั้งระบบนั้น การดำเนินงานภายใต้การทำงานของราชการส่วนกลางจะมีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ และประหยัดงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างจะมีอำนาจต่อราคา สามารถสั่งซื้อในปริมาณที่มากทำให้ราคาถูกลง การปฏิบัติราชการสามารถดำเนินการอย่างตรงจุดไม่เกิดการทับซ้อน กรมปศุสัตว์เพียงเพียงพร้อมด้วยบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะด้าน และมีหน่วยงานย่อยอยู่ในทุกจังหวัด หากเกิดข้อผิดพลาดก็สามารถระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้โดยตรง ไม่เกิดการเกี่ยวพันที่ดำเนินงาน

ข้อเสียของการรวบอำนาจดำเนินงานไว้ที่ส่วนกลางคือ เกิดการรวบศูนย์อำนาจ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหลักการกระจายอำนาจ และอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ง่าย เพราะกรมปศุสัตว์ ไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง แนวทางการทำงานของส่วนกลางไม่คล่องตัวเหมือน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคเอกชน อัตรากำลังของกรมปศุสัตว์อาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงงบประมาณในการดำเนินการของปศุสัตว์ที่มีจำกัดอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ

##### 4.3.2 แนวคิดทางเลือกนโยบาย โอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งระบบ

ข้อดีของการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งระบบนั้น การดำเนินงานภายใต้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความคล่องตัว มีงบประมาณ และบุคลากร มีความยืดหยุ่นในการทำงาน และเข้าใจบริบทของพื้นที่เป็นอย่างดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถเข้าถึงง่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และเครือข่ายภาคประชาชน อาสาสมัครต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้การประสานงาน และการดำเนินงานนั้น เป็นไปด้วยความสะดวกราบรื่น และง่ายต่อการดำเนินงานมากกว่ากรมปศุสัตว์



ข้อเสียของการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งระบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีศักยภาพในการดำเนินงานเหมือนกันทุกแห่ง แนวทางการปฏิบัติมักเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของพื้นที่ ทำให้ยากต่อการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินงาน การลงพื้นที่อาจมีความทับซ้อนในเรื่องของพื้นที่รับผิดชอบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีพื้นที่ติดต่อกัน พื้นที่ช่วงรอยต่อเขตรับผิดชอบก็อาจมีปัญหาได้ ข้อจำกัดสำคัญที่ได้ศึกษามา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และไม่มีพื้นที่ก่อสร้างศูนย์พักพิงสุนัขในพื้นที่ชุมชนเมือง อัตราค่าเลี้ยงในส่วนของสัตว์แพทย์เป็นตำแหน่งที่ขาดแคลนและไม่ได้มีกรอบอัตรานี้ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายเป็นการเฉพาะในทุกท้องถิ่น

#### 4.3.3 แนวคิดทางเลือกนโยบายส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Outsource)

ข้อดีของการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการส่วนราชการจะได้กลุ่มคนที่มีใจรักในการเลี้ยงสุนัขและให้การดูแลสุนัขอยู่แล้วเข้ามาบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ภาครัฐสามารถควบคุมกำกับดูแลได้ และเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างมาก เนื่องจากเอกชนที่เข้ามาดำเนินการนั้นไม่มีระเบียบการเบิกจ่ายที่ยุ่งยากซับซ้อน สามารถรับอัตรากำลังจ้างคนมาดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ กรณีเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทต่าง ๆ เอกชนที่เข้ามาดำเนินการก็ต้องชดใช้ไปตามข้อตกลงในสัญญา

ข้อเสียของการให้ภาคเอกชน เข้ามาดำเนินการ ภาครัฐอาจต้องใช้งบประมาณในการจัดจ้างจำนวนมาก ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการในตอนแรกอาจทำด้วยใจรักในการเลี้ยง แต่เมื่อเข้ามาดำเนินการนานไปอาจมองเป็นเรื่องของธุรกิจ ทำให้สุนัขขาดการดูแล

