

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

องค์การสวนสัตว์เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เดิมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีสวนสัตว์ในสังกัดขณะจัดตั้งเพียงแห่งเดียว คือสวนสัตว์ดุสิตหรือที่รู้จักและคุ้นเคยกันในชื่อ “เขาดินวนา” เป็นสถานที่แห่งหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของคนไทยเป็นอย่างดี เป็นสถานที่ที่เยาวชนเด็ก ๆ ที่ผู้ปกครองนิยมนำไป ผู้ที่อยู่ต่างจังหวัดถ้ามีโอกาสได้มากรุงเทพฯ ที่ขาดไม่ได้คือการได้ไปเที่ยวเขาดิน ไปวัดพระแก้ว และสนามหลวงนอกจากจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวแล้วเขาดินยังเป็นสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของไทยอีกด้วย เพราะเขาดินจัดสร้างขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่เสด็จประพาสยุโรปในปี พ.ศ. 2440 ได้ทอดพระเนตรกิจการสวนสัตว์ของต่างประเทศ เห็นว่าเป็นสถานที่ให้ความเพลิดเพลินและให้ความรู้เกี่ยวกับสัตว์ป่าอย่างดี ดังนั้นหลังจากเสด็จนิวัติประเทศไทย จึงมีพระราชดำริให้จัดสร้างขึ้นในประเทศไทยบ้าง โดยในขั้นต้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดสระใหญ่ ในบริเวณเขตพระราชฐาน พระราชอุทยานสวนดุสิต พร้อมด้วยขุดคูคลองระบายน้ำ และสร้างถนน นำดินขึ้นมาก่อเป็นเนินเขา เกาะกลางน้ำเรียกว่า “เขาดิน” มีการปลูกพันธุ์ไม้นานาชนิด ให้มีสภาพป่าแบบธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นสวนพฤกษชาติ และเลี้ยงสัตว์ จำนวนไม่มากนักเพื่อใช้เป็นสถานที่พักผ่อนส่วนพระองค์และข้าราชการฝ่ายใน เรียกว่า “วนา” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเรียกพื้นที่ดังกล่าวว่า “เขาดินวนา” ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2451-2452 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสหมู่เกาะชวาและได้รับพระราชทานกวางดาวฝูงหนึ่ง ทรงเลี้ยงไว้ในสวนกวาง ปัจจุบันคือบริเวณสวนอัมพร ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริที่จะทำนุบำรุงสวนสัตว์แห่งนี้ให้กว้างกว่าที่เป็นอยู่ และเปิดให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าชมและได้สร้างเรือนกระจกเพิ่มเติมซึ่งยังอยู่จนถึงปัจจุบันและเป็นอาคารที่กรมศิลปากรขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงมอบให้เทศบาลนครกรุงเทพ ดำเนินการจัดทำเป็นสวนสัตว์และที่พักผ่อนของประชาชน

ในปี พ.ศ. 2481 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ให้เทศบาลกรุงเทพ รับพระราชทานบริเวณสวนสัตว์ดุสิตหรือเขาดินวนา สนามเสือป่าและสวนอัมพรมาจัดเป็นสวนสัตว์สาธารณะเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2481 เทศบาลนครกรุงเทพ ได้ย้ายกวางดาวจาก

สวนอัมพรที่มีอยู่ประมาณ 12 ตัว และสัตว์อื่น ๆ อีกประมาณ 3 ชนิด ไปเลี้ยงไว้ตรงมุมด้านตะวันออกเฉียงเหนือของสวนสัตว์ดุสิตและตั้งชื่อว่า “สวนสัตว์ดุสิต” ตั้งแต่นั้นมาสวนสัตว์ดุสิตเป็นที่นิยมของประชาชนในการใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจอีกแห่งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2485 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วกรุงเทพมหานคร สวนสัตว์ดุสิตได้รับความเสียหายโดยเฉพาะสัตว์หมีกระจัดกระจายไปเกือบหมดเหลืออยู่ส่วนน้อย กิจการสวนสัตว์จึงได้ในปี พ.ศ. 2485 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วกรุงเทพมหานคร สวนสัตว์ดุสิตได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะสัตว์หมีกระจัดกระจายไปเกือบหมดเหลืออยู่ส่วนน้อย กิจการสวนสัตว์จึงได้หยุดชะงักไปครั้งหนึ่ง ต่อมารัฐบาลเห็นว่าเทศบาลนครกรุงเทพได้รับงบประมาณน้อยไม่เพียงพอ ที่จะจัดสรรงบประมาณสำหรับปรับปรุงสวนสัตว์ดุสิตให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ดีขึ้นได้ ประกอบกับเทศบาลนครกรุงเทพ มีภาระหน้าที่มากอยู่แล้ว บุคลากรที่มีอยู่ก็จำกัดจึงได้เสนอรัฐบาลให้จัดตั้งเป็นองค์การและได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 มีฐานะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดอยู่ในประเภทส่งเสริม ที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร ภารกิจหลักคือการให้บริการสังคม (public services) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสรุปคือ “อนุรักษ์ วิจัย และขยายพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อมิให้สูญพันธุ์ ให้การศึกษา จัดให้มีสถานเลี้ยงสัตว์ และจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนอย่างแท้จริง” โดยมีสวนสัตว์ดุสิตซึ่งเป็นสวนสัตว์แห่งแรกที่อยู่ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์หยุดชะงักไปครั้งหนึ่ง ต่อมารัฐบาลเห็นว่าเทศบาลนครกรุงเทพได้รับงบประมาณน้อยไม่เพียงพอ ที่จะจัดสรรงบประมาณสำหรับปรับปรุงสวนสัตว์ดุสิตให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ดีขึ้นได้ ประกอบกับเทศบาลนครกรุงเทพ มีภาระหน้าที่มากอยู่แล้ว บุคลากรที่มีอยู่ก็จำกัดจึงได้เสนอรัฐบาลให้จัดตั้งเป็นองค์การและได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 มีฐานะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดอยู่ในประเภทส่งเสริม ที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร ภารกิจหลักคือการให้บริการสังคม (public services) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสรุปคือ “อนุรักษ์ วิจัย และขยายพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อมิให้สูญพันธุ์ ให้การศึกษา จัดให้มีสถานเลี้ยงสัตว์ และจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนอย่างแท้จริง” โดยมีสวนสัตว์ดุสิตซึ่งเป็นสวนสัตว์แห่งแรกที่อยู่ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์