#### 4.3.4 แนวคิดทางเลือกนโยบายกองทัพไทยเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย

ข้อดีของการถ่ายโอนภารกิจให้กองทัพไทยดำเนินการทั้งระบบนั้น การดำเนินงานภายใต้การทำงานกองทัพไทยค่อนข้างมีความคล่องตัว เป็นระบบแบบแผน กองทัพไทย มีงบประมาณ และบุคลากร สถานที่ที่มีความพร้อม และมีศักยภาพสูงในการทำงาน ทั้งยังเข้าใจบริบทของพื้นที่เป็นอย่างดี เข้าถึงประชาชนง่าย และสามารถพัฒนาสุนัขให้กลับมารับใช้ประเทศชาติได้อีกด้วย

ข้อเสียของการถ่ายโอนภารกิจให้กองทัพไทยดำเนินการทั้งระบบคือ กองทัพมีข้อจำกัดในภารกิจที่ต้องดูแลความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศชาติ การดำเนินงานในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องนั้นเป็นไปได้ยาก ทั้งกองทัพยังเป็นหน่วยงานปิดยากต่อการตรวจสอบ ในบางครั้งประชาชนอาจไม่เข้าใจในบทบาทการดำเนินงานของกองทัพไทยในการจัดการสุนัขจรจัดนี้

## บทที่ 5

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับสุนัขอัจฉริยะ ผู้ศึกษาขอสรุปผลการศึกษารองครุภัณฑ์ส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสุนัขอัจฉริยะ กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานี เพื่อเป็นทางเลือกนโยบายตามวัตถุประสงค์ เป็นแนวคิดทางเลือกนโยบาย 4 ทางเลือกในบทที่ 1 และ วิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย ในบทที่ 4 แล้วนั้น จึงสรุปการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากการศึกษาค้นคว้าเพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติโดยนำข้อดีของทางเลือกนโยบายที่กล่าวมานั้น มาบูรณาการเข้าด้วยกัน และปรับปรุงข้อเสียแต่ละทางเลือก เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

#### 5.1 ข้อเสนอแนะนโยบายจากผลการศึกษาและแนวทางการปฏิบัติ

จากทางเลือกนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขอัจฉริยะในจังหวัดปทุมธานี ซึ่งอาจเป็นโมเดลให้สารลดดำเนินการได้ทั้งประเทศเนื่องจากปทุมธานีมีความหลากหลายในพื้นที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลนวัตกรรมศูนย์พักพิงสุนัขอัจฉริยะ และกำลังเป็นโมเดลให้กับท้องถิ่นอื่น ๆ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือก และสถานสงเคราะห์สุนัขอัจฉริยะของเอกชนในพื้นที่หลายแห่ง

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เชี่ยวชาญด้านการจัดการสุนัขอัจฉริยะครอบคลุมทั้งจังหวัดปทุมธานีพบว่าทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดในการจัดการปัญหาสุนัขอัจฉริยะนั้นการนำทางเลือกนโยบายทั้ง 4 ส่วนมาประสานกัน แบ่งไปตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งใช้ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Outsource) เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิงงบประมาณในการบริหารจัดการมากพอ แต่ไม่สามารถจัดให้มีศูนย์พักพิงได้เนื่องจากติดขัดปัญหาหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ขาดศักยภาพ ไม่เข้าใจในประเด็นกฎหมาย และไม่นำการออกเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยสัตว์มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ทั้งยังขาดแคลนอัตรากำลัง อย่างสัตวแพทย์ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการโดยตรงทางด้านนี้และมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ทางเลือกนโยบายส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Outsource) นั้นมีข้อดี ข้อเสีย หรือเป็นทางเลือกที่ดีกว่าทางเลือกนโยบายอื่น คือ การดำเนินงานให้ส่วนราชการสามารถ Outsource ภารกิจด้านจัดการสุนัขอัจฉริยะออกไปนั้น ทำให้ข้อจำกัดทางระเบียบ



วิธีการปฏิบัติ ด้านวิธีการทางงบประมาณ การขาดแคลนอัตรากำลังเฉพาะทาง ข้อจำกัดพื้นที่ ดำเนินการ และข้อจำกัดทางทักษะเฉพาะด้านจบสิ้นไป เพราะหากจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามา ดำเนินการนั้นก็ต้องดำเนินการตามสัญญา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติ หรือ TOR ขึ้นเพื่อให้เอกชนดำเนินการตามสัญญา ส่วนวิธีการดำเนินการนั้นเป็นเรื่องของเอกชนที่จะ ดำเนินการซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถแก้ปัญหาได้โดยไม่ต้องรอรอบราชการ ถึงแม้ว่าจะมีข้อเสียตรงที่ส่วนราชการอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดจ้างภาคเอกชนเข้า มาดำเนินการ ส่วนราชการก็สามารถเปิดรับบริจาคจากกลุ่มคนรักสุนัข ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดจ้างเอกชนนั้นได้

## 5.2 แนวทางการปฏิบัติภายใต้แนวนโยบายแบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ ดังนี้

### 5.2.1 การดำเนินงาน ระยะที่ 1

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ผ่าน 4 สมาคมหลักเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ 1. สมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย 2. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 3. สมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และ 4. สมาพันธ์ปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทย ร่วมกับกรมปศุสัตว์ และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องหารือถึงแนวทางการดำเนินงาน แบบแผน และเสนอร่างระเบียบวิธีการปฏิบัติให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีความเข้าใจ และรับทราบถึงแนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านสุนัขจรจัด โดยให้มีการจ้างภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ

### 5.2.2 การดำเนินงาน ระยะที่ 2

หลังจากประชุมหารือ และทูลเกล้าฯถวายลงนาม ประกาศบังคับใช้เป็น พระราชบัญญัติแล้ว ให้กรมปศุสัตว์รับสมัครและรับขึ้นทะเบียนสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดทั่วประเทศ พร้อมตรวจสอบคุณสมบัติ สถานที่และศักยภาพของแต่ละแห่งให้ได้มาตรฐานตามที่กรมปศุสัตว์ กำหนด พร้อมให้การรับรองสถานสงเคราะห์นั้น ๆ ทั่วทั้งประเทศ

### 5.2.3 การดำเนินงาน ระยะที่ 3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการตั้งคณะกรรมการบริหารสัญญา การจัดการสุนัขจรจัดขึ้นเพื่อเป็นสัญญาให้กับภาคเอกชนที่จะเข้ามารับดำเนินการ โดยตั้งงบประมาณ และข้อบัญญัติ เทศบัญญัติเพื่อตั้งงบประมาณจ้าง หรืออุดหนุนภาคเอกชนในดำเนินการด้านสุนัขจร จัดทั้งระบบ

โดยมีวิธีการดำเนินงานตามภารกิจแบ่งเป็น 5 ด้าน ดังนี้

### 1. ด้านการป้องกันและควบคุมโรค

ด้านการป้องกันและควบคุมโรค แยกภารกิจ เป็นการดำเนินการสำรวจประชากรสุนัขจรจัดในพื้นที่ และฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า รวมถึงการดำเนินงานกรณีเกิดโรคระบาดในสัตว์ โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบหลักให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจหลักในการกำหนดแผนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันและควบคุมโรค เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และมีหน้าที่ในการจัดซื้อวัคซีน พร้อมอุดหนุนงบประมาณ และวัคซีนต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการลงพื้นที่ ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ในสภาวะปกติ หากเกิดเหตุโรคระบาดในสภาวะภัยพิบัติ โรคระบาดสัตว์ ให้เป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ที่จะระดมทรัพยากรและบุคลากร ลงพื้นที่เพื่อเข้าแก้ไขปัญหาภายใน 24 ชั่วโมงหลังพบโรคระบาดครั้งแรก

### 2. ภารกิจด้านการควบคุม และจัดการสุนัขจรจัด

ภารกิจด้านการควบคุมและจัดการสุนัขจรจัด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการสำรวจประชากรสุนัข ปูพรมพื้นที่ซึ่งเขตรับผิดชอบเพื่อดำเนินการทำหมันสุนัขจรจัดในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายทำหมัน 100% เพื่อตัดวงจรการขยายพันธุ์ ไม่ให้มีจำนวนสุนัขจรจัดมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม

และมีหน้าที่ในการจัดตั้งศูนย์กักกันสุนัขจรจัด ขึ้นเพื่อกักกันสุนัขที่ได้รับการร้องเรียนเนื่องจากก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อประชาชน หรือประชาชนร้องขอให้ไปจับเมื่อตกเป็นสุนัขของกลาง ก็จัดจัดให้มีศูนย์กักกันสุนัขของกลางขึ้น หากไม่มีเจ้าของมาแสดงตัว จำเป็นต้องเลี้ยงดูในศูนย์พักพิง หรือสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือศูนย์ของเอกชนที่ได้ดำเนินการจัดจ้างไว้ต่อไป

### 3. ด้านการลงทะเบียนสุนัข

ภารกิจการขึ้นทะเบียนสุนัขมีเจ้าของให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดศูนย์รับขึ้นทะเบียนสุนัขมีเจ้าของขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมจำนวน และทราบเมื่อสุนัขถูกทอดทิ้ง สามารถดำเนินการกับเจ้าของสุนัขนั้นได้ โดยต้องส่งข้อมูลให้กรมปศุสัตว์ เป็นส่วนกลางฐานข้อมูล ออนไลน์ทั่วประเทศ เมื่อสุนัขย้ายถิ่นฐานก็สามารถเรียกดูจากฐานข้อมูลทะเบียนสุนัขได้

กรณีสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงพื้นที่สำรวจและ ขึ้นทะเบียนเป็นสุนัขภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการตามกระบวนการด้านการจัดการสุนัขจรจัดต่อไป

#### 4. การดำเนินการด้านสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัด

กรมประศัตว์มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนสถานสงเคราะห์สุนัขของเอกชนที่ประสงค์จัดตั้งสถานสงเคราะห์สุนัขขึ้น โดยมีหน้าที่กำหนดมาตรฐาน และสำรวจความพร้อมก่อนอนุญาต เพื่อดำเนินการงานด้านการจัดการสุนัข ทั้งที่เป็นส่วนของ NGO และ ที่ต้องการดำเนินการกับภาครัฐ

การจัดจ้างภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการด้านการจัดการสุนัขจรจัด จะดำเนินการจัดจ้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการด้านการจัดให้มีสถานที่เลี้ยงดูแลสุนัข อย่างเป็นระบบ รวมทั้งการลงพื้นที่ ฉีดวัคซีน เนื่องจากภาคเอกชนมีความพร้อมทางศักยภาพ บุคลากรที่มากกว่า และยังมีคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าทางราชการ เนื่องจากติดขัดปัญหาด้านระเบียบเบิกจ่ายหลายประการ

#### 5. ด้านการพัฒนาศักยภาพของสุนัขจรจัด

มติการดำเนินงานการจัดการสุนัขที่สามารถพัฒนาเรียนรู้ได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเรื่องส่งไปให้ กองทัพไทยที่มีหน้าที่ดำเนินการด้านการจัดการสุนัข เพื่อรับสุนัขที่สามารถพัฒนาได้ เข้ารับการฝึกเป็นสุนัขทหาร สุนัขตำรวจ หรือ ส่งกลับไปเป็นสุนัขเลี้ยงที่ฉลาดและมีความสามารถ เป็นประโยชน์ต่อกิจการตำรวจ ทหาร เพื่อสร้างคุณประโยชน์ต่อไป ไม่ใช่สุนัขที่เป็นภาระของราชการที่ต้องให้การเลี้ยงดูไปจนตาย แต่จะผลิตสุนัขจรจัดที่แสนรู้กลับสู่เจ้าของใหม่ หรือ ส่วนราชการที่จำเป็นต้องใช้ในอนาคต