ในปี พ.ศ. 2506 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ทรงรับองค์การฯ ไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ ปัจจุบันองค์การสวนสัตว์สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมสวนสัตว์ดุสิต ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและซ่อมแซมอาคารโบราณสถาน รวมถึง กรง คอกสัตว์ ทำให้สวนสัตว์ดุสิตเป็นสวนสาธารณะที่มีต้นไม้ร่มรื่นมีสัตว์หลายชนิดให้ประชาชนได้ชม ในช่วงเวลานั้นองค์การสวนสัตว์ยังไม่มีคู่แข่งที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน ส่วนมากเป็นการนำสัตว์จำนวนไม่กี่ตัวมาเลี้ยงไว้

ตามวัด ไม่มีห้างสรรพสินค้า ไม่มีสวนสนุก ไม่มีสวนน้ำ แหล่งบันเทิงต่าง ๆ ไม่มากและหลากหลายเหมือนปัจจุบัน สถานที่ท่องเที่ยวตามต่างจังหวัด การคมนาคมไม่สะดวกเช่นทุกวันนี้ สวนสัตว์ดุสิตจึงมีโอกาสในการเป็นสถานที่ศึกษาหาความรู้ และพักผ่อนหย่อนใจที่ประชาชนให้ความสนใจในระดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับสถานที่ท่องเที่ยวอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้สวนสัตว์ดุสิตสามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้จากค่าธรรมเนียมเข้าชมสวนสัตว์ และรายได้จากการจำหน่ายสินค้าที่ระลึกภายในสวนสัตว์ดุสิต

รัฐบาลเห็นความสำคัญของการจัดให้มีสถานที่เลี้ยงและดูแลสัตว์ป่า เนื่องจากสัตว์ป่าของไทยหลายชนิดสูญพันธุ์ไปจากป่าที่เป็นถิ่นอาศัย บางชนิดสูญพันธุ์ไปจากโลกแล้วและหากหน่วยงานภาครัฐไม่ให้ความสำคัญและแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง นับวันสัตว์ป่าของไทยชนิดต่าง ๆ จะยิ่งเพิ่มการสูญพันธุ์ไปจากโลกมากขึ้น คนรุ่นหลังอาจไม่มีโอกาสได้เห็นสัตว์ป่าของไทยที่ยังเหลืออยู่ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุที่ทำให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ สาเหตุสำคัญคือการแย่งชิงที่อยู่อาศัยและการถูกทำร้ายโดยมนุษย์ ด้วยการล่าเพื่อเป็นอาหาร ขาบารุงกำลัง เพื่อการค้าและเพื่อความเพลิดเพลิน หรือนำแม่เพื่อนำลูกมาเลี้ยงเช่นเดียวกับสัตว์บ้านโดยขาดความรู้ ความเข้าใจในธรรมชาติของสัตว์ป่า เมื่อสัตว์ป่าแสดงนิสัยดุร้ายจะนำไปปล่อยทิ้งไว้ตามสถานที่ต่าง ๆ ทำให้สัตว์ป่าได้รับความทุกข์ทรมานเพราะการอดอาหาร การถูกทำร้าย หลายตัวอยู่ในสภาพพิการ บาดเจ็บหรือขาดอาหาร องค์การสวนสัตว์ได้ช่วยเหลือเยียวยาด้วยการรับสัตว์ดังกล่าวไว้ในสวนสัตว์เพื่อเลี้ยงและดูแลตลอดจนทำการรักษาให้สัตว์มีสภาพที่สมบูรณ์แข็งแรง ดังนั้นเพื่อให้การอนุรักษ์ วิจัย และขยายพันธุ์สัตว์ป่ารวมถึงสถานที่ให้ความรู้ พักผ่อนหย่อนใจมีประสิทธิภาพในการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทุกภาคของประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าทางหนึ่งด้วย รัฐบาลเห็นความสำคัญของสวนสัตว์ในการเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและให้การศึกษาที่สำคัญเป็นสถานที่ในการอนุรักษ์สัตว์ป่านอกถิ่นอาศัย จึงได้มีนโยบายให้องค์การสวนสัตว์จัดตั้งสวนสัตว์เพิ่มเพื่อให้บริการด้านการศึกษา การเพาะขยายพันธุ์สัตว์ป่าครอบคลุมทั่วประเทศ องค์การสวนสัตว์จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสวนสัตว์เพิ่มตามนโยบายรัฐบาล โดยรัฐบาล สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งจำนวน 4 แห่ง คือ สวนสัตว์เปิดเขาเขียว จังหวัดชลบุรี เปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2521 สวนสัตว์เชียงใหม่ เปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2520 สวนสัตว์นครราชสีมาเปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2539 และสวนสัตว์สงขลาเปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2541 สวนสัตว์ที่จัดตั้งเพิ่มจำนวน 4 แห่ง ได้เปิดให้บริการแล้วทุกแห่งแต่เนื่องจากรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย จึงเป็นภาระต่อองค์การสวนสัตว์ ในการจัดสรรงบประมาณรายได้จากการดำเนินงานของสวนสัตว์ดุสิต สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสวนสัตว์ที่เพิ่มขึ้นจำนวน 4 แห่ง

ด้วยความโชคดียขององค์การสวนสัตว์ ที่มีโอกาสในเรื่องของการไม่มีคู่แข่งกลับกลายเป็นภัยคุกคามและเป็นจุดอ่อนขององค์การสวนสัตว์ที่ไม่เกิดการพัฒนาและไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในทุกมิติ สภาพของสวนสัตว์คู่ติดจึงอยู่ในภาวะที่หยุดนิ่ง จากที่ยืนอยู่ในระดับแถวหน้า กลายเป็นถูกแซงไปอยู่แถวหลังหรือล้าหลังนั่นเอง หลายอย่างมีแต่จะซำรุดทรุดโทรมลงตามกาลเวลา ทั้งเรื่องสถานที่เรื่องการเงินและดูแลสัตว์ป่ารวมถึงการพัฒนาบุคลากร ไม่มีการจัดหาสัตว์แปลกใหม่ หรือกิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้ประชาชนสนใจมาใช้บริการ นอกจากสภาพของสวนสัตว์คู่ติดที่ทรุดโทรมลงตามกาลเวลาแล้ว สัตว์ที่เลี้ยงไว้หลายตัวและหลายชนิดก็มีอายุมากขึ้นด้วย สัตว์จึงมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ ไม่น่าสนใจ อีกทั้งไม่มีการจัดกิจกรรมอย่างอื่นเสริม เพื่อเป็นทางเลือกในการมาใช้บริการ บุคลากรที่ปฏิบัติงานก็มีอายุมากขึ้นและมีวงจรชีวิตในการทำงานตามนโยบายเดิม ๆ ไม่มีการพัฒนานโยบายการทำงาน และพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจัง ทำให้เกิดความล้าหลัง ก้าวไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ผลที่ตามมาคือการถูกร้องเรียน ถูกดำเนิน จากนักท่องเที่ยวและนักอนุรักษ์ทั้งในและต่างประเทศ เช่น องค์การสวนสัตว์เคยได้รับการร้องเรียนเรื่องสวนสัตว์คู่ติดปล่อยให้มีการเลี้ยงสัตว์ที่มีความเป็นอยู่แบบทรมาณ สภาพกรงเก่าคับแคบ สถานที่สกปรกมีกลิ่นเหม็น การให้บริการไม่ประทับใจ เป็นต้น เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อสวนสัตว์คู่ติดและมีการบอกเล่าต่อ ๆ กัน แม้ผู้ที่กล่าวถึงจะไม่เคยไปเที่ยวสวนสัตว์คู่ติด หรือเคยไปเพียงครั้งเดียวตั้งแต่ในอดีตหรือตั้งแต่ยังอยู่ในวัยเด็ก จนเวลาผ่านไปหลายปีก็ยังจดจำแต่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของ สวนสัตว์คู่ติดและถ่ายทอดความจำให้กับเด็กรุ่นใหม่ ด้วยการบอกเล่าต่อ ๆ กันมีผลให้เด็กรุ่นใหม่โดยเฉพาะครอบครัวที่ค่อนข้างมีฐานะไม่สนใจไปเที่ยวหรือพาครอบครัวไปเที่ยวสวนสัตว์คู่ติดแต่สนใจไปห้างสรรพสินค้า สวนสนุก ทะเลหรือน้ำตกมากกว่า หลายคนเห็นการไปเที่ยวสวนสัตว์คู่ติดเป็นเรื่องล้าสมัย ยิ่งนับวันปัญหาขององค์การสวนสัตว์ ยิ่งเพิ่มมากขึ้นประกอบกับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง การแก้ปัญหาเพื่อเพิ่มรายได้ ด้วยการขึ้นค่าธรรมเนียมเข้าชมสวนสัตว์ โดยไม่มีการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ ก็เป็นที่แน่ใจได้เลยว่าจำนวนคนที่มาเที่ยวสวนสัตว์จะยิ่งลดลง สุดท้ายอาจต้องปิดกิจการเช่นเดียวกับองค์การเบตเตอร์รี่และองค์การฟอกหนัง เนื่องจากเอกชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการได้ดีกว่าและรัฐก็ไม่สามารถแบกรับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายจำนวนมากได้อีกต่อไป

เมื่อโลกมีความเจริญขึ้น จำนวนประชากรมนุษย์เพิ่มขึ้นตามทำให้เกิดต้องการและแข่งขันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีการถือครองผืนป่าซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่ามีการล่าสัตว์ป่าเพื่อใช้เป็นอาหาร หรือยาบำรุงกำลัง ล่าเพื่อการค้า และเพื่อการค้าจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผืนป่าจะต้องน้อยลงและสัตว์ป่า หลาย ๆ ชนิดจะต้องลดจำนวนลงตามไปด้วยยิ่งสัตว์ป่าบางชนิด

ที่อยู่ได้กับสภาพพื้นที่ป่าเฉพาะบางสภาพเท่านั้น เมื่อไม่มีสภาพพื้นที่ป่าที่เหมาะสมเหลือให้สัตว์ชนิดนั้น ๆ อาศัยอยู่ จึงมีการสูญพันธุ์ไปจากพื้นที่ ที่ถูกบุกรุก บางชนิดสูญพันธุ์ไปจากโลกเลย เช่น สมันซึ่งเป็นสัตว์ป่าสงวนของไทย มีผลให้มนุษย์เริ่มตระหนักและให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงสัตว์ป่ามากขึ้นเพราะสัตว์ป่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบบนิเวศ เพราะสัตว์ป่าเป็นตัวช่วยเร่งให้เกิดการหมุนเวียนของพลังงาน เป็นการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติและทำให้ระบบนิเวศ มีความมั่นคง จึงมีการให้สัตยาบันร่วมมือกันหลายประเทศเพื่อคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ รวม 77 ประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora - CITES) หรือที่รู้จักในชื่อย่อว่า “ไซเตส” พร้อมใช้เป็นเงื่อนไขในการปฏิเสธความร่วมมือหรือความช่วยเหลือต่าง ๆ ต่อประเทศที่ยินยอมหรือสนับสนุนให้มีการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า โดยในปี พ.ศ. 2524 ประเทศไทยถูกคว่ำบาตรทางการค้าด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยเป็นแหล่งสำคัญในการลักลอบซื้อขายสิ่งมีชีวิตที่ผิดกฎหมาย ทั้งสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ เกิดแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในลำดับที่ 78 พร้อมให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาไซเตส ซึ่งทำอนุสัญญาไซเตส มีบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าที่ต้องคุ้มครองจำนวนมาก ล้วนเป็นสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ของประเทศสมาชิกและของโลกโดยมีการจัดลำดับความสำคัญที่ต้องคุ้มครองไว้ 3 ลำดับ ประเทศสมาชิกใดสามารถพิสูจน์ให้สมาชิกยอมรับได้ว่ามีศักยภาพและประสบผลสำเร็จในการเพาะขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่มีรายชื่อตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาไซเตส และสามารถเพิ่มจำนวนสัตว์ป่าในถิ่นอาศัย (In-situ) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกอนุสัญญาไซเตสอาจจะพิจารณาปรับลด ลำดับความสำคัญในการคุ้มครองลง หรือกำหนดชื่อในบัญชี ที่สามารถเพาะพันธุ์เพื่อการค้าได้ หรืออาจได้รับการพิจารณาให้ปรับรายชื่อออกจากบัญชีท้ายอนุสัญญาไซเตส ที่ไม่ต้องถูกควบคุมก็ได้ ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหากลุ่มการค้า ด้วยการเร่งดำเนินการตามที่ทำให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาไซเตสคือ การประกาศบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสัตว์ป่าชื่อ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535” พร้อมบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองของไทยซึ่งเป็นชนิดของสัตว์ป่าหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือสูญพันธุ์ไปแล้ว แนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นสัตว์เสี่ยงลูกด้วยนมทั้งหมด 9 ชนิด บางชนิดสูญพันธุ์ไปแล้ว เช่น สมัน กระซู่ กูบรี สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 201 ชนิด นก 952 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 91 ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก 12 ชนิด แมลง 20 ชนิด ปลา 14 ชนิด และสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังอื่น ๆ 12 ชนิด การเร่งรีบในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ปัญหากลุ่มการค้า สาระสำคัญของกฎหมายจึงมุ่งเน้นที่การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นหลัก ขาดการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อ การเพาะและขยายพันธุ์

สัตว์ป่านอกถิ่นอาศัย (Ex-situ) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการสูญพันธุ์ สัตว์ป่าหายากของไทยในยุคที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วซึ่งหากระบบการควบคุมและการป้องกันยังไม่สมบูรณ์พอ จำเป็นต้องให้ความสำคัญในเรื่องการอนุรักษ์สัตว์ป่า ด้วยการเพาะและขยายพันธุ์สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองนอกถิ่นอาศัยควบคู่กันด้วย เนื่องจากปัจจุบันนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการเพาะและขยายพันธุ์สัตว์ป่า ทั้งที่เป็นบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรต่าง ๆ สามารถใช้เทคนิคใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการเพิ่มศักยภาพของการเพาะและขยายพันธุ์สัตว์ป่าได้หลากหลายขึ้น อย่างน้อยก็ยังมีสัตว์ป่าที่สำคัญของไทยและของโลกหลงเหลือไว้ในสวนสัตว์หรือในศูนย์เพาะเลี้ยงให้ลูกหลานได้มีโอกาสได้รู้จัก ได้ศึกษาดีกว่าสูญพันธุ์ไปจากโลก สาธารณรัฐของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ การกำหนดห้ามล่า ห้ามมิไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะมีหลักฐานการได้มาอย่างถูกต้อง ห้ามเพาะพันธุ์ สัตว์ป่าชนิดใดไม่อนุญาต ห้ามซื้อขายแลกเปลี่ยนห้ามนำเข้าหรือส่งออกสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นจะเป็นการนำเข้าและส่งออกเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย และขยายพันธุ์ ซึ่งกระทำโดยทางราชการ ควบคุมในเรื่องการนำเข้าหรือนำออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าตามความตกลงระหว่างประเทศ (ไซเตส) รวมทั้งควบคุมการจัดตั้งสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทบต่อผู้ประกอบการด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าเพื่อการค้า เช่น ฟาร์มจระเข้ ฟาร์มนกสวยงามที่มีชื่อตามบัญชีทำอนุสัญญาไซเตส ผู้ประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ด้วย

จากกระแสการตื่นตัวด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าดังกล่าวมีผลให้นักอนุรักษ์ และ NGOs ทั้งในและต่างประเทศ ตื่นตัวตามและให้ความสนใจต่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าเป็นไปในทิศทางที่รุนแรงซึ่งกระแสการอนุรักษ์สัตว์ป่าของนักอนุรักษ์บางกลุ่มในปัจจุบันให้ความสำคัญคือ “สัตว์ป่าต้องอยู่ในป่า” และ “ใครทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าและป่าไม้จะด้วยเหตุผลใดก็ตามถือว่าเป็นผู้ทำลายหรือเบียดเบียนธรรมชาติ” การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าไว้ในสวนสัตว์ จัดเป็นการทำลายหรือเบียดเบียนธรรมชาติเช่นกัน สวนสัตว์คู่คิดจึงถูกต่อต้านจากนักอนุรักษ์ เช่นเดียวกับสวนสัตว์อื่น ๆ หลายแห่งและจากการควบคุมโดย พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีผลกระทบต่องานรวบรวมสัตว์ป่า งานเพาะและขยายพันธุ์สัตว์ป่าในเรื่องการจัดหาพ่อแม่พันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจากสัตว์ป่าขององค์การสวนสัตว์ที่มีอยู่หลายชนิดมีสายเลือดเดียวกัน หากใช้เป็นพ่อแม่พันธุ์ สัตว์ จะมีสภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงอันเนื่องมาจากปัญหาเลือดชิด (In breed) การจัดหาสัตว์ป่าหายากใกล้สูญพันธุ์ของไทย เพื่อนำมาใช้ในการเพาะและขยายพันธุ์โดยการซื้อขายแลกเปลี่ยนกับสวนสัตว์เอกชนภายในประเทศไม่สามารถกระทำได้ จึงเป็นภาระขององค์การ

สวนสัตว์ที่ต้องจัดซื้อสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งเป็นสัตว์ป่าหายากใกล้สูญพันธุ์ของไทยและของโลก โดยนำเข้าจากต่างประเทศในราคาที่สูง

ปัญหาที่องค์การสวนสัตว์ต้องเผชิญต่อมาคือปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่มีผลกระทบไปทั่วโลกหรือเป็นที่รู้จักกันคือ“วิกฤตต้มยำกุ้ง” ทำให้เงินคงคลังของประเทศลดลง รัฐบาลได้พยายามหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่วนหนึ่งคือนโยบายผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างระบบราชการโดยนำรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้และได้มีการปรับใช้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งรวมถึงองค์การสวนสัตว์ด้วย โดยจะต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถหารายได้เลี้ยงตัวเองเพื่อเป็นการลดภาระภาครัฐ โดยกระทรวงการคลังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการวัดผลการดำเนินงาน (KPI) ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใดที่เอกชนสามารถทำได้ดีกว่าอาจถูกพิจารณาดำเนินการยุบหรือยกเลิก หรือแปรรูปตามความเหมาะสม องค์การสวนสัตว์จึงอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถหารายได้เพื่อลดภาระภาครัฐ ตามนโยบายรัฐบาลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่ด้วยความเจริญของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว มนุษย์มีความต้องการทั้งสิ่งที่จำเป็นและไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากขึ้น มีการแสวงหาสิ่งที่สามารถแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการได้ทุกอย่างคือเงินมนุษย์จึงมีการพัฒนาธุรกิจในการจัดการรายได้โดยการคิดค้นประดิษฐ์สินค้าและการให้บริการในรูปแบบที่แปลกใหม่และน่าสนใจกว่าเดิม เช่น สวนสัตว์เอกชนหลายแห่งมีการบริหารจัดการโดยมีลักษณะเป็นสวนสัตว์เปิด ห้างสรรพสินค้าหลายแห่งมีการจัดกิจกรรมบันเทิงเพื่อเรียกลูกค้า มีการจัดตั้งสวนน้ำเพื่อบริการลูกค้าในห้างสรรพสินค้า และแหล่งบันเทิงอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ประชาชนจึงมีทางเลือกในการไปใช้บริการสถานที่นันทนาการต่าง ๆ ในขณะที่องค์การสวนสัตว์ยังใช้นโยบายเดิม ๆ ในการบริหารจัดการสวนสัตว์และสัตว์ป่า ไม่มีการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนานโยบายการบริหารงานเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันกับสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกับภาคเอกชน องค์การสวนสัตว์จึงได้รับผลกระทบเป็นลำดับคือจำนวนผู้เข้ามาใช้บริการสวนสัตว์ดูสัตว์ลดลง รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมสวนสัตว์ดูสัตว์ลดลง ในขณะที่ต้องแบกรับเลี้ยงดูน้อง ๆ ซึ่งเป็นสวนสัตว์ที่จัดตั้งเพิ่มขึ้นจำนวน 4 แห่ง และผลกระทบที่องค์การสวนสัตว์ได้รับก็ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการสวนสัตว์และสัตว์ป่าอย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม การบริหารงานขององค์การสวนสัตว์โดยรวมก็ยังคงยึดติดกับรูปแบบและนโยบายเดิม ๆ เมื่อยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงจำเป็นต้องนำรายได้ซึ่งเป็นรายได้ค่าธรรมเนียมเข้าสวนสัตว์ดูสัตว์ในช่วงที่ยังมีผู้สนใจมาใช้บริการของสวนสัตว์ดูสัตว์จำนวนมาก เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทำให้จำนวนเงินรายได้ที่เป็นทุนสำรองขององค์การ

สวนสัตว์มีจำนวนลดลง หากไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างถูกวิธี เงินสำรองที่จัดเก็บไว้ก็จะหมดไปในที่สุด

ปัญหาการแบกรับภาระสวนสัตว์ที่จัดตั้งเพิ่มขึ้นจำนวน 4 แห่ง ปัญหาความล่าช้าและ การยึดติดกับระบบการคิดแบบเดิม ๆ ใช้นโยบายการบริหารงานแบบเดิม ๆ สถานที่และบุคลากร ขาดการพัฒนา ปัญหาคู่แข่งและความทรงจำในภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของสวนสัตว์ในอดีต ปัญหา ข้อจำกัดของกฎหมาย ปัญหาการถูกต่อต้านจากนักอนุรักษ์ และ NGOs ทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ และปัญหาที่ต้องบริหารงานให้เกิดรายได้เพื่อลดภาระภาครัฐตามนโยบายรัฐบาล ยังไม่รวมถึงปัญหาทางการเมืองที่สวนสัตว์ได้รับผลกระทบจากการถูกปิดล้อมด้วยฝ่ายต่อต้าน รัฐบาลมาแล้วนับไม่ถ้วนจนถึงปัจจุบันเนื่องจากสวนสัตว์คู่ติดอยู่ตรงข้ามรัฐสภา ปัญหาใช้หัวหน้าก ที่เกิดขึ้นทุกปีและความเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย อย่างยิ่งหากไม่สามารถรักษาสวนสัตว์คู่ติดให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพล อดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ต่อไปได้ สภาพขององค์การสวนสัตว์ในขณะนั้นจึงเปรียบเสมือนลูกโรคร้าย รุมเร้าที่ต้องใช้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางรักษาและการรักษาเพื่อให้สภาพขององค์การสวนสัตว์มี อาการดีขึ้น ลำดับแรกผู้นำขององค์กรฯ จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการคิด มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ มีความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนนโยบายการ บริหารงานขององค์การสวนสัตว์ให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและสภาพปัญหาที่กำลังเผชิญ หรือมิฉะนั้นอาจต้องใช้ทางเลือกของการแก้ไขปัญหาคด้วยการปรับเปลี่ยนผู้นำองค์กรสวนสัตว์ โดยผู้นำต้องเป็นผู้นำที่เป็นผู้ชำนาญการ (The Leader as Expert) ด้านการบริหารจัดการสวนสัตว์ และสัตว์ป่ารวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เนื่องจากลักษณะงานขององค์การสวนสัตว์ แตกต่างจากหน่วยงานของภาครัฐโดยทั่วไป ซึ่งมีทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรสัตว์ ที่ผู้นำของ องค์กรฯ ต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการ และที่สำคัญในการบริหารจัดการ ผู้นำต้องมีภาวะ ผู้นำตามแนวคิดของ Alan Hooper และ John Potter คือ “ภาวะผู้นำเชิงปาฏิหาริย์” (Transcendental Leadership) มีประสิทธิผลสามารถเอื้ออำนวยให้บรรดาผู้ตาม กระโดดข้ามเครื่องกีดขวาง ยกระดับ สถานการณ์และผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นอย่างเห็นชัดเจนราวปาฏิหาริย์ มีความรู้ความเข้าใจใน การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเลือกนโยบายซึ่งปัจจุบันถือเป็นเรื่องสำคัญของผู้บริหารที่ต้อง กำหนดนโยบาย (The Leader as Policy Maker) เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานหรือเป็นเครื่องมือที่ บ่งชี้ทิศทางการบริหารจัดการสวนสัตว์และสัตว์ป่าที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ องค์กรสวนสัตว์ สามารถแก้ไขปัญหได้อย่างแท้จริงและสามารถกำหนดแผนในการดำเนินงาน

ตามขั้นตอนของนโยบายได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพในการจัดการทั้งด้านยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน นโยบายและมียุทธวิธี ในการปรับเปลี่ยนนโยบาย ที่ทำให้เกิดการยอมรับและเกิดความร่วมมือของคนในองค์กรสวนสัตว์รวมถึงเครือข่ายขององค์กรสวนสัตว์เพื่อให้นโยบายไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาขององค์กรสวนสัตว์ ต้องแก้ไขปัญหาในลักษณะของการปรับเปลี่ยนรูปแบบกลยุทธ์จากรูปแบบหนึ่ง ไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีความแตกต่างกัน เช่น จากกลยุทธ์เชิงรับไปสู่กลยุทธ์เชิงรุก เรียกได้ว่าเป็นการฝ่าวิกฤตแบบพลิกฝ่ามือ โดยต้องทำการปรับเปลี่ยนนโยบายที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง และมีผลทำให้ห้องปฏิบัติการสวนสัตว์ต้องมีการปรับเปลี่ยนหลายด้าน โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างการบริหารจัดการ วัฒนธรรมและค่านิยมของคนในองค์กรสวนสัตว์ จึงถือเป็นความท้าทายของผู้นาองค์กรสวนสัตว์ ในการปรับเปลี่ยนองค์กรสวนสัตว์ การน่านโยบายไปปฏิบัติ และการใช้กลยุทธ์เพื่อให้เกิดการยอมรับอย่างมีส่วนร่วม

ปัจจุบันการบริหารงานขององค์กรสวนสัตว์รวมถึงสวนสัตว์ในสังกัดมีความแตกต่างไปจากเดิมโดยสิ้นเชิงเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกโฉมสามารถก้าวข้ามปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก เกิดการพัฒนาทั้งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านสวนสัตว์และสัตว์ป่ามากขึ้น มีรูปแบบการบริหารจัดการสวนสัตว์ และสัตว์ป่าที่ทันสมัยซึ่งล้วนเป็นแรงสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบความสำเร็จ ผู้มาใช้บริการเปลี่ยนทัศนคติให้การยอมรับสวนสัตว์ในสังกัดขององค์กรสวนสัตว์ในการเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่มีความทันสมัยมากขึ้น ให้บริการความรู้ให้การศึกษาด้านสัตว์ป่ามีผลงานที่สำคัญ ด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าหายากและใกล้สูญพันธุ์ของโลก สร้างชื่อเสียงเป็นที่รู้จักทั้งในและต่างประเทศ เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรสวนสัตว์ กระทรวงต้นสังกัดและภาพลักษณ์ของประเทศ ในสายตาของชาวโลก ทั้งงานด้านวิชาการสัตว์ป่าและความร่วมมือกับนานาชาติ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า ดังที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ เช่น ผลงานการผสมเทียมแพนด้าที่ได้ลูกแพนด้าเพศเมีย 1 ตัว ประชาชนให้ความสนใจและร่วมกันตั้งชื่อว่า “หลินปิง” ผลงานการขยายพันธุ์ละมั่งพันธุ์พม่าซึ่งสูญพันธุ์ไปแล้วในป่าธรรมชาติ ประสบผลสำเร็จด้วยการผสมเทียมน้ำเชื้อละมั่งเพศผู้แช่แข็งซึ่งเป็นผลงานชิ้นแรกของไทยและผลงานชิ้นที่สองของโลก ผลงานการขยายพันธุ์ค่างห้าสีซึ่งเป็นสัตว์ป่าหายากใกล้สูญพันธุ์ของโลกและมีรายชื่ออยู่ในบัญชีหมายเลข 1 ทำยอนุสัญญาไซเตสโดยประสบความสำเร็จในการขยายพันธุ์ค่างห้าสีในกรงเลี้ยงนอกถิ่นอาศัย (Ex-situ) แห่งเดียวในโลก ผลงานการขยายพันธุ์นกกกระเรียนไทยซึ่งสูญพันธุ์ไปแล้วจากป่าธรรมชาติ ผลงานการขยายพันธุ์นกกาบัวซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่ใกล้จะสูญพันธุ์ของไทย ประสบผลสำเร็จในการขยายพันธุ์นกกาบัวและดำเนินการปล่อยคืนสู่ถิ่นอาศัยตามธรรมชาติ (In-Situ) ไปแล้วเป็นจำนวนมาก

ผลงานขยายพันธุ์สมเสร็จซึ่งเป็นสัตว์ป่าสงวนที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ของไทยและของโลก มีชื่อ อยู่ในบัญชีหมายเลข 1 ท้ายอนุสัญญาไซเตส ผลงานการให้บริการสังคม เช่น การจัดทำโครงการ ช้างคืนถิ่นเพื่อช่วยแก้ปัญหาช้างเร่ร่อน โดยจัดตั้งโครงการที่จังหวัดสุรินทร์ ผลงานที่ให้ความ ช่วยเหลือสัตว์ป่าที่ถูกทอดทิ้งและถูกทำร้าย ด้วยการนำมาเลี้ยง ดูแลและรักษาเพื่อฟื้นฟูสภาพ ร่างกายและจิตใจจนสัตว์มีสุขภาพที่ดี สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้โดยปกติสุข และสามารถปล่อยคืนสู่ ธรรมชาติได้ ผลงานให้บริการด้านการศึกษา เช่น การจัดให้เด็ก คนชราและผู้ด้อยโอกาสเข้าเรียนรู้ใน สวนสัตว์โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สำหรับเป็นค่าอาหาร กลางวันให้กับเด็กนักเรียนที่เข้าโครงการ “พาน้องเพลินดินเล่นสวนสัตว์” และจัดให้มีการบรรยาย เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสัตว์ป่าแต่ละชนิด เพื่อปลูกฝังเยาวชนให้รู้จักคุณค่าของสัตว์ป่าเกิดความรัก และหวงแหนสัตว์ป่า ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ทุก แห่งเป็นแหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน (Learning Organization) ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

ผลจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารงานองค์การสวนสัตว์โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ทำให้องค์การสวนสัตว์ ประสบความสำเร็จในการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ สู่มาตรฐานระดับโลกในปี พ.ศ. 2551 โดยสมาคมสวนสัตว์โลก (The World Association of Zoos and Aquariums : WAZA) ให้การยอมรับและออกหนังสือรับรองสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง ให้เป็นสวนสัตว์ ที่ได้มาตรฐานระดับโลก และประสบผลสำเร็จในการบริหารงานองค์การ สวนสัตว์ จนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามนโยบายรัฐบาลในการปฏิรูปการบริหารงาน ของภาครัฐ ทำให้องค์การสวนสัตว์ มีผลการดำเนินงาน ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ของ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง สามารถจัดหารายได้เพื่อลด ภาระภาครัฐด้วยการเพิ่มกิจกรรมที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์การสวนสัตว์และเป็นกิจกรรมที่ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการทั้งด้านการให้ความรู้ ให้การศึกษาและนันทนาการ มีการปรับปรุง สิ่งอำนวยความสะดวกภายในสวนสัตว์ให้มีความทันสมัยและเพียงพอต่อการให้บริการ ภาพลักษณ์ ของสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การฯ เปลี่ยนไปในทางที่ดี มีผู้สนใจ มาใช้บริการเพิ่มขึ้นตามลำดับ และจากความสำเร็จของการปรับเปลี่ยนนโยบาย มีผลทำให้รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการ ดำเนินงานด้านสวนสัตว์และสัตว์ป่าภายใต้กระแสนุรักษ์โลก จึงได้มีนโยบายให้องค์การสวนสัตว์ ดำเนินการจัดตั้งสวนสัตว์แห่งใหม่ตามต่างจังหวัดเพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลมีโอกาส ได้เที่ยวชมและศึกษาหาความรู้ด้านสัตว์ป่า อีกทั้งยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ท้องถิ่นมีความรักและ หวงแหนทรัพยากรสัตว์ป่า อันเป็นส่วนสำคัญในการอนุรักษ์ สัตว์ป่าอย่างยั่งยืนรวมทั้งมีการ

สนับสนุนงบประมาณซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดทำโครงการสวนสัตว์แห่งใหม่ในท้องที่ต่างจังหวัด ตามนโยบายรัฐบาลหลายแห่ง

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาถึงการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ คำถามในการวิจัยครั้งนี้คือองค์การสวนสัตว์ใช้กลยุทธ์อย่างไรในการขับเคลื่อนนโยบาย จนสามารถขยายนโยบายการไปยังสวนสัตว์ในสังกัดทั้ง 5 แห่ง และที่น่าสนใจคือปัจจัยอะไรที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลก
2. เพื่อศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนนโยบายและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดสู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัด สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ มุ่งเน้นแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาหรือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดริเริ่มในการปรับเปลี่ยนนโยบายเดิมขององค์การสวนสัตว์และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ สู่มาตรฐานระดับโลก ไปปฏิบัติ (Key Actor) รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัด ทั้ง 5 แห่ง สู่มาตรฐานระดับโลก จึงมีขอบเขตการศึกษาในเรื่องพัฒนาการของนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ สู่มาตรฐานระดับโลก การดำเนินงานขององค์การสวนสัตว์ตั้งแต่เริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนนโยบาย การนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลก ไปปฏิบัติ ถึงปีที่องค์การสวนสัตว์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดทั้ง 5 แห่ง สู่มาตรฐานระดับโลก โดยศึกษาระหว่างช่วงปีที่เริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนนโยบายถึงปีที่สมาคมสวนสัตว์โลกให้การยอมรับสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง เป็นสวนสัตว์ที่ได้มาตรฐานระดับโลกและรับเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมสวนสัตว์โลก (The World Association of Zoos and Aquariums : WAZA) ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2534 ถึง ปี พ.ศ. 2551

กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อนำเสนอกระบวนการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงได้นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยใช้กรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) และภาวะผู้นำมาใช้ในการศึกษาวิจัย

วิธีการเก็บข้อมูล

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ จึงใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยการ ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากทางเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์ ด้วยวิธีการ ดังนี้

1. ทางเอกสาร (Documentary Research) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมา และภารกิจหลักขององค์การสวนสัตว์ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำขององค์การสวนสัตว์ ที่มีความคิดริเริ่ม และมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนนโยบายเดิมขององค์การสวนสัตว์ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Key actor) ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและการนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ พร้อมเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ขนาดพกพา

2. ทางภาคสนาม (Field Observe) ด้วยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ด้านสวนสัตว์และสัตว์ป่า ภายในสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง คือ สวนสัตว์ดุสิต สวนสัตว์เปิดเขาเขียว สวนสัตว์เชียงใหม่ สวนสัตว์นครราชสีมาและสวนสัตว์สงขลาด้วยการสังเกตการณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการบันทึกข้อมูลพร้อมถ่ายภาพโดยใช้ อุปกรณ์ คอมพิวเตอร์ขนาดพกพา และกล้องถ่ายภาพ

3. สัมภาษณ์ (Interviews) ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant Interview) คือผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์ รองผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์ ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการส่วนการเงินและทรัพย์สิน ผู้อำนวยการสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง และทีมงาน ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์ วิจัยและให้การศึกษาและทีมงานโดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์ แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) พร้อมบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลภาพถ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสวนสัตว์ และสัตว์ป่าที่ได้มีการบันทึกเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงาน โดยใช้ อุปกรณ์ คอมพิวเตอร์ขนาดพกพา

นิยามศัพท์

1. องค์การฯ หมายถึง องค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
 2. สัตว์ป่าในถิ่นอาศัย (In-Situ) หมายถึง สัตว์ป่าที่ดำรงชีวิตอยู่ในป่าธรรมชาติ
 3. สัตว์ป่านอกถิ่นอาศัย (Ex-situ) หมายถึง สัตว์ป่าที่ไม่ได้มีการดำรงชีวิตอยู่ในป่าธรรมชาติ เช่น การเลี้ยงไว้ในสวนสัตว์ ในกรงเลี้ยง หรือเลี้ยงไว้ตามบ้าน
 4. เลือดชิด (In Breed) หมายถึง การผสมพันธุ์สัตว์จากพ่อแม่ที่มาจากสายเลือดเดียวกัน
- ทั้งนี้หมายความถึงการผสมกันระหว่างพ่อ/แม่ กับลูก

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมขององค์การสวนสัตว์ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติและภาวะผู้นำขององค์การสวนสัตว์ที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดสู่ความเป็นมาตรฐานระดับโลก แต่ละขั้นตอนที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยวิเคราะห์ ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2. วิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาหลักเกณฑ์และการเป็นสวนสัตว์ที่ได้มาตรฐานระดับโลก การบริหารจัดการด้านสวนสัตว์และสัตว์ป่าของสวนสัตว์ดุสิต สวนสัตว์เปิดเขาเขียว สวนสัตว์เชียงใหม่ สวนสัตว์นครราชสีมาและสวนสัตว์สงขลา

3. วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์ รองผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์ ผู้อำนวยการส่วนและผู้ช่วยผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์ วิจัยและให้การศึกษา ผู้อำนวยการส่วนและผู้ช่วยผู้อำนวยการส่วนการเงินและทรัพย์สิน ผู้อำนวยการสวนสัตว์ทั้ง 5 แห่ง และทีมงาน

เมื่อจัดทำข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในรูปแบบพรรณนาความตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแต่ละขั้นตอนรวมถึงลักษณะภาวะผู้นำขององค์การสวนสัตว์ ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (Theories) ขององค์การสวนสัตว์ ในการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดสู่มาตรฐานระดับโลก และนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายรวมถึงการกำหนดคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้นำองค์การสวนสัตว์ ในการรับสมัครผู้นำองค์การสวนสัตว์ในครั้งต่อไป

2. ทราบข้อมูลเกี่ยวกับภาวะผู้นำและกลยุทธ์ในการดำเนินงานด้านสวนสัตว์และสัตว์ป่าของสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง ในการเป็นสวนสัตว์ที่ได้มาตรฐานระดับโลก และนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดหลักสูตรการฝึกอบรม บุคลากรรุ่นใหม่เพื่อความพร้อมในการสร้างคนทดแทน

3. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การสวนสัตว์ และข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ของสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ ทั้ง 5 แห่ง ที่เป็นประโยชน์ในการนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชน ให้ทราบถึงบทบาท หน้าที่ ขององค์การสวนสัตว์อย่างถูกต้อง และปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีต่อภาพลักษณ์ของสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์ ที่มีอยู่เดิม