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ 3. *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการติดตามกลไกและพิจารณาการปกป้องคุ้มครองสัตว์ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการวิชาการ, 2560.
- งานสัตวแพทย์. *กรอบแนวคิดสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ*. ปทุมธานี: เทศบาลนครรังสิต, 2559.
- งานสัตวแพทย์. *เอกสารทางวิชาการ*. ปทุมธานี: เทศบาลนครรังสิต, 2559.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2539.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์, *ทฤษฎีองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2538.
- ธงชัย สันติวงษ์. *องค์การและการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2540.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- นรินทร์ แจ่มจำรัส. *การพัฒนาองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพัฒนากุมนมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549.
- มหาวิทยาลัยรามคำแหง. *แผนพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- วิทยาลัยประชากรศาสตร์. *การประเมินผลกระทบทางสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. *รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ศึกษาปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในที่สาธารณะ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558.
- สมยศ นาวิการ. *การบริหารแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์. *ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข*. กรุงเทพฯ: ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, 2557.

ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์. *ข้อมูลทางสถิติการสำรวจประชากรสุนัข*. กรุงเทพฯ: ส่วนโรคสัตว์กระเพาะเดี่ยว สำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, 2559.

สุกัญญา รัชมีธรรมโชติ. *แนวทางการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ด้วย Competency Based Learning*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท ศิริวัฒนา อินเทอร์เน็ต จำกัด (มหาชน), 2548.

สุรชาติ ณ หนองคาย. *แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสุขภาพเอกสารประกอบคำบรรยาย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2560.

เสนาะ ตีเยาว์. *หลักการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อุทัย หิรัญโต. *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523.

Griffin, R.W. 1999, *Management 6<sup>th</sup> ed*, U.S.A. : Houghton Mifflin Company, 36.

## วิทยานิพนธ์

ชญญาณันท์ จิณณัฐชา. “การพัฒนาบุคลากรโดยใช้แนวทางสมรรถนะ.” วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร,  
2554.

นุชนารถ เจริญสุข. “มาตรฐานทางกฎหมายในการควบคุมเลี้ยงสุนัข.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,  
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2555.

ปิยมาศ คงถึงและคณะ. “การศึกษาประชากรสุนัขจรจัดในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่.”  
วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต, สาขาวิชาซีพคลินิกทางสัตวแพทยศาสตร์ คณะสัตวแพทยศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ.” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2561. <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.” กรมส่งเสริมการปกครอง  
ท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561. [http://file.siam2web.com/trdm/  
article/2013318\\_75592.pdf](http://file.siam2web.com/trdm/article/2013318_75592.pdf)

- กองสารวัตรและกักกัน กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535.” กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561.  
<http://aqi.dld.go.th/th/images/stories/document/act2499/act-rabies2535.pdf>
- ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561.  
<http://www.thongthinlaws.com/2010/08/2535-3-2560.html>
- ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552.” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561.  
<http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html>
- บ้านจอมยุทธ์. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294.” บ้านจอมยุทธ์. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561. <https://www.baanjomuyut.com/library/law/02/013.html>
- ราชกิจจานุเบกษา. “เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิต เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2556.” ราชกิจจานุเบกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561.  
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/D/045/173.PDF>.
- ศูนย์สารสนเทศการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). “บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.” ศูนย์สารสนเทศการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561. [file:///C:/Users/HP/Documents/Downloads/Fulltext%234\\_181651%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Documents/Downloads/Fulltext%234_181651%20(2).pdf).
- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์. “พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557.” สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561. <http://dcontrol.dld.go.th/dcontrol/images/clinic/hiresพรบทารุณสัตว์theng.pdf>

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายศรัณยู ภัคดีวงศ์
วันเดือนปีเกิด	20 สิงหาคม 2533
ตำแหน่ง	นักจัดการงานเทคนิค ปฏิบัติการ ช่วยราชการงาน เลขานุการผู้บริหาร ด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลนครรังสิต
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2556 ผู้ช่วยนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2556 เจ้าพนักงานเทคนิค องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม พ.ศ. 2557 นักจัดการงานเทคนิคปฏิบัติการ ช่วยราชการงานเลขานุการผู้บริหาร ด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลนครรังสิต