

นโยบายสาธารณะว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ : ศึกษากรณีผลกระทบต่อของนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์



นายอภิรักษ์ คงนุรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PUBLIC POLICY ON THE SLAUGHTERHOUSE : A CASE STUDY ON THE EFFECTS OF THE
SLAUGHTERHOUSE DEVELOPMENT POLICY

Mr. Apinan Kongnurat

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economic

Chulalongkorn University

Academic year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

อภินันท์ คงนุรัตน์ : นโยบายสาธารณะว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ : ศึกษากรณีผลกระทบของ
นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ (THE PUBLIC POLICY ON THE SLAUGHTERHOUSE : A
CASE STUDY ON THE EFFECTS OF THE SLAUGHTERHOUSE DEVELOPMENT
POLICY) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พุทธกาล วัชร, 227 หน้า.

วิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ต่อผู้เลี้ยงสัตว์
ผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภค และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเอา
ความรู้ที่ได้ไปใช้ในการพัฒนามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการผลิต
เนื้อสัตว์ครบทั้งวงจร เพื่อผลิตเนื้อสัตว์ที่สะอาดปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภคและรักษา
เสถียรภาพของการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างประเทศของประเทศไทย การดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรง
ฆ่าสัตว์มีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบในด้านลบคือโรงฆ่าสัตว์รายย่อยมีจำนวน
ลดลงแต่มีการลักลอบฆ่าสัตว์มากขึ้น เกิดการคอร์รัปชันเพื่อเอื้อประโยชน์ให้มีการลักลอบฆ่าสัตว์
และการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ผลกระทบด้านบวกคือโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีจำนวน
เพิ่มมากขึ้น มีเนื้อสัตว์สะอาดและปลอดภัยต่อผู้บริโภคมากขึ้น ราชการส่วนท้องถิ่นมีช่องทาง
จัดเก็บรายได้จาก อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ปัญหาหลักของการดำเนินตามนโยบาย
คือมีส่วนราชการหลายแห่งรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความล่าช้าใน
การออกใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ ในการดำเนินกิจกรรมโรงฆ่าสัตว์มี
กลุ่มผลประโยชน์แสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์โดยการลักลอบฆ่าสัตว์ และ
การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ซึ่งได้รับการสนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์จากข้าราชการ และ
นักการเมือง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4785956829 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: SLAUGHTERHOUSE / SLAUGHTERHOUSE DEVELOPMENT POLICY / ILLEGAL SLAUGHTERHOUSE / EFFECT / INTERERST GROUP/CORRUPTION

APINAN KONGNURAT : THE PUBLIC POLICY ON THE SLAUGHTERHOUSE :
A CASE STUDY ON THE EFFECTS OF THE SLAUGHTERHOUSE DEVELOPMENT
POLICY. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. BUDDHAGARN RUTCHATORN, Ph.D.,
227 pp.

The purposes of this research are to study the effects of the slaughterhouse development policy to the animal raisers, slaughterhouse manufactures, meat traders, consumers and the interest groups. The result of this research would be used to improve the standard of the slaughterhouse in Thailand.

The study reveals that the slaughterhouse development policy emphasis on the development of meat production chain. The aims of the development are to produce hygienic and safe meat for consumers and also to protect the status of international meat trade of Thailand. The policy implementation establish both of negative effects and positive effects. The negative effects are reducing number of small size of slaughterhouses but increasing number of animal killing smuggler and corruption. The positive effects are increasing legal slaughterhouses, hygienic and safe meat for consumers. The local governments have more opportunities to impose fee from slaughterhouse manufacturers. The main obstruction of policy implementation is many regulations and government organizations concerned which obstructed the process of slaughterhouse license permission. The interest group take the advantage form the policy implementation by do the business in the illegal slaughterhouse which were supported by officer and politician.

Field of Study : Political Economy
Academic Year : 2007

Student's Signature :
Advisor's Signature :

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชชธ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดีตลอดมา นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์และมีคุณค่ายิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงด้วยความซาบซึ้งใจยิ่ง

ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ Dr.Matsuda Morihito สัตวแพทย์จากโรงพยาบาลสัตว์เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น นายสัตวแพทย์สมบัติ ศุภประภากร ที่ได้อนุเคราะห์ให้ข้อมูลและระยะเวลาในการให้สัมภาษณ์ นอกจากนี้ยังมีบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่ขอเปิดเผยรายชื่อจนทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถือเป็นการงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาโรงพยาบาลสัตว์ฉบับแรกๆ ที่ได้นำนโยบายสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ คอร์รัปชั่น และผลกระทบต่อภายนอกมาศึกษาวิเคราะห์ จึงยังมีข้อมูลอีกมากมายที่ยังจำเป็นต้องวิจัยนโยบายในส่วนนี้ต่อไป ท้ายที่สุดผู้เขียนขอขอบคุณความดีที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตอบแทนพระคุณของพ่อ แม่ พี่ น้อง และภรรยา ที่ได้เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความห่วงใยมาโดยตลอด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	10
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง.....	17
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	17
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง.....	26
2.1.3 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองการเมือง.....	29
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับ กลุ่มผลประโยชน์.....	34
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับ คอร์รัปชัน และการแสวงหาค่าเช่า.....	43
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบภายนอก.....	55
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	59
2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	66
บทที่ 3 การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์	
3.1 นโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ในประเทศไทย.....	69

บทที่	หน้า
3.2 บทบาทของรัฐด้านการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์.....	77
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์.....	84
3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์.....	84
3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์.....	87
3.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายเนื้อสัตว์.....	92
3.3.4 กฎหมายเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นในด้านโรงฆ่าสัตว์และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์.....	93
3.4 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์.....	96
3.4.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	96
3.4.2 การกำกับดูแลการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์.....	97
3.5 การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์.....	100
3.6 การขออนุญาตฆ่าสัตว์.....	106
3.7 การอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์.....	110
3.8 สรุปผลการศึกษา.....	110
บทที่ 4 ผลการศึกษาการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์	
4.1 โรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทย.....	112
4.2 การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล.....	113
4.3 กลุ่มผลประโยชน์กับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในประเทศไทย.....	117
4.4 การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์.....	127
4.5 ปัจจัยที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์.....	137
4.6 ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์.....	141
4.7 การศึกษาโรงฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ ของประเทศญี่ปุ่น.....	150

บทที่	หน้า
บทที่ 5 กรณีศึกษาการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ประเภทสุกรในจังหวัดนครปฐม	
เนื้อสัตว์ประเภทสุกรในจังหวัดนครปฐม	
5.1 การผลิตเนื้อสุกรในจังหวัดนครปฐม.....	164
5.1.1 ภาพรวมการผลิตสุกรในจังหวัดนครปฐม.....	164
5.1.2 โครงสร้างเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกร.....	167
5.2 โครงสร้างการตลาดสุกรในจังหวัดนครปฐม.....	174
5.3 กลุ่มผลประโยชน์.....	181
5.4 สถานภาพโรงฆ่าสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม.....	183
5.5 ผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	187
5.6 สรุปผลการศึกษา.....	192
 บทที่ 6 บทสรุป	
6.1 บทสรุป.....	195
6.2 ปัญหาและอุปสรรค.....	198
6.3 ข้อเสนอแนะ.....	202
รายการอ้างอิง.....	204
ภาคผนวก.....	211
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	227

สารบัญตาราง

ญ

บทที่		หน้า
1	ค่าอาคารโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2536).....	107
2	จำนวนโรงฆ่าโค กระบือ สุกร ไก่ เป็ด และห่าน.....	115
3	จำนวนโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกที่มีใบอนุญาตกับไม่มีใบอนุญาต.....	116
4	แสดงปริมาณสัตว์ที่ราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ฆ่าเป็นอาหาร.....	117
5	โรงฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก.....	123
6	ค่าภาษี และค่าธรรมเนียมที่ผู้เลี้ยงและผู้ค้าสุกรต้องจ่าย.....	139
7	ค่าอาคารโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะ.....	159
8	แสดงจำนวนสัตว์ที่อนุญาตให้ฆ่าในโรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะ.....	160
9	ปริมาณการเลี้ยงสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม.....	165
10	แสดงจำนวนฟาร์มเลี้ยงสุกรขุนมาตรฐาน และปริมาณสัตว์ที่เลี้ยง ในปี พ.ศ. 2550.....	171
11	จำนวนโรงฆ่าสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม.....	184
12	จำนวนสุกรที่อนุญาตฆ่าในพื้นที่จังหวัดนครปฐม.....	185

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	ผลกระทบภายนอกด้านลบ.....	57
2	ผลกระทบภายนอกด้านบวก.....	58
3	กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	68
4	ขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์.....	101
5	ขั้นตอนการขออนุญาตฆ่าสัตว์.....	108
6	วิจัยจักรสูตร.....	166
7	วิถีตลาดสุกรของจังหวัดนครปฐม.....	177

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันผู้ผลิตอาหารต้องให้ความสำคัญในด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร เนื่องจากผู้บริโภคมีความตื่นตัวและใส่ใจในสุขภาพโดยเฉพาะความปลอดภัยของอาหาร และการเลือกบริโภคเฉพาะอาหารที่มีคุณภาพดีและปลอดภัยต่อสุขภาพ สำหรับการค้าอาหารระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศผู้นำเข้ามักใช้มาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารมาเป็นข้อจำกัดการนำเข้า เห็นได้ชัดเจนในกรณี ประเทศไทยเกิดโรคไข้หวัดนกระบาดในสัตว์ปีก เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2547 ประเทศผู้นำเข้าเนื้อไก่ และเนื้อเป็ดจากประเทศไทยทั้งหลาย เช่นประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหภาพยุโรป และประเทศในแถบตะวันออกกลาง ได้ระงับการนำเข้าเนื้อไก่ดิบ และเนื้อเป็ดดิบจากไทย หรือกรณีสหภาพยุโรปออกสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป (EU White Paper on Food Safety) ซึ่งกำหนดมาตรการสำคัญที่จะนำมาใช้ในการควบคุมความปลอดภัยของอาหารในด้านต่างๆ เช่น หลักการสืบย้อนกลับของผลิตภัณฑ์ (Traceability) เพื่อตรวจสอบย้อนกลับไปถึงแหล่งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหาร หลักการระวังภัยล่วงหน้า(Precautionary Principle) หลักการด้านสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการค้าสินค้าประเภทอาหารได้เข้าสู่ยุคของการค้าเสรีเหมือนสินค้าอื่นๆ การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าลดความสำคัญลง แต่มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Barrier) โดยเฉพาะประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการต่อรองทางการค้า และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งออกสินค้าอาหารของประเทศผู้ผลิตทั้งหลาย

ประเทศไทย เป็นผู้ผลิตอาหารทั้งเพื่อบริโภคในประเทศ และส่งออก รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการ เพื่อปกป้องการค้าสินค้าอาหารของประเทศไม่ให้ถูกกระทบจนสูญเสียการแข่งขันในตลาดโลก และคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนภายในประเทศ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารขึ้นในปี 2547 เป็น “ปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร” (Food Safety Year) เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและความปลอดภัยให้ผู้บริโภค และสร้างมาตรฐานสินค้าให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการผลิตสินค้าอาหารจากผลผลิตทางการเกษตรทั้งพืช สัตว์ และประมง ได้สนองนโยบาย

ความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐบาล ด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของอาหารขึ้นเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติ ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547: 11)

- (1) การนำสินค้าเกษตร และ อาหารสู่ตลาดโลก
- (2) ขยายกำลังการผลิต และ ปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ให้ผู้บริโภคคนไทย และคนทั่วโลกได้บริโภคอาหารที่มีมาตรฐานเดียวกัน
- (3) สร้างความปลอดภัยทางอาหาร (Food Safety) จากระดับไร่นาถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) ในเรื่องของมาตรฐานโรงงานผลิตอาหาร โรงฆ่าสัตว์ การจดทะเบียนฟาร์ม และ เขตการผลิตพืชเศรษฐกิจที่เหมาะสม (Zoning)
- (4) ส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศ ทั้งนี้จะอาศัยองค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบันเกษตรกรและระบบสหกรณ์ เป็นเครือข่ายการตลาดตลอดจนบูรณาการด้านการผลิตและการตลาด กับกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์

กรมปศุสัตว์ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปศุสัตว์ จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ตั้งแต่ระดับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ จนถึงสถานที่จำหน่าย เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริโภคจะมีเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่ถูกต้องอนามัย ปราศจากสารตกค้างต่างๆ และปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค โดยกำหนดระยะเวลาของการพัฒนามาตรฐานฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2548 ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547 : 2-3)

1. ด้านฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ดำเนินการขึ้นทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสุกรทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 30 กันยายน พ.ศ.2546 และ ปรับปรุงพัฒนา ฟาร์มเลี้ยงสุกรให้ได้รับการรับรองมาตรฐาน โดยปรับปรุงในด้านการจัดการสุขภาพสัตว์ การจัดการป้องกันโรค และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละฟาร์มจะมีสัตวแพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มเป็นผู้กำกับดูแล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์การป้องกันโรค และการใช้ยาที่ถูกต้อง ตลอดจนการตรวจสุขภาพสัตว์ที่ฟาร์มก่อนส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์ เพื่อให้สัตว์ทุกตัวที่จะนำเข้าโรงฆ่านั้นมีสุขภาพดี ไม่มีสารตกค้างต่างๆตามเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอน เช่น สารเร่งเนื้อแดง และ ยาปฏิชีวนะต่างๆ

2. ด้านโรงฆ่าสัตว์ ให้เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ดำเนินการตรวจประเมินโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 และ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 โรงฆ่าสัตว์ใดที่ไม่ผ่านการตรวจประเมิน จะต้องปรับปรุงให้แล้วเสร็จ และได้รับการรับรองหรือมีแผนการปรับปรุงอย่างชัดเจน ภายในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2546 ซึ่งในปี พ.ศ.2547 โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ (แบบขจส.2) และ โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งจะต้องปรับปรุงพัฒนา ไปสู่โรงฆ่าสัตว์มาตรฐานให้แล้วเสร็จ

ภายในปี พ.ศ.2548 ทั้งนี้ เพื่อการผลิตเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ ถูกสุขอนามัย และปลอดภัยต่อผู้บริโภค

3. ด้านการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ ดำเนินการปรับปรุงการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการใช้รถบรรทุกขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ที่มีมิดชิด ป้องกันฝุ่นละอองและสิ่งปนเปื้อนระหว่างการเดินทางติดตั้งเครื่องควบคุมอุณหภูมิเพื่อควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ ระหว่างการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์โดยดำเนินการปรับปรุง พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ถึง พ.ศ.2548

4. ด้านสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ดำเนินการปรับปรุง พัฒนา สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ทั่วประเทศได้แก่เชิงจำหน่ายเนื้อสัตว์ และ ซูเปอร์มาร์เก็ต ให้มีการออกแบบที่ถูกสุขลักษณะ และ ติดตั้งตู้แช่เย็นเนื้อสัตว์ เพื่อควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ เป็นการป้องกันการเจริญเติบโตของเชื้อโรคต่างๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์ดังกล่าวสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กรมปศุสัตว์ได้วางแนวทางการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547 : 4-5)

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547

(1) โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ทุกโรงงาน

(2) โรงฆ่าสัตว์ต้องมีพนักงานตรวจโรคสัตว์ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ก่อนฆ่า และ ตรวจโรคสัตว์หลังฆ่า ทั้งนี้ ต้องเก็บบันทึกข้อมูลการตรวจ และ การจำหน่ายซากสัตว์

(3) พนักงานตรวจโรคสัตว์ ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากสัตวแพทย์สภา

(4) สามารถตรวจสอบย้อนกลับแหล่งที่มาของสัตว์ตั้งแต่ ฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย

(5) ดำเนินการปรับปรุงระบบการขนส่งซากสัตว์ เนื้อสัตว์ ตลอดจนสถานที่จำหน่ายให้ถูกสุขอนามัย และ ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

(6) วงจรการผลิตเนื้อสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย

เป้าหมายของการพัฒนา มีดังนี้

1. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ตรวจประเมินโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศที่มีใบอนุญาต และ ปรับปรุง พัฒนาให้ได้ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ภายใน 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานภายในปี พ.ศ. 2548
2. ดำเนินการขึ้นทะเบียนโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต พ.ศ. 2546 ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2546 และ ขอใบอนุญาตให้ถูกต้องภายในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานภายในปี พ.ศ. 2548
3. ดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงสัตว์ (สุกร) ภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานฟาร์มภายในปี พ.ศ. 2547
4. ดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ค้าสัตว์ และ ผู้ค้าซากสัตว์ และ ต่อใบอนุญาตผู้ค้าสัตว์ (ร. 10) ทุกปี และ ปรับปรุง พัฒนาระบบการขนส่ง และ ปรับปรุง พัฒนาสถานที่จำหน่ายซากสัตว์ เนื้อสัตว์ ให้ได้มาตรฐานถูกสุขอนามัย และ ปลอดภัยต่อการบริโภคภายในปีพ.ศ.2548
- 5.จัดทำเอกสาร คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับผู้ประกอบการ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ และ คู่มือการจัดระบบการปฏิบัติงานควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์
6. จัดฝึกอบรมให้พนักงานตรวจโรคสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ ผู้ประกอบการทั่วประเทศ
7. จัดหาแหล่งเงินกู้ในการปรับปรุง พัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ การขนส่งซากสัตว์ เนื้อสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย
8. ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในด้านมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ และ ส่วนที่เกี่ยวข้อง
9. จัดระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และ การประเมินผลการปฏิบัติงาน
10. เผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินงาน และ การพัฒนาปรับปรุงฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย ตลอดจนความปลอดภัยของอาหารให้แก่ผู้ประกอบการ และ ผู้บริโภค

การดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามนโยบายของรัฐบาลดำเนินมาถึง ปี 2548 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายเดิมที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ดังนี้

1. ในแต่ละจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์อย่างน้อย จังหวัดละ 1 แห่งภายในปีพ.ศ. 2549

ส่งเสริมให้โรงฆ่าสัตว์โดยเฉพาะโรงฆ่าสัตว์ของหน่วยงานราชการ เช่น โรงฆ่าสัตว์เทศบาลต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน และมีกำลังการผลิตในการฆ่าสัตว์เพียงพอรองรับต่อความต้องการบริโภคของประชาชนภายในท้องถิ่น และจังหวัดใกล้เคียงได้ รวมทั้ง มีการดำเนินการฆ่าสัตว์ตามหลักวิธีการปฏิบัติที่ดี (Good Manufacturing Practice: GMP) เพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่ถูกต้องอนามัย ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์ (สุกร โค-กระบือ และ สัตว์ปีก) อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่งภายในปี 2549

2. โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) ภายในปี 2550

มีการให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน และ ตรวจสอบให้การดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งในแต่ละจังหวัดจะต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) ให้ถูกต้องภายในปี 2550

3. มีรถห้องเย็นขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์อย่างน้อยอำเภอละ 1 คันภายในปี 2549 การขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ควรมีลักษณะที่ปิดมิดชิด ป้องกันฝุ่นละอองและสิ่งปนเปื้อนจากภายนอกได้ รถขนส่งควรเป็นรถห้องเย็นควบคุมอุณหภูมิซากสัตว์และเนื้อสัตว์ตลอดการขนส่งจากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่าย โดยในแต่ละอำเภอควรมีรถห้องเย็นขนส่งซากสัตว์หรือเนื้อสัตว์อย่างน้อยหนึ่งคันภายในปี 2549

4. มีร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยอำเภอละ 1 แห่งภายในปี พ.ศ. 2549

สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ควรมีการออกแบบที่ถูกสุขลักษณะ เช่น จัดให้มีตู้แช่เย็นที่ควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ในระหว่างการจำหน่าย เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตของเชื้อจุลินทรีย์ มีการควบคุมความสะอาด และการปฏิบัติอย่างถูกสุขอนามัยของผู้จำหน่าย เช่น อ่างล้างมือ โดยในแต่ละอำเภอต้องมีร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยหนึ่งร้าน ภายในปี 2549

5. มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญด้านเนื้อสัตว์ปลอดภัย

ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัยด้านอาหารผู้บริโภคจึงเลือกซื้อเฉพาะอาหารที่มีคุณภาพ และ ปลอดภัยต่อการบริโภค ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ และการรณรงค์ให้เลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้

มาตรฐานจะช่วยกระตุ้นให้ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องซื้อเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานมาจำหน่าย

ผลการสำรวจโรงฆ่าสัตว์ ทั่วประเทศของกรมปศุสัตว์ในปีพ.ศ.2546 พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์ (โรงฆ่าสุกร โค-กระบือ) จำนวน 4,890 แห่ง เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตจำนวน 654 แห่ง ไม่มีใบอนุญาตจำนวน 4,236 แห่ง และมีโรงฆ่าสัตว์ 19 แห่ง ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (สมบัติศุภประภากร และ คณะ, 2548: 1-4) โรงฆ่าสัตว์จำนวน 19 แห่งนี้ ประกอบด้วยโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก 9 แห่ง (โรงฆ่าสุกร 7 แห่ง โรงฆ่าโค กระบือ 1 แห่ง และโรงฆ่าสุกร โค กระบือ 1 แห่ง) โรงฆ่าสัตว์ที่เหลือ 10 แห่ง เป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายในประเทศเท่านั้น

โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต จำนวน 4,236 แห่ง ได้ขอขึ้นทะเบียนเพื่อปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จำนวน 3,040 แห่ง และ ไม่ขอขึ้นทะเบียนเพื่อปรับปรุงจำนวน 1,196 แห่ง โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่ขึ้นทะเบียนเหล่านี้จะต้องหยุดดำเนินการฆ่าสัตว์ภายในปี พ.ศ. 2546

โรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตทั้ง 654 แห่ง เป็นโรงฆ่าสัตว์ของทางราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 540 แห่ง และเป็นของเอกชนจำนวน 114 แห่ง ในขณะที่โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต (โรงฆ่าสัตว์เถื่อน) ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะทั้งแบบฆ่าชำแหละหลังบ้านของผู้ค้าเนื้อสัตว์ และเป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ก่อสร้างเป็นอาคารรับบริการฆ่าและชำแหละในรูปของโรงฆ่าสัตว์อย่างชัดเจน โรงฆ่าสัตว์เถื่อนทั้ง 2 แบบมีจำนวน 4,236 แห่ง กระจายทั่วประเทศ โรงฆ่าสัตว์เถื่อนเหล่านี้มีทั้งที่เป็นของบุคคลทั่วไป และบางส่วนเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการสำรวจโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศในปีพ.ศ. 2547 พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์(สุกร โค กระบือ) กระจายทั่วประเทศประมาณ 2,845 แห่ง เป็นโรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐาน 16 แห่ง แบ่งเป็นโรงฆ่าและชำแหละ เนื้อสุกรเพื่อส่งออก 8 แห่ง โรงฆ่าโคเพื่อส่งออก 2 แห่ง เป็นโรงฆ่าสุกรที่ได้มาตรฐานกรมปศุสัตว์ และผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศเพียงอย่างเดียว 9 แห่ง โรงฆ่าสัตว์จำนวน 2,829 แห่งที่เหลือจะผลิตเนื้อสัตว์เพื่อขายภายในประเทศเพียงอย่างเดียว และส่วนใหญ่เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต ในปีเดียวกันนี้ มีโรงฆ่าสัตว์ปีก (เปิด ไก่) อยู่จำนวน 2,702 แห่ง เป็นโรงงานฆ่าไก่เพื่อส่งออก 25 แห่ง เป็นโรงฆ่าเปิดเพื่อส่งออก 2 แห่ง ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกที่เหลือส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก และผลิตเนื้อสัตว์ขายภายในประเทศ

ผลการสำรวจโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศในปี 2548 พบว่ามีโรงฆ่าสุกร โค กระบือ รวมทั้งหมด 1,797 แห่ง มีใบอนุญาต 524 แห่ง มีโรงฆ่าสัตว์ปีกจำนวน 922 แห่ง

จากข้อมูลการสำรวจโรงฆ่าสัตว์โดยกรมปศุสัตว์ทั้ง 3 ครั้งในปี 2546 ปี 2547 และ ปี 2548 แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่รัฐบาลกำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์และการดำเนินนโยบายมีผลกระทบทางลบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์กล่าวคือโรงฆ่าสัตว์มีแนวโน้มลดลงเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็กที่กระจายอยู่ในท้องถิ่นที่ไม่สามารถปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามกฎหมายต้องหยุดดำเนินการฆ่าสัตว์ภายในปี 2546 การหยุดดำเนินกิจการของโรงฆ่าสัตว์ในท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น เพราะโรงฆ่าสัตว์คือตลาดค้าสัตว์ของเกษตรกร และเป็นตลาดสำหรับซื้อขายเนื้อสัตว์สำหรับผู้บริโภคขายได้น้อย (Low Cost Living) ในท้องถิ่น

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นโดยมีพื้นฐานมาจากการสร้างมาตรการเพื่อปกป้องการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างประเทศ โดยกลุ่มนายทุนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในด้านการผลิตอาหารให้ปลอดภัย โดยเฉพาะการผลิตเนื้อสัตว์ซึ่งต้องให้ความสำคัญทั้งด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) และการฆ่าสัตว์โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) จนรัฐบาลตัดสินใจโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการในช่วงปลายปี 2545 และต่อมารัฐบาลได้กำหนดให้ปี 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งส่งผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินกิจกรรมพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายมักมีกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์อยู่เสมอ อาทิเช่น กลุ่มลักลอบฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต กลุ่มลักลอบฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสมยอมกันเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลักลอบฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์เถื่อน ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้ อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในระหว่างทำการฆ่าสัตว์เถื่อน เนื้อสัตว์อาจเกิดการปนเปื้อนสารเคมี เชื้อจุลินทรีย์ก่อโรค ผู้บริโภคเนื้อสัตว์จึงมีโอกาสเกิดการเจ็บป่วยจากการบริโภคเนื้อสัตว์เหล่านั้น และอาจเกิดโรคระบาดในวงกว้างจนกลายเป็นปัญหาทางสาธารณสุขในระดับชาติ หรือระหว่างประเทศ เช่นการรับประทาเนื้อสัตว์ปีกมีเชื้อโรคไข้หวัดนกแล้วเจ็บป่วยและเสียชีวิต เป็นต้น

การลักลอบฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขแล้วยังทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจการค้าเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ได้ เนื่องจากผู้ประกอบการฆ่าสัตว์เถื่อนไม่ต้องชำระอากรการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ทำให้มีต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์ต่ำกว่าผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการค้าเนื้อสัตว์ที่มีต้นทุนแตกต่างกัน อาจส่งผลให้ระบบการผลิตเนื้อสัตว์ไม่พัฒนาเพราะผู้ประกอบการมุ่งผลิตเนื้อสัตว์และลดต้นทุนการผลิตโดยไม่พัฒนาระบบการผลิตหรือไม่ลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ การขยายตัวด้านการค้าเนื้อสัตว์จึงเป็นไปได้ยากและถูกจำกัดอยู่เฉพาะภายในประเทศ

ปรากฏการณ์ลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน สามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันของบุคคลหลายฝ่ายเช่น ข้าราชการ นักการเมือง นายทุน นักธุรกิจหรือภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นและคงอยู่คือผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ เช่น ภาคเอกชนได้ผลกำไรมากกว่าวิธีดำเนินธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย นักการเมืองได้ฐานเสียง ข้าราชการได้สินบน เงินทอง หรือสถานะที่สูงขึ้น ลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้เข้าข่าย “คอร์รัปชัน” ซึ่งผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตีรัตน์ (2546) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรือไม่ผิดกฎหมายแต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรีนครินทร์ รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ)

อย่างไรก็ตาม Left, H. Nathaniel (1964: 8-14) เห็นว่าคอร์รัปชันมีผลกระทบได้ทั้งด้านลบ และ ด้านบวก ในด้านลบคอร์รัปชันสามารถส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีทำให้เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นการกีดขวางการพัฒนาประเทศ เพราะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนหรือการพัฒนา ในด้านบวก เขาเห็นว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาที่มากไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง มีวิกฤติเกิดขึ้นเป็นระยะๆ มีกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่ขาดความสมเหตุสมผล และเป็นเรื่องส่วนตัว และมีการตัดสินใจเรื่องการลงทุนที่มีความเสี่ยง และความไม่แน่นอนสูง คอร์รัปชันสามารถที่จะช่วยลดความไม่แน่นอน และยังช่วยขยายการลงทุนของธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ สินบนยังอาจช่วยทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มการแข่งขัน และประสิทธิภาพของธุรกิจภายในตลาดรวมทั้งคอร์รัปชัน ยังอาจทำหน้าที่ขัดขวางความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีของรัฐบาลได้อีกด้วย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษานโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ว่ามีผลกระทบต่อผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ และ ผู้บริโภคหรือไม่ อย่างไร และ ในการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ มีกลุ่มผลประโยชน์ใดบ้างเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตน หรือ องค์กร รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรคในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ เพื่อจะได้นำเอาองค์ความรู้ที่ได้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาผลกระทบของนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภค และผู้เลี้ยงสัตว์
2. ศึกษาการแสวงหาประโยชน์จากการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ ของกลุ่มผลประโยชน์
3. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาผลกระทบจากนโยบายพัฒนามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.3.2 การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะโรงฆ่าสุกร ในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐมเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนผู้เลี้ยงสุกรเป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่ที่มีการผลิตเนื้อสุกรเพื่อส่งเข้าไปจำหน่ายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ดังนั้นพื้นที่ดังกล่าวจึงมีผลกระทบทั้งต่อผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภค

1.3.3 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายพัฒนามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นข้อมูลที่ได้จากสำรวจเอกสาร และความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของกรมปศุสัตว์ ปศุสัตว์จังหวัด เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ และ ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับทราบถึงปัญหา และ อุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

โรงฆ่าสัตว์ หมายถึง สถานที่ที่กำหนดให้ทำการฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ หมายถึง โครงการ แผนปฏิบัติ หรือแนวทางการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

โรงฆ่าสัตว์เถื่อน หมายถึง สถานที่ที่ทำการฆ่าสัตว์ ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ หมายถึง การฆ่าสัตว์ในสถานที่นอกโรงฆ่าสัตว์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดในการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2549

ผลกระทบ หมายถึง ผลลัพธ์ที่คาดหมายไว้ว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งอาจเป็นผลลัพธ์ในทางบวกและทางลบ ผลลัพธ์ในทางบวกคือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เช่น มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานมากขึ้น การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ส่วนผลลัพธ์ในทางลบคือ ต้นทุน หรือ สิ่งที่จะต้องสูญเสียหรือต้องเข้าไปในการดำเนินกิจกรรม เช่น การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การลักลอบฆ่าสัตว์ ต้นทุนผลิตเนื้อสัตว์เพิ่ม เนื้อสัตว์ราคาแพง เป็นต้น

ผลกระทบภายนอก หมายถึง ผลลัพธ์ทั้งในเชิงบวกและลบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมหรือคาดหมายไว้ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบแก่บุคคลอื่น หรือ กลุ่มคนอื่น (Bystanders หรือ Third party) ที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมนั้น และ บุคคลอื่นต้องแบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านั้นโดยมิได้รับความสนใจจากรัฐ หรือ ผู้กำหนดนโยบาย

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง การรวมกลุ่มโดยความสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ อาจจะเป็นประโยชน์โดยทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่ม และภายใต้การรวมกันนี้เพื่อจะได้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

คอร์รัปชัน หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือให้กับพรรคพวก โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือพฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ

การแสวงหาผลประโยชน์ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เป็นการตอบแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และการได้มาซึ่งผลประโยชน์นี้อาจจะมีการดำเนินการที่

ไม่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมหรือกฎหมาย โดยลักษณะของผลประโยชน์อาจจะอยู่ในรูปเงินทอง
สิ่งของ หรือสถานภาพที่สูงขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคและผู้เลี้ยงสัตว์ และศึกษาการแสวงหาผลประโยชน์ต่อการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ของกลุ่มผลประโยชน์รวมทั้งการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ โดยมีวิธีในการดำเนินการวิจัย ดังนี้คือ

1. **การเลือกพื้นที่ในการศึกษา** ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ที่มีต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้า ผู้บริโภคและผู้เลี้ยงสัตว์ ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาโรงฆ่าสัตว์ประเภทสุกร เนื่องจากเนื้อสุกรเป็นอาหารที่คนไทยนิยมบริโภคอยู่ทั่วไป ดังนั้นพื้นที่ในการศึกษาจะต้องประกอบด้วยผู้เลี้ยงสุกร และมีปริมาณโรงฆ่าสัตว์ประเภทสุกรเป็นจำนวนมาก และผู้ค้าเป็นจำนวนมาก ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างเลือกพื้นที่ในการศึกษาแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ จังหวัดนครปฐม เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้และพื้นที่จังหวัดนครปฐมเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตปริมณฑล มีการฆ่าสุกรเพื่อส่งเข้าไปจำหน่ายในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีดังนี้

2.1. **การศึกษาเอกสาร (Documentary Research)** ทั้งเอกสารขั้นต้น (Primary Source) และเอกสารขั้นรอง (Secondary Source) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เช่น ความเป็นมาของนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แนวคิดด้านผลกระทบภายนอกเป็นต้น เพื่อสร้างเป็นกรอบในการวิจัย

2.2. **การสัมภาษณ์ (Interview)** การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) กลุ่มต่างๆ ดังนี้

2.2.1. **กลุ่มที่ 1** กลุ่มเจ้าหน้าที่ในระดับบริหาร ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ และเจ้าหน้าที่ในระดับ

ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโรงพยาบาล โรงพัสดุ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของกรมปศุสัตว์ ปศุสัตว์จังหวัด นายสัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์ เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์

2.2.2. กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ และผู้เลี้ยงสัตว์ เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2.2.3. กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมการฆ่าสัตว์ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงฆ่าสัตว์

เนื่องจากผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลหลายกลุ่มและต่างสถานภาพกัน มีการสัมภาษณ์ตามแนวการสัมภาษณ์ที่วางไว้ โดยเน้นการสัมภาษณ์ที่พยายามศึกษาความจริงจากผู้สัมภาษณ์ให้มากที่สุด ใช้การพูดคุยแบบธรรมดาและเป็นกันเองเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลเกิดความมั่นใจและยอมเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นจึงใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) และวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) โดยมีวิธีการในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในกลุ่มที่ 1 โดยใช้การสัมภาษณ์ตามแนวคำถามในกรอบของการวิจัย ลักษณะการสัมภาษณ์ในประเด็นกว้างๆ

2) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกลุ่มที่ 2 คือกลุ่มผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ และผู้เลี้ยงสัตว์ และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการของการวิจัยครั้งนี้มี 3 ลักษณะได้แก่

ลักษณะที่ 1 แบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบของผู้ให้ข้อมูล เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีอิสระที่จะอธิบายแนวความคิดของตนและรู้สึกเป็นธรรมชาติ

ลักษณะที่ 2 แบบมีจุดสนใจเฉพาะหรือเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อค้นหาข้อมูลเฉพาะที่ผู้วิจัยมีความสนใจอยู่แล้วเป็นกรณีพิเศษ

ลักษณะที่ 3 แบบตะล่อมกล่อมเกล่า (Probe) เป็นการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบความรู้สึกนึกคิดและทัศนคติของคนที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อล้วงความจริงจากผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุดโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคและปัจจัยต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

3. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อคำถามที่จะทำการศึกษาไว้อย่างกว้างๆ ตามกรอบของการวิจัยเป็นการล่วงหน้า เป็นลักษณะคำถามแบบเปิดที่ผู้วิจัยต้องใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ลักษณะของการสัมภาษณ์จะออกมาในลักษณะของการสนทนา แลกเปลี่ยนข้อมูล ในการสัมภาษณ์นี้จัดรูปแบบทั้งแบบเป็นทางการและลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลและสถานการณ์

4. การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Source) เป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิจากรายงานสถิติ และข้อมูลหนังสือราชการ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาทำวิจัยได้แก่ ตำรา เอกสารวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือราชการ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ ข่าวสาร บทความ เอกสาร สัมมนา และรายงานการวิจัย รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องที่มาของข้อมูล โดยค้นคว้าจากห้องสมุดของกรมศิลปากร ห้องสมุดของสถานศึกษาต่างๆ ได้แก่ คณะสัตวแพทยศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ติดต่อขออนุญาตเพื่อทำการสัมภาษณ์จากผู้ให้การสัมภาษณ์ทุกท่านและนัดหมายวัน เวลา ซึ่งผู้ให้การสัมภาษณ์ทุกท่านก็อนุเคราะห์สละเวลาให้การสัมภาษณ์เป็นอย่างดี เนื่องจากกลุ่มผู้ให้การสัมภาษณ์มีความแตกต่างกันหลายกลุ่มตามสถานภาพกัน ดังนั้นในการสัมภาษณ์ตามแนวการสัมภาษณ์ที่วางไว้ ระมัดระวังในเรื่องของภาษา โดยเน้นการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุด ดังนั้นจึงพยายามใช้การพูดคุยแบบธรรมดาที่เป็นกันเอง เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลเกิดความมั่นใจและยอมเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงใช้เทคนิควิธีการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ 1 และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Non-formal Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นแนวคำถามแบบเดียวกัน

เพื่อเป็นการป้องกันการตกหล่น สูญหายของข้อมูล ดังนั้นผู้สัมภาษณ์จึงมีการจดบันทึกประเด็นที่สำคัญ และมีการสรุปประเด็นที่สำคัญของการสัมภาษณ์ทันทีที่การสัมภาษณ์สิ้นสุดลง หากแต่ละท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมก็มีการรวบรวมจดบันทึกแยกไว้ต่างหากด้วย

5. การจัดการกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์มาทำการลดทอนข้อมูล ตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งกระบวนการทั้งสามนี้จะกระทำไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละครั้ง และในขั้นตอนสุดท้ายจะนำข้อมูลจากการวิเคราะห์มาทำการนำเสนอต่อไป โดยขั้นตอนต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

5.1 การลดทอนข้อมูล

ภายหลังจากเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะกลับมาทบทวนข้อมูลที่บันทึกได้ในแต่ละวันและทำการสรุปและจำแนกข้อมูลตามประเด็นต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกรอบของการวิจัย เพื่อง่ายต่อการสืบค้น และทำการลดทอนข้อมูลที่ซ้ำๆ กันลงและกำจัดข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องและไม่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยออกไป รวมทั้งการรวมข้อเสน่อื่นๆ ของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอข้อมูลไว้อีกส่วนหนึ่ง

5.2 การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อให้ผลการวิจัยนั้นมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ (Valid and Reliable) นั้น จะต้องใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยการตรวจสอบข้อมูลด้านแหล่งเวลา คือ การเก็บข้อมูลในประเด็นเดียวกันแต่ต่างเวลากัน แหล่งสถานที่คือการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นเดียวกันแต่ต่างสถานที่กัน และแหล่งบุคคลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นเดียวกันแต่มีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักหลายๆ กลุ่ม และนอกจากนั้นผู้วิจัยยังใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นเดียวกันแต่ใช้วิธีการที่หลากหลายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพจะเริ่มกระทำไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละวัน โดยผู้วิจัยนำข้อมูลทั้งหมดจากการวิเคราะห์เอกสารและสรุปจากการสัมภาษณ์มาอ่านทบทวน แล้วแยกย่อยเป็นหมวดหมู่โดยแยกตามกรอบของแนวคำถามที่กำหนดไว้ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในช่วงนี้เป็นการลดขนาดของข้อมูล สามารถเกิดความเข้าใจ และสามารถสร้างข้อสรุปที่เหมือนๆ กัน คล้ายคลึงกันหรือแยกเรื่องที่แตกต่างกันออกจากกัน พร้อมทั้งจะตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล เพื่อเขียนเป็นข้อสรุปต่อไป การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่รวบรวมได้ เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลมาในช่วงแรกๆ และเริ่มวิเคราะห์หาคำอธิบายความคล้ายคลึง ความแตกต่าง อาจจะเป็นรูปแบบซึ่งเป็นข้อสมมติฐานชั่วคราวย่อยๆ หลายสมมติฐานและจากนั้นจะเก็บข้อมูลทดสอบสมมติฐานจนสามารถหาหลักฐานยืนยันได้อย่างชัดเจนจากข้อสรุปย่อยๆ ไปสู่ข้อสรุปใหญ่ไปเรื่อยๆ

2) การจำแนกชนิดของข้อมูล โดยการจำแนกตามประเด็นที่กำหนดไว้ในกรอบของการวิจัย นั่นคือผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์และผู้เลี้ยงสัตว์ การแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และปัญหา อุปสรรคของการประกอบกิจการตามนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ พร้อมทั้งอธิบายความสัมพันธ์ของเหตุการณ์ต่างๆ ปัจจัยและผลกระทบต่างๆ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ทั้งหมด

3) นำผลข้อมูลที่เป็นข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์มาจำแนกเข้าพวกข้อมูลและพิจารณาหาข้อสรุปแบบอุปนัย และพิจารณาความเกี่ยวข้องกันของข้อมูลทั้งหมด หากอธิบายเพื่อนำเสนอแนะในขั้นตอนการนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

6. การนำเสนอข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสรุปข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) จากนั้นเขียนรายงานข้อสรุปการวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive) และพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์แยกประเภทของข้อมูลโดยแยกตามกรอบของการวิจัย ส่วนข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคและข้อคิดเห็นอื่นๆ เกี่ยวกับนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ที่ผู้วิจัยรวบรวมได้นำเสนอในส่วนท้ายของการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์ในทางวิชาการ การศึกษาผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะอีกประเภทหนึ่ง ผลของการวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับระบบการควบคุมการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ของประเทศไทย บทบาทของภาครัฐ ผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ประกอบกิจการโรงงานฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ และผู้บริโภคต่อการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์เพื่อผลิตเนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ยังเป็นการประมวลและขยายความรู้ทางด้านการวิจัยนโยบายสาธารณะได้อีกด้วย

2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลทางด้านวิชาการในเรื่องผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้าเนื้อสัตว์

ผู้บริโภคนเนื้อสัตว์ และผู้เลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้ผลจากการวิจัยดังกล่าวสามารถนำไปสู่การสะท้อนผลย้อนกลับในการทบทวนนโยบายในการที่จะยุติหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในการแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการที่จะดำรงรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของชาติได้อีกด้วย นอกจากนี้ข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งในด้านปัญหา อุปสรรคของการดำเนินนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์สามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงนโยบายได้เช่นกัน

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ได้แก่หัวหน้าหน่วยงานด้านวางแผนและนโยบายและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง นโยบายสาธารณะว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์: ศึกษากรณีผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ที่ให้ความสำคัญในบริบทของเศรษฐศาสตร์การเมือง แบ่งแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย เป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับ กลุ่มผลประโยชน์
3. แนวคิดเกี่ยวกับ คอร์รัปชัน และ การแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบภายนอก
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง

การศึกษา แนวคิดด้าน นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง และ นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ดังนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในสังคมตั้งแต่มนุษย์จัดระบบการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบแบบแผน นโยบายสาธารณะสมัยกรีกเป็นเรื่องเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม กฎระเบียบที่นำมาใช้บังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือละเว้นการประพฤติปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาของสังคมที่เห็นว่ายากต่อการแก้ไขถ้าปัญหานั้นเกิดขึ้น และ เพื่อสร้างสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในสังคมที่เอื้อให้คนในสังคมอยู่ดีกินดีมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ เพราะเป็นเครื่องชี้แนะการวางแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกฎเกณฑ์กำหนดขอบเขตการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้เกิดการประสานและร่วมมือกันในการบริหารงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์การจนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550 : 3-4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสนใจของประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคม ประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่งจากนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งทางการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างประชาชน (Public) พรรคการเมือง (Political Parties) รัฐสภา (Congress) ตุลาการ (Courts) ระบบราชการ (Bureaucracy) ระบบบริหาร (Executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Governments) เป็นต้น

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของนักคิดต่างๆ ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกัน และ ส่งเสริมให้ผู้วิจัยเข้าใจบริบทของนโยบายสาธารณะได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการวิเคราะห์ การสำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะจากผลงานของนักวิชาการต่างๆทำให้ทราบว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายค่อนข้างกว้างขวางบุคคลต่าง ๆ มักใช้คำว่า “นโยบายสาธารณะ” ในการสื่ออ้างอิงถึงสิ่งหรือปรากฏการณ์ต่างๆ ดังนี้

นโยบายสาธารณะ ในทัศนะของ Carl J.Friedrich (1963 : 70) คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหาอุปสรรค(Obstacles) และโอกาส(Opportunities) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมาย หรือกระทำให้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะต้องประกอบด้วยแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเป้าประสงค์(Goal) วัตถุประสงค์(Objective) หรือจุดมุ่งหมาย(Purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ

Ira Sharkansky (1970 : 1) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลรวมทั้งข้อกำหนด และระเบียบในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคล และนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐ ที่ครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมด และต่างประเทศทั้งหมดเช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศ เป็นต้น จากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า Sharkansky พยายามที่จะสื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรมคือ เป็นกิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลกระทำโดยจะไม่ครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเสนอหรือที่ตั้งใจที่จะทำ หรือสิ่งที่ตัดสินใจไม่กระทำ และ ไม่ได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำและทำไมต้องกระทำ หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนหรือค่านิยมของสังคม ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นงานกิจวัตร (Routines) ของรัฐบาลในด้านต่างๆที่รัฐบาลต้องกระทำ เป็นความหมายสั้นๆเป็นรูปธรรม และเข้าใจง่าย แต่อาจขาดสาระสำคัญบางประการที่จำเป็นต้องขยายความให้ชัดเจน เพื่อความเข้าใจที่ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

Thomas R. Dye (1984 : 1) เสนอว่านโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยในส่วนของเลือกกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และ กิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น จากแนวความคิดของ Dye มีส่วนคล้ายคลึงกับแนวคิดของ Sharkansky คือ นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ส่วนที่แตกต่างและมีความสำคัญคือ ส่วนที่ Dye ระบุว่าสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือเป็นนโยบายสาธารณะด้วย ในขณะที่แนวความคิดของ Sharkansky มีได้กล่าวถึงประเด็นนี้แต่อย่างใด ความแตกต่างดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างสำคัญว่า แนวความคิดของ Dye เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ ครอบคลุมปรากฏการณ์ที่เป็นจริงมากกว่าแนวความคิดของ Sharkansky ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำล้วนมีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น

ในทรรศนะของ Anderson, J.E. (1970 : 1) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายสาธารณะอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้นโยบายสาธารณะต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจ กระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับ นโยบายสาธารณะจึงเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือการกระทำของรัฐบาลซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำ ที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า

สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำ หรือเสนอให้กระทำเท่านั้น Anderson (1994 : 5-6) มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. นิยามนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำที่บรรลุเป้าหมายมากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้

2. นโยบายสาธารณะประกอบด้วยชุด(Course) หรือแบบแผน(Pattern) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยก หรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี

3. นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (Policy Demand) ของประชาชน หรือผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่ต้องกระทำ หรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่น่าเสนอโดยเอกชนอื่นๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการหน่วยอื่นๆ ต่อหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง

4. นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริงๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือ สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น

5. นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวก หรือทางลบก็ได้

6. นโยบายสาธารณะในฐานะทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในลักษณะของกฎหมาย หรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายควบคุม การนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถบนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ จะต้องถูปรับหรือถูกลงโทษ ซึ่งหมายความว่านโยบายสาธารณะมีผลบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

David Easton (1953 : 19-20) ให้คำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ดังนั้นการกระทำต่างๆของรัฐบาลไม่ว่าด้านใดย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆของสังคมนั้นๆ

Carldwell, L.K. (1970 : 2) เสนอว่านโยบายสาธารณะได้แก่ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ที่สังคมจะดำเนินการ ยินยอม หรือห้ามกระทำ

Clarke Cochran (1982 : 4) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยเจตนาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานหรือบุคลากรของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะชน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2531 : 1-3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล บุคคลโดยทั่วไปมักจะใช้คำว่านโยบายสาธารณะในลักษณะที่ค่อนข้างจะหลากหลาย และมักจะอ้างถึงสิ่งที่เรียกว่านโยบายสาธารณะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

1. นโยบายสาธารณะถูกใช้เป็นคำแทนที่กลุ่มของกิจกรรม (Field of Activity) ที่ทางรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ด้านการเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านการเคหะ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เห็นถึงขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลในการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2. นโยบายสาธารณะเป็นการแสดงออกของเป้าหมายโดยทั่วไป (General Purpose) หรือสภาพการณ์อันเป็นที่พึงปรารถนา (Desired State of Affairs) เช่น ประเทศชาติมั่นคงประชาชนมั่งคั่ง เป็นต้น ซึ่งมักจะเป็นเรื่องของศิลปะโวหารที่มุ่งให้ประทับใจมากกว่าความมุ่งหวังอย่างจริงจัง

3. นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องข้อเสนอบางประการ (Specific Proposals) ของกลุ่มการเมืองต่างๆที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอต่างๆเหล่านั้นมักจะเป็นเรื่องเฉพาะกิจหรือเกี่ยวข้องกับข้อเสนออื่นๆหรือเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้าย

4. นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล (Decisions of Government) ซึ่งจะเป็นการมุ่งให้ความสนใจเฉพาะในช่วงเวลาที่กำลังตัดสินใจ (Moments of Choice) ว่า รัฐบาลเลือกที่จะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร หรือจะมีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติบางสิ่งบางอย่างเช่น การสร้างระบบขนส่งมวลชน เพื่อแก้ปัญหการจราจรในกรุงเทพมหานครเป็นแบบลอยฟ้าหรือใต้ดิน การยกเลิกหรือยังคงให้มีการจัดเก็บดอกเบียเงินฝาก เป็นต้น

5. นโยบายสาธารณะเป็นการให้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authorization) ซึ่งเป็นเรื่องของการออกตัวบทกฎหมายในการอนุญาต หรือเป็นเงื่อนไขข้อกำหนด

สำหรับการดำเนินงานบางอย่าง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาสิทธิและประโยชน์ ลักษณะต่างๆ รวมถึงลดจนถึงการอำนวยความสะดวก และการให้ความช่วยเหลือแก่นักลงทุน และผู้สนใจลงทุน เป็นต้น

6. นโยบายสาธารณะหมายถึง แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมและทรัพยากร องค์การบริหารจัดการ รวมทั้งระเบียบปฏิบัติการต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เช่น แผนงานและโครงการเคหะชุมชนและเมืองใหม่ของการเคหะแห่งชาติ แผนงานและโครงการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน แผนงานและโครงการส่งเสริมการเกษตรของกรมส่งเสริมการเกษตร แผนงานและโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

7. นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (Output) ที่ทางราชการได้ดำเนินการไปซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของผลิตภัณฑ์และการให้บริการ การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น และมักจะมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเภทของนโยบายสาธารณะเช่น จำนวนกิโลเมตรของถนนยางมะตอยเข้าสู่หมู่บ้านต่างๆ จำนวนปริมาณของน้ำมันไร้สารตะกั่วที่มีการบริโภค จำนวนคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนที่มีการอนุมัติ จำนวนยอดของผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมสวมหมวกนิรภัย เป็นต้น ซึ่งผลผลิตของการดำเนินงานเหล่านี้จะส่งผลเชื่อมโยงต่อผลลัพธ์หรือสัมฤทธิ์ผลของรัฐบาล

8. นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งในส่วนที่ตั้งใจไว้และไม่ได้ตั้งใจไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นผลเชื่อมโยงจากผลผลิตและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การลดลงของสารตะกั่วในบรรยากาศจากความพยายามของรัฐบาลในการนำเอาน้ำมันไร้สารตะกั่วมาใช้ทดแทนน้ำมันที่มีสารตะกั่วเจือปนอยู่ การลดลงของอุบัติเหตุการตายอันเป็นผลมาจากการบังคับให้ผู้ขับขี่จักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัย ความกินดีอยู่ดีของประชาชนจากการกระจายความเจริญออกสู่ส่วนภูมิภาค เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 2) กล่าวว่า นโยบายตามความหมายกว้างคือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไรก็ดี เมื่อใด โดยนํ่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และการกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2545 : 8) เสนอความเห็นว่ นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2550 : 23, 43) กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยม และ ผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ขอบด้วยกฎหมาย นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยม และ ความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

ในหนังสือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเวศ วะสี (หน้า7-21) เสนอแนะว่า นโยบายสาธารณะที่ดี (Healthy Public Policies) คือนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และ ประโยชน์สุขของมหาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ไม่ควรจรรवरัดให้ได้ข้อเสนอเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรจะเน้นที่การมีส่วนร่วมเรียนรู้ของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง จนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม (Social Understanding) เป็นคุณค่าของสังคม (Social Value) เป็นการปฏิบัติโดยสังคม (Social Practice) ส่วนข้อเสนอก็เป็นผลพลอยได้อย่างหนึ่ง กระบวนการนโยบายสาธารณะเน้นที่การเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นกลาง โดยไม่เข้าไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การจ้องทำลายหรือการเอาชนะคะคานกันด้วยทิฐิมานะ เพราะจะทำให้มีการเรียนรู้น้อย ประเวศ วะสี ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2 ส่วนคือ กระบวนการนโยบายสาธารณะในอุดมคติ และนโยบายสาธารณะในความเป็นจริง ดังนี้

1. กระบวนการนโยบายสาธารณะในอุดมคติ ควรประกอบด้วยบุคคล 3 ประการคือ

1.1 เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – based policy formation)

1.2 เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้เสียคือสังคม ควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้ร่วมกันกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใส และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

1.3 กระบวนการทางศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติ เพื่อความถูกต้องดีงาม และประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ไม่แบ่งเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะในความเป็นจริง มักประกอบไปด้วยอบุคคล 3 ประการ คือ

2.1 ขาดฐานความรู้ เกิดจากการคิดเอาเอง การมีประโยชน์แบ่งเร้น จากความคิดชั่วแค้นที่ขาดข้อมูลหลักฐาน และผ่านการวิจรรณญาณมาอย่างดี

2.2 ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บางทีคนไม่กี่คน หรือคนคนเดียว กำหนดนโยบาย โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างขวาง แต่คนทั้งประเทศ กลับได้รับผลเสีย

2.3 ขาดศีลธรรม คือขาดอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงาม และประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่เพื่อประโยชน์แบ่งเร้นของคนบางคนหรือบางกลุ่ม

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550 : 21-22) จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และ ต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน

8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่ การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจ แบบเอกเทศ

9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือก ที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศ และกิจกรรมระหว่าง ประเทศ

12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก หรือทางลบต่อสังคม

13. เป็นกิจกรรมที่ขอบด้วยกฎหมาย

ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Factors Affecting Policy Decision- Making) ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจถึงบทบาทและอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการตัดสินใจ เลือกนโยบายของผู้นำประเทศ หรือผู้นำองค์กรต่างๆ ได้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ต่างๆ ทำไมผู้ตัดสินใจนโยบายจึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอะไร เพราะสาเหตุอะไร ปัจจัยที่ใช้ พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย มีดังนี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2550 : 376-385, มยุรี อนุমানราชชน, 2547 : 84-101)

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยอันดับหนึ่งเสมอสำหรับ ผลประโยชน์จะเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะ

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย มองว่าใครคือผู้กำหนดนโยบาย มีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน กลุ่มผู้นำจะมีอิทธิพลในการกำหนด นโยบาย

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลเอกสารต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญ สถิติข้อมูล ต่างๆที่ใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะจะมาจากข้อมูลเอกสารทั้งข้อมูลปฐม ภูมิและทุติยภูมิ

2. ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อม (Environment Factors) สภาพแวดล้อมที่จะมี อิทธิพลหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อการทำงานหรือองค์การ ซึ่งต่างก็จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองที่เป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ถ้ามองในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองอย่างไร เช่นประเด็นการหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นตัวสะท้อนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน

2.3 ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมจะมีมาก เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมครอบครัว จำนวนประชากร เช่นถ้ามีประชากรในวัยเด็กมาก นโยบายสาธารณะก็จะออกไปทางการจัดการศึกษา หรือคนชรามากก็จะมีนโยบายสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย

2.5 ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบาย

3.1 ค่านิยม (Value) การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อกำหนดนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ถูกต่อต้าน

3.2 ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political Party Affiliation) ที่จุดยืนของพรรคการเมืองที่สามารถวิเคราะห์ทิศทางของการกำหนดนโยบายตามผลประโยชน์ของประชาชน

3.3 มติมหาชน (Public Opinion) มีความสำคัญมีบทบาทมากกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ประโยชน์สาธารณะชน การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเน้นศึกษาวิเคราะห์เรื่องราวต่างๆในหลายมิติ เช่น มิติด้านสถาบัน (Institution) มิติด้านการเมือง เรื่องของอำนาจ (Power) และชนชั้น (Class) รวมไปถึงมิติทางด้านบริบททางประวัติศาสตร์ (Historical Context) กล่าวคือ จะมีลักษณะการวิเคราะห์ที่เป็นแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม การวิเคราะห์ในเชิงพลวัต (Dynamics) ที่มีการใช้มิติทางประวัติศาสตร์มาร่วมพิจารณาด้วย และการวิเคราะห์ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงในสังคม

เศรษฐศาสตร์การเมืองถือว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจคือพื้นฐานของชีวิตคน ในระบบสังคมนิยม ความเชื่อมโยงของปัจจัยและปัญหาต่างๆ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำเนิดการพัฒนา และการสลายตัวของปรากฏการณ์ทางสังคม บนพื้นฐานเหล่านี้ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงสังคมได้ การดำเนินของปัจจัยต่างๆในระบบเศรษฐกิจ หรือสังคมมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันเป็นระบบ ระบบเศรษฐกิจแต่ละระบบย่อมมีระบบความสัมพันธ์ของตนเอง ความหมาย และ ความสัมพันธ์ ระหว่างมูลค่าส่วนเกิน กำไร การผลิต การสะสมทุน ค่าจ้าง ในระบบทุนนิยมย่อมแตกต่างจากระบบสังคมนิยม ปรากฏการณ์ และ ความสัมพันธ์ต่างๆในระบบ ย่อมเปลี่ยนแปลง และ พัฒนา อยู่เสมอตามหลักการแห่งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการของระบบนี้เกิดจากการผลักดัน ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับเรื่องความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างปัจจัยที่ขัดแย้งกัน ในระบบเศรษฐกิจใดก็ตามจะเต็มไปด้วยผลประโยชน์ของชนชั้นต่างๆ การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนชั้นต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์เหล่านี้ได้ชัดเจน เศรษฐศาสตร์การเมืองมองว่า ในวงการเศรษฐกิจนั้น มิใช่เป็นวงการที่เกี่ยวกับกิจกรรมการผลิตเพียงอย่างเดียวหากแต่เป็นเวทีการต่อสู้ทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจจะไม่ต่อสู้ในวงการเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ยังก้าวไปต่อสู้ทางการเมืองด้วย การเมืองคือการเข้าไปร่วมกิจกรรมของรัฐ กำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ เราจะเห็นว่าการเมืองเป็นหลักประกันอย่างดีที่จะทำให้กลุ่มที่มีอำนาจรักษาผลประโยชน์เอาไว้ได้ ทั้งนี้เพราะ นโยบายและมาตรการต่างๆ จะสนองความต้องการ และผลประโยชน์หลักของกลุ่มเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ เลนินจึงกล่าวว่า การเมืองคือการแสดงออกอยู่ที่ศูนย์รวมของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ และการเมืองทั้ง 2 ด้าน มีความสัมพันธ์กัน ดังนี้ (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2529 : 13-14)

1. ผลประโยชน์เศรษฐกิจจะกำหนดเนื้อหาของการเมือง (นโยบาย มาตรการ)
2. การเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาผลประโยชน์ของเศรษฐกิจ

ความจริงของทั้ง 2 ข้อนี้ นำไปสู่ข้อสรุปว่าประชาชนต้องมีอำนาจทางการเมืองเสียก่อน จึงสามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และบรรลุซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้

ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2529 : 29) กล่าวว่า เศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นไม่ใช่การเมือง และไม่ใช่อำนาจการผลิตในความหมายทางด้านเทคนิค หรือเทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์การเมืองคือ ความสัมพันธ์ทางสังคมของคนที่อยู่ในการผลิต ศูนย์กลางของเศรษฐศาสตร์การเมืองคือ ความสัมพันธ์ของชนชั้นในสังคมซึ่งผูกพันกับผลประโยชน์ทางวัตถุขั้นพื้นฐานที่ขัดแย้งกัน เศรษฐศาสตร์การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ซึ่งเต็มไปด้วยผลประโยชน์ทางวัตถุ ฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่ม แต่ละชนชั้นย่อมขึ้นอยู่กับระบบ

เศรษฐกิจสังคมที่ดำรงอยู่ ซึ่งความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มชนต่างๆในสังคมมีหลายประเภท หลายระดับ ดังนี้ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2529 : 173-174)

1. เศรษฐศาสตร์การเมืองมองว่าปัญหาหลักของระบบเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรายได้ ทรัพย์สินสมบัติ และผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน

2. ในการแบ่งรายได้ เศรษฐศาสตร์การเมืองเน้นความสามารถของกลุ่มชนในการครอบครองส่วนเกิน ความสามารถนี้ อาจเกิดได้จากแหล่งต่างๆ กล่าวคือ

- ในกระบวนการผลิต หรือในการควบคุมระบบการผลิตอันสืบเนื่องมาจากระบบกรรมสิทธิ์

- ในการควบคุมแรงงาน และทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ของระบบเศรษฐกิจ

- ในการสถาปนาอำนาจตลาด (Market Power) หรือ อำนาจผูกขาดการตลาด (Degree of Monopoly)

3. การแบ่งผลประโยชน์ที่ไม่เท่ากัน ย่อมเกี่ยวพันกับการแบ่งอำนาจที่ไม่เท่ากันระหว่างกลุ่มชนหรือภายในกลุ่มเดียวกัน

3.1 อำนาจผูกขาดที่เพิ่มขึ้น ย่อมทำให้กลุ่มผู้ผูกขาดสามารถเพิ่มกำไรได้ ผู้สูญเสียผลประโยชน์ ก็คือประชาชนทั่วไป ซึ่งต้องเผชิญกับสินค้าราคาสูง และ การตกต่ำของอำนาจซื้อที่แท้จริง (ส่วนแบ่งของการผูกขาดสูงขึ้น ขณะที่ของประชาชนทั่วไปต่ำลง)

3.2 ผู้ผลิตที่มีอำนาจผูกขาดสูง ย่อมมีโอกาสสะสมกำไรได้มากกว่ากลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่า มองจากแง่นี้แล้วหมายความว่า การขยายตัวของผู้ผลิตรายใหญ่ ย่อมนำไปสู่การโยกย้ายกำไรจากกลุ่มผู้ผลิตรายเล็กไปสู่ธุรกิจขนาดใหญ่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจผูกขาด เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดส่วนแบ่งระหว่างกลุ่มชนต่างๆ หรือภายในกลุ่มชนเดียวกัน

4. อำนาจและส่วนแบ่งที่ไม่เท่ากันย่อมนำไปสู่การก่อตัวของความขัดแย้งในระบบ ความขัดแย้งนี้มีหลายระดับ เช่น

4.1 ความขัดแย้งระหว่างทุน-แรงงาน ในระบบการผลิต: ขัดแย้งเกี่ยวกับการขูดรีดแรงงาน และ มูลค่าส่วนเกิน ความขัดแย้งนี้เกิดจากการควบคุมปัจจัยการผลิต

4.2 ความขัดแย้งเรื่องส่วนแบ่งรายได้ ระหว่างกลุ่มที่ครอบครองกำไร และกลุ่มที่รับค่าจ้างแรงงาน: ขัดแย้งกันในปริมาตรของการแลกเปลี่ยน อันเกิดจากการที่ผู้ผลิตมีอำนาจตลาดสูง ในขณะที่กลุ่มสหภาพแรงงานพยายามที่จะลดอำนาจนี้ลง โดยสร้างแรงกดดันเพิ่มค่าจ้างที่แท้จริง

ในสังคมหนึ่งจะพบว่า เศรษฐกิจกับการเมืองมีความสัมพันธ์กัน และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน พัฒนาการทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง และการตัดสินใจทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจเหมือนกัน รัฐในระบบทุนนิยมมีแนวโน้มที่จะเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มผลประโยชน์ และ องค์การธุรกิจขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะเข้าไปใช้สิทธิพลครอบงำกลไกรัฐ และการตัดสินใจทางการเมือง ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมือง ผู้ที่ตัดสินใจในการวางนโยบาย พฤติกรรมของเขาจะขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจการเมืองทั้งระบบ ซึ่งหมายความว่า การเสนอนโยบายหรือวิธีการแก้ไขปัญหาโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ หรือ คณะที่ปรึกษาจากภายนอกจะไม่ค่อยมีความหมายในภาคปฏิบัติเท่าใดนัก สิ่งที่จะทำได้มากที่สุดก็คือการแนะนำวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งรัฐบาลอาจจะฟังได้ หรือไม่ฟังก็ได้ เพราะรัฐบาลมีผลประโยชน์ของตนเองหลายอย่างเช่น ต้องการเอาใจประชาชน หรือเอาใจธุรกิจเอกชน หรือต้องการอยู่ในอำนาจนานๆ

2.1.3 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง

นโยบายสาธารณะในบริบทของเศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์ได้จากคำจำกัดความของ Thomas R. Dye คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำ โดยในสวนที่เลือกกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และ กิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่ อาจส่งผลกระทบทั้งทางบวก และ ทางลบต่อตัวรัฐบาลเอง หรือ ต่อสาธารณะ เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ ส่วนคำจำกัดความของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับอำนาจเป็นการจัดสรรค่านิยมของสังคมที่รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมืองมีอำนาจสั่งการในรูปของนโยบายของรัฐที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในฐานะผู้เลือก นักการเมืองจึงเข้ามามีอำนาจรัฐในการสั่งการเช่น การออกนโยบายหรือการออกกฎหมายจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้กำหนดทิศทางหรือกำหนดแผน สำนักงานประมาณดูแลเรื่องการเงิน สำนักงานข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ทำหน้าที่กำกับอัตราและพัฒนาทรัพยากรบุคคลรวมทั้ง สำนักเศรษฐกิจและการคลัง สำนักกฤษฎีกา และธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีอิทธิพลต่อระบบบริหารราชการ และนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกจากนี้ยังมีพลังจากภายนอกเช่น ความคิดเห็นเชิงสาธารณะ (Public Opinion) และองค์กร NGO ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะในบริบท เศรษฐศาสตร์การเมืองว่ามีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.3.1 กำหนดโดยระบอบการปกครอง ระบบการปกครองที่แตกต่างกันมีผลต่อนโยบายสาธารณะทั้งในเรื่องเป้าหมาย ค่านิยม และ บทบาทของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เช่น ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม การตัดสินใจใดๆ ล้วนขึ้นอยู่กับความเห็นชอบ หรือ ความพอใจ หรือ ความสนใจส่วนตัวของผู้ปกครอง หรือ คณะผู้ปกครองเป็นสำคัญ ส่วนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิ และ เสรีภาพอย่างเสมอภาคทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ประชาชนจึงมีอำนาจในการปกครอง โดยผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

1.3.2 กำหนดโดยผู้นำที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ อุดมการณ์ ภูมิหลังของผู้นำ การกำหนดนโยบายสาธารณะจะอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และ ความต้องการหรือความพึงพอใจของผู้นำ

1.3.3 กำหนดโดยความต้องการทางการเมือง นโยบายสาธารณะจะเป็นผลผลิตที่เกิดจากระบบการเมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ

1.3.4 กำหนดโดยความต้องการจากประชาชน เป็นเรื่องของการเรียกร้องใช้คนจำนวนมาก อาจจะเป็นการสร้างสถานการณ์ สร้างกระแส และการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

1.3.5 กำหนดโดยแรงกดดันจากภายนอก สภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติมีอิทธิพลต่อประชาชนในแง่ของความต้องการ ค่านิยม พฤติกรรมของบุคคล หรือ กลุ่ม รัฐบาลจะกำหนดนโยบายสาธารณะที่แปรเปลี่ยนไปตามกระแสโลก หรือ ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากโลกภายนอก เช่น ความต้องการในเรื่องการดูแลสวัสดิภาพสัตว์ (Animal welfare) และ ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food safety) ของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ ประเทศคู่ค้าอาหารของไทย กดดันให้รัฐบาลไทยต้องปรับตัว โดยกำหนดนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และ นโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร(Food safety) เพื่อปกป้องความเสียหายของการค้าเนื้อสัตว์ และ การค้าอาหารระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.3.6 กำหนดโดยภูมิศาสตร์

1.3.7 กำหนดโดยประสบการณ์

1.3.8 กำหนดโดยทรัพยากร ทรัพยากรหมายถึง สิ่งทีนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อาจจะเป็น ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ แรงงาน ที่ดิน พูน และ การประกอบการ ซึ่งรวมเรียกว่าปัจจัยการผลิต หรือ ทรัพยากรการผลิต ทรัพยากรในส่วนนี้มักมี

จำนวนจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการในสินค้า และ บริการของประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงว่าจะผลิตอะไร ผลิตเพื่อใคร และผลิตอย่างไร โดยทั่วไปรัฐบาลก็ต้องเลือกผลิตสินค้า และ บริการสาธารณะที่จำเป็นในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ด้วยเทคนิควิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อจัดสรรสินค้า และ บริการให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

1.3.9 กำหนดโดยสถานะของประเทศ

1.3.10 กำหนดโดยฐานะของประเทศ เป็นการใช้งบประมาณของประเทศที่เป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะและส่วนรวม เช่น งบประมาณศูนย์กลางผลิตรถยนต์ เป็นนโยบายที่ไม่ควรสนับสนุน เพราะประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของไทยนั้นไม่มีพื้นฐานเป็นผู้นำทางอุตสาหกรรม จึงเป็นการใช้งบประมาณที่เกิดไม่คุ้มค่าและมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ใช้ประโยชน์จากงบประมาณนั้น

1.3.11 กำหนดโดยผลประโยชน์ ผลประโยชน์เป็นสิ่งที่อยู่บนความต้องการ และการได้มาซึ่งผลประโยชน์ควบคู่กับการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะประเทศไทยติดอันดับกลุ่มประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากประเทศหนึ่ง เช่นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และเมื่อใดที่ประเทศมีการพัฒนามักจะเกิดช่องว่างในการคอร์รัปชัน

1.3.12 กำหนดโดยระบบการเลือกตั้ง หมายถึงคะแนนเสียง หรือคะแนนนิยม ที่จะเป็นผู้กำหนดให้โดยระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการเลือกผู้แทน นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดโดยระบบการเลือกตั้งจากการได้รับทุนสนับสนุนการเลือกตั้งจากกลุ่มธุรกิจ

นโยบายสาธารณะและโครงสร้างระบบการเมืองและเศรษฐกิจเป็นวิธีการที่สังคมตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างขาดแคลนซึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย รวมไปถึงค่านิยมต่างๆ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ รูปแบบของรัฐบาล และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม การเมืองจึงเป็นการต่อสู้เพื่อจัดสรรทรัพยากรบนพื้นฐานของค่านิยมของสังคม โดยมีนโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์จากการต่อสู้ภายในรัฐบาลเพื่อพิจารณาว่าใครจะได้รับอะไร David B. Truman (1951 อ้างใน Dye, 1984 : 26) กล่าวว่าปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญในทางการเมืองก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม อุดมการณ์ หรือผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม กลุ่มสังคมเหล่านี้เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล กลุ่มสังคมที่ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ต่อสถาบันหรือองค์การของรัฐจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล หรือ กลุ่มผลักดันทันที เช่น สมัชชาคนจน สมาคมผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาล หอการค้า เป็นต้น ดังนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆโดย

สร้างกติกา กฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ทำการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้เข้ากับกลุ่มต่างๆ ในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนองความต้องการ ประนีประนอม เจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มอิทธิพลที่ต่างเรียกร้องแข่งขันกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากก็สามารถทำให้นโยบายโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้นๆ อิทธิพลของกลุ่มอาจขึ้นอยู่กับเงินทุน สถานภาพทางสังคมของผู้นำกลุ่ม ภาวะผู้นำ จำนวนสมาชิกหรือขนาดของกลุ่ม เป้าหมายของกลุ่ม ความเหนียวแน่นของกลุ่ม นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพที่เกิดจากปฏิกริยาระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

นโยบายสาธารณะเริ่มต้นจากการสำรวจสถานะปัจจุบันของกิจการด้วยการตั้งคำถามว่าใครมีอะไรแล้วบ้าง และได้มาอย่างไรโดยในการแก้ไขปัญหาในการจัดการกับความต้องการของสังคมให้สอดคล้องกับความขาดแคลนนั่น ได้มีการนำแนวทางระบบเศรษฐกิจมาใช้ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมโดยรัฐ (หรือแบบที่วางแผนจากส่วนกลาง) ซึ่งในระบบนี้รัฐบาลจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทุกอย่างที่ไม่ใช่ทรัพยากรมนุษย์ และในฐานะที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่ รัฐจึงทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมด อีกระบบหนึ่ง ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมโดยตลาด (หรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม) นั้น เอกชนจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมดที่ไม่ใช่ทรัพยากรมนุษย์ โดยจะมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจออกไป และ กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดจะเกิดขึ้นในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถเป็นในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยสิ้นเชิงทั้งหมดได้ จึงได้มีแนวคิดทุนนิยมแบบผสมเกิดขึ้น โดยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ การตัดสินใจทางเศรษฐกิจทั้งหมดจะดำเนินการโดยภาคเอกชน ในขณะที่รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยรวมอีกชั้นหนึ่ง

ความแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมโดยรัฐและแบบควบคุมโดยตลาด สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในแง่ของวิธีการตอบคำถามเกี่ยวกับการผลิตอะไร อย่างไร และเพื่อใคร ในระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมโดยรัฐ คำถามที่ว่าจะผลิตอะไรจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐบาลทั้งหมดโดยจัดทำขึ้นในรูปของแผนเศรษฐกิจ ส่วนในสังคมที่เศรษฐกิจควบคุมโดยตลาดนั้น ผู้บริโภคในรูปของปัจเจกชนจะเป็นผู้ตอบคำถามที่ว่า ควรผลิตอะไร ส่วนรัฐบาลจะเพิกเฉยต่อคำถามนี้

Arthur F. Bentley (1949 : 211, 215) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ซึ่ง

ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มการเมืองจำนวนมากมาย กลุ่มเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้องและตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 : 10-12) ได้นำเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ข้อสรุปว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ อุปทานของนโยบายระบบทุนนิยมโลกและโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มซึ่งเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ 4 กลุ่มดังนี้

1. ระบบทุนนิยมโลก เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และ บทบาทของบรรษัทนานาชาติ ปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจทั้งในด้านอุปสงค์ และ อุปทาน

2. โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วยระบบการเมือง การปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง จารีตประเพณีและระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชนชั้นนำ และความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์

3. อุปทานนโยบายตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจ ซึ่งเป็นกลุ่มคนข้างน้อยที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบนของสังคมประกอบด้วย พรรคการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจชั้นนำของประเทศ ซึ่งคนเหล่านี้มีบทบาทเป็นผู้ปกครอง มีอำนาจ อิทธิพลกับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยยึดเอาความพึงพอใจ และ ค่านิยมของชนชั้นนำเป็นเกณฑ์

4. อุปสงค์ของนโยบายตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้อง และ ผลักดันนโยบายประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่างๆได้แก่ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมมวลชนเป็นต้น

ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสาธารณะนั้นจะเกิดขึ้น ณ จุดที่หลักการของเศรษฐศาสตร์ และ รัฐศาสตร์มาพบกันเนื่องจากทั้งสองสาขาวิชาต่างเน้นการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ โดยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัด โดยจัดสรรให้ประชาชนทุกชนชั้นในสังคมได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งเสนอมาตรการเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจให้มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ดังนั้นนโยบายสาธารณะ จึงหมายถึง การกระทำของรัฐในการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลไปเป็นข้อตกลงของสาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจอย่างมีเป้าหมายโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในระบบการเมือง ซึ่งมีตำแหน่งอย่างเป็นทางการและมี

ความรับผิดชอบในการผสมผสานตัวเลือกต่าง ๆ ระหว่างเป้าหมายและทางเลือกสำหรับสังคม นอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังเป็นรูปแบบการควบคุมของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือคำสั่งโดยสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาล

จากการศึกษาแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง และนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง สรุปได้ว่า นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นโดยกำหนดแบบแผนของการนำไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน และมีกฎหมายให้การรับรองไว้คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ และ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จึงเป็นนโยบายสาธารณะชนิดหนึ่ง และเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นโดยตราเป็นกฎหมาย รองรับการดำเนินงาน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

ปทานุกรมความรู้ทางสังคมศาสตร์ระหว่างประเทศ(International Encyclopedia of the Social Science, 1968 : 486)ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่าเป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรือ เฉพาะเจาะจงของกลุ่มและภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อที่จะให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

Maurice Duverger (1972 : 101-2) ได้ให้คำนิยามกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลไว้ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนเองขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ Maurice Duverger เห็นว่ากลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใดแม้ว่าจะอยู่ห่างไกลจากการเมือง แต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี

นอกจากนี้ Maurice Duverger ได้จำแนกกลุ่มผลประโยชน์ หรือ อาจเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆคือ กลุ่มผลักดันจริง และกลุ่มผลักดันแฝง

1. กลุ่มผลักดันจริง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ก่อตั้งขึ้นมา และสามารถจัดองค์กรของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงว่ากลุ่มจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ มีพลังบีบบังคับในทางการเมือง ซึ่งเรียกได้อีกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ มีพลังบีบบังคับในทางการเมือง ซึ่งเรียกได้ว่า เป็นกลุ่มอิทธิพล ซึ่งในกลุ่มนี้ยังแบ่งออกได้อีก 4 กลุ่มคือ

1.1 กลุ่มผลักดันเฉพาะกรณี (Exclusive Group) คือ กลุ่มหรือองค์การที่มีจุดประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งและอย่างจริงจัง

1.2 กลุ่มผลักดันบางส่วน (Partial Group) คือกลุ่มผลประโยชน์กิจกรรมบางอย่างของกลุ่มที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือนโยบายของรัฐ ส่วนกิจกรรมหลักของกลุ่มจะต้องมิใช่เรื่องของการเมือง หรือนโยบายของรัฐ กลุ่มผลักดันบางเรื่องนี้ มักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.3 กลุ่มผลักดันเอกชน (Private Group) เป็นกลุ่มผลักดันที่เกิดขึ้นโดยสถาบันของเอกชน เช่น ธุรกิจเอกชน บริษัท ห้างร้าน หน่วยงานผลิต

1.4 กลุ่มผลักดันมหาชน (Public Group) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยอมรับกันว่าในบางครั้งหน่วยงานของรัฐมีวิถีปฏิบัติกิจกรรมคล้ายกับวิธีการของกลุ่มผลักดัน เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยการบีบบังคับหรือใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ กลุ่มผลักดันมหาชน หรือกลุ่มผลักดันสาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 แบบคือ

1.4.1 หน่วยงานของรัฐ ที่ดำเนินการตามแบบวิธีของกลุ่มผลักดันในการป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานนั้น โดยที่ได้มีการแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม คือผลประโยชน์ของสาธารณะ หรือผลประโยชน์ของส่วนรวม

1.4.2 เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ โดยมีการก่อตั้งเป็นกลุ่มขึ้นให้หน่วยงานของรัฐ แต่เดิมลักษณะของกลุ่มจะเป็นกลุ่มที่ไม่เปิดเผย กลุ่มจะหาทางช่วยเหลือคนในกลุ่มของตน เพื่อให้ได้รับตำแหน่งสูงและสำคัญในหน่วยงานนั้น แม้จะมีการเน้นว่าผลประโยชน์ของส่วนรวมสำคัญ แต่ผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มจะต้องมาก่อน

2. กลุ่มผลักดันแฝง (Pseudo Pressure Group) เป็นกลุ่ม องค์กร ชมรมที่มีได้จัดอยู่ในลักษณะของกลุ่มผลักดันจริง เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการบริการด้านต่างๆ แก่ประชาชนทั่วไป เช่น กลุ่มของนักวิชาการ กลุ่มนักธุรกิจ ที่มีได้มีจุดประสงค์ที่จะบีบบังคับทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่การกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น

David B. Truman (1955 : 37) ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึง กลุ่มที่มีทัศนคติร่วมกัน (Shared Attitudes) และมีข้อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่นๆในสังคม เมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

S.E. Finer (1956 : 237) อธิบายความหมายของ กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพล เหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่ม แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ

N.C. Hunt (1956 : 114) อธิบายว่า กลุ่มอิทธิพลคือ องค์กรใดที่แสวงหาอิทธิพล ต่อนโยบายการเมืองโดยปราศจากความมุ่งหวังที่จะรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่การงาน

Almond and Powell (1978: 170) ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมกันโดยมีความผูกพัน หรือผลประโยชน์เป็นปัจจัยเชื่อมโยง และบุคคลเหล่านี้รู้ถึงผลประโยชน์ดังกล่าว

Francis G. Cattle (1967 : 1-3) ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มอิทธิพล คือ กลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมทางการเมือง ปกครองหรือไม่ก็ตาม โดยที่กลุ่มเหล่านี้ก็มีใช้พรรคการเมือง Castle ได้จำแนกกลุ่มอิทธิพล ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) คือ กลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์รวมของกลุ่ม

2. กลุ่มทัศนคติ (Attitude Group) คือ กลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตเฉพาะ หรือมีคุณค่าเฉพาะ อันเป็นทัศนคติร่วมกันต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วย

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2532 : 104) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้แก่ กลุ่มพลเรือนที่มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายสังคม

ลิขิต วีรเวทิน (2537 : 249-250) อธิบาย กลุ่มผลักดันดัน หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group or Interest Group) ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์ร่วมกันทำการจัดตั้ง สร้าง ปฏิสัมพันธ์และมุ่งหาผลตามกระบวนการทางการเมือง

สมพงษ์ ชูมาก (2517 : 18) ให้ความหมาย กลุ่มอิทธิพลว่า หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคมและ ขบวนการต่างๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่ม เหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ลักษณะ ของกลุ่ม และสถานการณ์ของบ้านเมือง

ม.ร.ว. พุทธิศานต์ ชูมพล (2540: 136) อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์มิได้หมายถึง กลุ่มที่แสวงหาอำนาจมาให้แก่กลุ่มเอง เพียงแต่พยายามที่จะโน้มน้าวอำนาจที่มีอยู่ หรือนโยบาย สาธารณะที่เอื้ออำนวยหรือเป็นประโยชน์แก่กลุ่มนั่นเอง หากกลุ่มผลประโยชน์ดึงเอาอำนาจใน สังคมมาเป็นของกลุ่มโดยตรงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์จะสลายสภาพของตนเอง และ อาจกลายเป็น องค์การในทางการเมืองรูปแบบอื่น เช่น พรรคการเมือง หรือไม่ก็กลายเป็นรัฐบาลไปเลยในที่สุด และ นี่เองเป็นเส้นขีดแบ่งแยกว่าอะไรคือพรรคการเมือง และอะไรคือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัย หนึ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์การที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคม และระบบการเมือง

แสวง รัตนมงคลมาศ (2514 : 213) กล่าวถึงการกำเนิดกลุ่มอิทธิพลไว้ว่า ปรากฎการณ์ทางธรรมชาติของสังคมมนุษย์อย่างหนึ่งก็คือ การรวมกลุ่ม ไม่ว่าจะอยู่ในสมัยใด หรือสังคมใดมนุษย์มักจะมีการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนเสมอ มูลเหตุของการรวมกลุ่มนั้น มี ลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมเศรษฐกิจ และ การเมือง ในแต่ละแห่งซึ่งในแต่ละแห่งซึ่ง ไม่เหมือนกัน กลุ่มดั้งเดิมที่เห็นเด่นชัดที่สุดก็คือ กลุ่มทางสังคมวัฒนธรรม กลุ่มเหล่านี้รวมกันเข้า มาภายใต้เหตุผลของความผูกพันทางสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนประเพณีและความเชื่อถือต่างๆ ที่เป็นสายใยแห่งการเชื่อมโยงความผูกพันซึ่งกันและกัน ลักษณะของกลุ่มอีกแบบหนึ่งก็คือ กลุ่ม ทางเศรษฐกิจ กลุ่มแบบนี้รวมกันเข้ามาภายใต้เหตุผลของการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมกันเข้ามาภายใต้เหตุผลของการมีอุดมคติหรือ ผลประโยชน์ในทางการเมืองร่วมกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในแต่ละสังคมนั้นเป็นตัวกำหนดลักษณะสภาพของการเกิดกลุ่มขึ้นในสังคมที่สำคัญที่สุด

เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตามวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ อาจพิจารณา กำหนดออกเป็น 3 ประเภท ตามความเปลี่ยนแปลงนั้น คือ สังคมดั้งเดิม สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงและสังคมสมัยใหม่ เมื่อเป็นลักษณะเช่นนี้ ลักษณะของการพิจารณาถึงการเกิดกลุ่ม ก็เปลี่ยนตามไปด้วย สังคมที่เรียกว่าเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง (Transition Society) นั่นก็คือ สังคมที่อยู่ระหว่างสังคมดั้งเดิม (Traditional Society) กับสังคมสมัยใหม่ (Modern Society) กลุ่มต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง จึงเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างกลุ่มดั้งเดิมกับกลุ่มสังคมใหม่ โดยเหตุที่กลุ่มดั้งเดิมเน้นถึงความสัมพันธ์ของการรวมกลุ่มภายใต้เหตุผลทางสังคม วัฒนธรรมเป็นหลัก และกลุ่มสมัยใหม่เน้นถึงความสัมพันธ์ทางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองร่วมกันเป็นหลัก เพราะฉะนั้น กลุ่มที่เกิดขึ้นในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจึงกลายเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดเดิม ผนวกกับแนวความคิดใหม่ที่รับมา ซึ่งในบางครั้งทำให้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มแบบไหนกันแน่ เพราะมีลักษณะผสม หรือคาบเกี่ยวกันอยู่อย่างแน่นแฟ้น

ส่วนการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการบังคับให้รวม หรือ ถูกภาวะครอบงำบางอย่างให้รวมตัวขึ้น
2. เจตนารมณ์ของการรวมตัวนั้น ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน มิใช่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่น
3. เจตนาของการเข้าร่วมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆของรัฐบาล อันจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

Graham WOOTTON (1970 : 1-34) อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่ม หรือ องค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ กลุ่มผลประโยชน์เป็นของผู้รวมทัคนะที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่นๆในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้ กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตน โดยผ่านสถาบันใดๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Group) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมือง กลุ่มนี้จะเรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Group)

ในทัศนะของ Graham WOOTTON เขาแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์โดยถือเอาการไปเกี่ยวข้องของกลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจ องค์การที่เป็นตัวแทนประกอบด้วย กลุ่มกรรมกรในโรงงาน (Factories) กลุ่มกรรมกรในอุตสาหกรรมหลัก (Plant) กลุ่มเหมืองแร่ (Mine) กลุ่มลูกจ้างในสำนักงาน (Office) กลุ่มชาวนาไร่ (Farms) กลุ่มบริษัท (Partnership) และกลุ่มบรรษัท (Corporation)
2. กลุ่มที่เกี่ยวข้องด้านบูรณภาพ (Integrative) มีองค์การที่เป็นตัวแทนคือ สถาบันเพื่อความเที่ยงตรง
3. กลุ่มที่เกี่ยวข้องด้านวัฒนธรรม (Cultural) ประกอบด้วยองค์การทางครอบครัว (Families) องค์การทางศาสนา (Churches) และองค์การทางการศึกษา (School)
4. กลุ่มที่เกี่ยวข้องด้านการเมือง (Political) ประกอบด้วยองค์การนิติบัญญัติ (Legislatures) องค์การด้านบริหาร (Executives) กลุ่มเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม (Government Department and Government Agency)

Anderson, J.E. (1984 : 34-38) กล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หมายถึง กลุ่มที่มีแนวคิด พื้นฐานชีวิต ฐานะสังคมที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน สมาชิกมารวมตัวกันเป็นครั้งคราว หรือสม่ำเสมอ เพื่อเรียกร้อง และปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก เนื่องจาก สมาชิกเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้าข้าว สหภาพแรงงาน สมาคมการแพทย์ เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มกดดัน หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) เมื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากสถาบันทางการเมือง หรือเมื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมืองส่วนรวม กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในทุกประเทศทั้งในประเทศที่มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการ ประเทศกำลังพัฒนา หรือพัฒนาแล้ว แต่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจมีองค์ประกอบแตกต่างกัน และ มีความชอบธรรมหรือเป็นที่ยอมรับแตกต่างกัน ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง จึงดำเนินงานอย่างอิสระ มากกว่าโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศอดีตสหภาพโซเวียต นอกจากกลุ่มผลประโยชน์จะทำการเรียกร้องผลประโยชน์แล้ว อาจจะนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ และ ทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อนำไปกำหนดนโยบายอย่างสมเหตุสมผลต่อไป

สมบัติ อารังธวงค์ (2550 : 207) ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะพื้นฐานเป็นสังคมพหุนิยม (Pluralist Society) จะประกอบด้วยกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) และ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) มากมายซึ่งอาจจัดตั้งอยู่ในรูปชมรม สมาคม สหภาพแรงงาน

องค์การนักศึกษา หรือ สภาวิชาชีพต่างๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ลักษณะ กลุ่มอิทธิพลจะมุ่งในการรักษาสิทธิ และ ผลประโยชน์ของตนเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มอื่นเข้ามาละเมิด การแสดงบทบาทของกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มอิทธิพล และ กลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะของการต่อสู้ซึ่งความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน ลักษณะของการต่อสู้ซึ่งดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบ ส่วนกลุ่มที่มีพลังน้อยกว่าจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ถ้าแต่ละกลุ่มมีพลังผลักดัน (Forces) และ แรงกดดัน (Pressure) ใกล้เคียงกัน ผลของการต่อรองจะปรากฏออกมาในลักษณะของการประนีประนอม

มยุรี อนุมานราชธน (อ้างแล้ว, 2547 : 42) อธิบายเพิ่มเติมว่าในสังคมพหุนิยม (Pluralist Society) ที่มีกลุ่มหลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ที่สมาชิกรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจมีจำนวนมากและแตกต่างกันในมิติขนาดของกลุ่ม การจัดองค์การ รูปแบบของการดำเนินงาน และ ผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้มีผลประโยชน์เฉพาะด้านซึ่งมักจะขัดแย้งกันเอง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือ ประนีประนอมผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน กลุ่มที่มีการจัดองค์การดีและสมาชิกกระตือรือร้นในการผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มก็จะเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพลต่อผู้มีอำนาจเพื่อชี้แนะให้ทำการตัดสินใจในทางที่สอดคล้องต่อผลประโยชน์ของตน กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะกลายเป็นผู้มีอิทธิพลทันที อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยจำนวนมาก ได้แก่ จำนวนสมาชิกของกลุ่ม ทรัพยากรทางการบริหารได้แก่ บุคลากรและงบประมาณ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม ทักษะด้านความเป็นผู้นำ สถานภาพของผู้นำกลุ่ม ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ขัดแย้งและแข่งขันกับกลุ่ม ลำดับความสำคัญของกลุ่มในการตัดสินใจภายในระบบของการเมือง เช่น สภาอุตสาหกรรมอาจมีอิทธิพลต่อประเด็นเศรษฐกิจมาก แต่มีอิทธิพลต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนน้อย

David Truman (1951: 370) อธิบาย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มว่า คือ ศูนย์กลางความจริงทางการเมือง โดยปกติปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจะพยายามรวมกลุ่มกัน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ หรือ ไม่เป็นทางการแล้วแต่กรณี เพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของตน และโดยนัยนี้กลุ่มผลประโยชน์ก็คือ กลุ่มบุคคลที่มีทัศนคติร่วมกัน กระทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่นในสังคมเพื่อรักษาความชอบธรรมของกลุ่มตน ลักษณะการกระทำของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเข้าลักษณะของกลุ่มที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้ากลุ่มเหล่านี้ได้แสดง

การเรียกร้องผ่านสถาบันทางการเมือง ปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญในทางการเมืองก็ต่อเมื่อเขาได้กระทำการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม หรือ ในนามของกลุ่มผลประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้กลุ่มจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล การเมืองที่แท้จริงก็คือ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ ภารกิจของระบบการเมืองคือการจัดการความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่ม โดยประการแรก กำหนดกฎ และ กติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ประการที่สองจัดการประนีประนอมและสร้างสมดุลเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม ประการที่สาม กำหนดข้อประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ ประการสุดท้ายบังคับใช้ข้อประนีประนอมดังกล่าว

บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์

มนตรี เจนวิทย์การ (2528 : 57-58) ได้สรุปหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไว้ดังนี้

1. ช่วยให้ข้อร้องเรียนของประชาชน มีน้ำหนักกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจประชาชนมากขึ้น
2. ทำให้เกิดความเสมอภาค และ การผสมผสานข้อเรียกร้องของกลุ่ม
3. ป้อนข้อมูลที่มีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหานโยบายที่สำคัญๆ
4. ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการนำเอาข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนไปสู่ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย
5. ทำหน้าที่เป็นองค์กรรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนแทนพรรค และกลไกการเมืองไปพร้อมๆกัน
6. สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมาย และการตรวจสอบการทำงานตลอดจนการใช้อำนาจของรัฐบาล
7. กระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิด และลิดรอนโดยกลุ่มอำนาจทางการเมือง

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันแสดงออก ซึ่งการกระทำบทบาทหน้าที่ของกลุ่มอยู่หลายประการ ที่คุ้นเคยกันมากก็คือ วิธีการชักจูงโน้มน้าว หรือที่เรียกว่าการล็อบบี้ (Lobby) ซึ่งหมายถึง การใช้เทคนิคต่างๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจนั่นเอง เป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพสูง มักจะนิยมใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจได้มากกว่าทั้งในทางส่วนตัว และ เป็นทางการ นอกจากนี้กลุ่ม

ผลประโยชน์ยังมีกลวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มได้อีกหลายทาง (มนตรี เจนวิทย์ การ, 2529 : 549 -550) เช่น การให้การสนับสนุนผู้เลือกตั้งทั้งในรูปของการเงิน และการระดมพลังกลุ่มสนับสนุน การเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย การประท้วง การก่อจลาจล เพื่อกดดันต่อรัฐบาล หรือผู้ตัดสินใจ เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ ศึกษาการแสวงหาประโยชน์จากการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ ของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการดำเนินตามนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบาย กระบวนการในการกำหนดนโยบายจึงเป็นแนวคิดสำคัญ

มนตรี เจนวิทย์การ (2529 : 552-553) อธิบายการเข้าไปเกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ดังนี้

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่าประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่เป็นสมาชิก เพื่อเรียกร้องความต้องการ หรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (Input Function)
2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูลเพื่อช่วยในการนำเสนอให้เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงการล็อบบี้ในขั้นแรกด้วย
3. การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่นพรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคล หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชนเพื่อให้คล้อยตาม ในขั้นนี้เอง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆจึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ใช้กันคือการล็อบบี้ (Lobby)
4. ขั้นนำไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายใด นโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุน

หรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปแบบกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ กฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ ย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรง และทางอ้อม ด้านบวก และด้านลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย

5. การประเมินผล การประเมินผลนโยบาย คือการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมา บ้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบาย ดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับ ความคิดเห็น และสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมือง อื่นๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำเอานโยบายไปใช้

สรุปว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่ม หรือ องค์การทุกองค์การที่ แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้วจะ สามารถสร้างพลัง และเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และมีอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาล หรือผู้บริหารประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในตัดสินใจเลือก หรือ กำหนดนโยบายของ รัฐบาลให้เป็นไปในแนวทางที่กลุ่มของตนได้ประโยชน์

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับ คอร์รัปชัน และการแสวงหาค่าเช่า

ความหมาย “คอร์รัปชัน”

Bayley, H. David (1966) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า เป็นการแสดงออกของ การใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่ จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป Nye (1967) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่าเป็นพฤติกรรมที่ เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการ อันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว (ในเรื่องของ ครอบครัวยุ และ สมัครพรรคพวกที่ใกล้ชิด) การได้ผลประโยชน์ทางด้านเงินทอง หรือ สถานภาพ หรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว คอร์รัปชันยังครอบคลุมถึง การติดสินบน (การให้สิ่งตอบแทนเพื่อเบี่ยงเบนการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ในสถานะปกครอง) การเล่นพรรค เล่นพวก (การให้การอุปถัมภ์ค้ำจุนด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการ คำนึงถึงความถูกต้อง) และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการโดยมิชอบ (การจัดสรรทรัพยากร ของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)

Van Klavern (สังคิต พิริยะรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, 2549: 17-18) กล่าวว่าข้าราชการที่ซื่อสัตย์เห็นหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาจะแสวงหารายได้ให้ได้มากที่สุด หน่วยงานราชการจึงกลายเป็นสถานที่มุ่งหากำไรใ้ตัวให้ได้มากที่สุด รายได้ของเขาขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาด และ ความสามารถส่วนตัวที่จะหาจุดที่ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับ Nethaniel Left ที่กล่าวว่า คอร์รัปชันเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกฎหมาย (Extra – legal institution) ที่กระทำโดยปัจเจกบุคคล หรือคณะบุคคลที่ใช้อิทธิพลอยู่เหนือระบบราชการ การดำรงอยู่ของคอร์รัปชันโดยเนื้อแท้แล้วก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะบุคคลเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่มากกว่าบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

Carl Friedrich (1966 : 74) เสนอทัศนะว่า แบบแผนคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อไรก็ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหนึ่งกิจการใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็งานเฉพาะกิจ หรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำไปในทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาสิ่งตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินทองหรืออื่นๆ อย่างผิดกฎหมายด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เองจึงเป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ

Johnson, E. Omotude (1975 : 48) คอร์รัปชันของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเกิดขึ้นเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาล หรือรายได้ประชาชาติ ไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่ Khan & Jomo (2000) ให้ความหมายคอร์รัปชันว่า หมายถึง การละเมิดกฎระเบียบทางการที่ควบคุมการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อข้อเสนอที่มาในรูปแบบตัวเงิน หรือการสนับสนุนทางการเมือง

สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549 : 80) ให้นิยามของคอร์รัปชันว่า หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะ มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครวั วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ด้านเงินทอง หรือสิ่งตอบแทน หรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรม และ จริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินใจปัญหา หรือกำหนดนโยบายด้วยความสุจริต และ เทียงธรรม) ขัดกับ

มาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ชัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และ ชัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ คณะ (2547 : 1-3) จำแนกประเภทของคอร์รัปชันในแง่ผู้ลงมือกระทำการคอร์รัปชัน จากประโยชน์สาธารณะ เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (Administrative หรือ Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงิน ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และ เป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

2. การคอร์รัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึง การใช้หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

3. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือ การคอร์รัปชันที่เกิดกับโครงสร้าง (Structure Corruption) คอร์รัปชันกลุ่มนี้มีความหมายที่มีความซับซ้อนกว่าทั้ง 2 นิยามข้างต้น ยังไม่อาจเอาผิดตามกฎหมาย แต่ Structural Corruption เป็นการแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่กลุ่มผู้แสวงประโยชน์

การคอร์รัปชัน ที่อยู่ในข่ายของ Structural Corruption เช่น “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” หรือ “การคอร์รัปชันระดับนโยบาย” ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจโครงการหรือ ดำเนินนโยบายใดแล้วส่งผลให้ตนเอง หรือ พวกพ้องได้รับประโยชน์โดยไม่อาจเอาผิดตามกฎหมายได้ การคอร์รัปชันแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

นิยามของคอร์รัปชันในอีกแง่มุมหนึ่งที่อธิบายโดยผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546 :3) มีความซับซ้อนมากกว่า นักวิชาการทั้งสองมองการคอร์รัปชันในทางการเมืองว่า เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือ ให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ หรือ อำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือ ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดผลบวก หรือผลลบก็ได้ขึ้นอยู่กับกลไกการควบคุมของสถาบันต่างๆ ในสังคม และ เนื่องจากค่าเช่าคือ ค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะสร้าง และ คงไว้ซึ่งค่าเช่าเหล่านั้น ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึง

กิจกรรมการเมืองที่ถูกกฎหมาย เช่น การชักนำ หรือ การวิ่งเต้น การกดดัน โดยรวมแล้วการกระทำเหล่านี้ ก็คือ พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่า ซึ่งหมายถึงการกระทำที่สร้างขึ้น คงไว้ หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิ และ สถาบันที่เป็นพื้นฐานของค่าเช่าแต่ละชนิด ทรัพยากรที่ใช้ไปในการแสวงหาค่าเช่า อาทิเช่น เงิน กำลังคน เวลา ของขวัญ ของกำนัล ฯลฯ จึงโยงใยกับการคอร์รัปชัน ผู้แสวงหานักการเมือง หรือ ข้าราชการระดับสูงให้เป็นผู้อุปถัมภ์พวกเขา ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาได้รับค่าตอบแทนกับสินบน หรือ ของกำนัล ดังนั้นการแสวงหาค่าเช่า การคอร์รัปชัน และ การแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ (Patron-client exchanges) จึงโยงใย และ คาบเกี่ยวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การคอร์รัปชัน ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วย จึงเกิดขึ้น และ คงอยู่ในสังคมไทย ด้วยความร่วมมือของดุลอำนาจ 3 ฝ่าย คือ ข้าราชการ นักการเมือง และ นักธุรกิจ การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันในประเทศไทย จะมาจากความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งสานต่อมาจากยุคก่อนศักดินาสหสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมในการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของไทย Van Roy (1970) ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าข้าราชการของไทยโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ในระดับอาวุโสมีแนวโน้มที่จะถือว่าตนเป็นใหญ่ในหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่ และ ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือในการหารายได้ใส่ตน พวกเขาจะรับเงินค่าธรรมเนียม และ ของขวัญต่างๆ เป็นค่าตอบแทนการให้บริการของตน และ ในการเก็บภาษี และ เงินค่าธรรมเนียมหลวงต่างๆ ข้าราชการเหล่านี้จะเก็บเงินส่วนหนึ่งเข้ากระเป๋าตัวเอง และ แบ่งบางส่วนเข้ารัฐ Van Roy มีข้อสังเกตว่ามีข้าราชการบางคนของไทยที่เป็นพวกสมัยใหม่ และ ได้รับการศึกษามาจากตะวันตก เริ่มที่จะใช้บรรทัดฐานตามแบบ ตะวันตก ในการบอกว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับสิทธิพิเศษนี้เป็นการคอร์รัปชัน แต่ Van Roy ก็สรุปว่า การวิพากษ์วิจารณ์นี้เกิดขึ้นในวงรอบนอกเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมไทยเสียแล้ว คอร์รัปชันจึงยังหยั่งรากลึกอยู่ในระบบราชการและการเมืองไทย เพราะสถาบันทางการเมือง ที่จะมาคานกันได้พัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เขาแสดงความเห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติตามแบบดั้งเดิมที่เอื้อต่อคอร์รัปชันดังกล่าว มีผลกระทบทางด้านบวกภายใต้บริบทสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เขายังสรุปอีกว่า “หลักฐานต่างๆ ได้ยืนยันว่า การคอร์รัปชันเป็นตัวสร้างความมีเสถียรภาพ และ ความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบโดยการสร้างขอบเขตของพฤติกรรมที่มีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิม”

ดังนั้น การคอร์รัปชันของข้าราชการไทยจึงเกิดขึ้นภายใต้ระบบการปกครองที่ระบบราชการมีอำนาจครอบงำสังคมมาช้านาน การเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ตลอดจนการ

เปลี่ยนแปลงทางการเมือง แทนไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ยังทรงพลังของกลุ่มข้าราชการได้เลย แต่เมื่อปัจจัยภายนอกมีการเปลี่ยนแปลง เช่น การเมืองมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ชนชั้นของกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนจากกลุ่มนักวิชาชีพมาเป็นพ่อค้า หรือ ชนชั้นผู้ประกอบการ ความสัมพันธ์สามฝ่ายระหว่างข้าราชการ นักการเมือง ธุรกิจเอกชน จะสูญเสียดุลยภาพไปกลายเป็นความสัมพันธ์ที่เหลือเพียงสองฝ่ายคือ นักการเมือง ธุรกิจเอกชน กับ ข้าราชการภายใต้สถานการณ์เช่นว่านี้ นักการเมือง ธุรกิจเอกชนจะมีอำนาจเหนือข้าราชการ การแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของนักการเมือง และ ธุรกิจเอกชนจะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง และ คงอยู่ต่อไป

ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้นในสังคมที่สถาบันซึ่งเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชน และ รัฐ (รัฐสภา พรรคการเมือง) ยังคงมีความอ่อนแอ ในสังคมดังกล่าว ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ประชาชน และได้กลายเป็นวิธีแบ่งสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้จะเติบโตขึ้นในสังคมซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันใน ทรัพย์สิน สถานะ และ อำนาจ ประชาชนในระดับล่างจะต้องพยายามทำความรู้จัก หรือหาผู้อุปถัมภ์ แสดงความเคารพ ให้ของขวัญและสิ่งอื่นๆเพื่อที่จะได้เป็นที่โปรดปรานของพวกที่มีตำแหน่งสูงๆ และ เป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับตนเอง พวกชั้นสูงพยายามที่จะรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่เหนือคนอื่นเอาไว้ และ เรียกร้องของขวัญ หรือความเคารพ เพื่อเป็นผลตอบแทน เมื่อมีคนมาขอความอุปถัมภ์ พวกชนชั้นสูงเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาให้เพียงพอที่จะจัดหาทรัพยากร และ ความคุ้มครองให้กับผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ เพื่อที่จะจรรงภักดีของผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ให้มีอยู่เหมือนเดิม ในขณะที่มีการแข่งขันกันในส่วนต่างๆ ยังมีคนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์มากเท่าไร ก็จะได้ประโยชน์มากเท่านั้น ลักษณะของสังคมไทยยังคงเป็นแบบเดียวกับที่ได้พรรณนามาข้างต้น และ ยังคงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินกับอำนาจซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน เช่น การติดสินบน การให้ค่านายหน้า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน และ การยกยอกเงินหลวงจึง ดำรงอยู่ต่อไป

รูปแบบของการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันไม่ได้มีรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบ (Forms) ขึ้นอยู่กับตัวแสดง (Actors) ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี (Technique) และ วัฒนธรรม ความหลากหลายของรูปแบบการคอร์รัปชันจะเห็นเด่นชัดเมื่อพิจารณาจากรูปแบบธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และ วัฒนธรรมของแต่ละสังคม นอกจากนี้แม้แต่

ในสังคมเดียวกันแต่คนต่างรุ่น (Generation) ก็อาจจะให้ความหมายของคอร์รัปชันที่แตกต่างกันไป เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า คอร์รัปชันมีรูปแบบเฉพาะของแต่ละสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ไม่หยุดนิ่ง และ มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากกิจกรรมในการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะอำนาจ และ หน้าที่ของบุคคลสาธารณะในสังคมหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน และ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ทันสมัย และ ตลาดในระดับโลก (สังคีต พิริยะรังสรรค์, อ่างแก้ว, 2549 : 26)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: 1989) สรุปรูปแบบ (Forms) ของคอร์รัปชันมีตั้งแต่การรับเงิน หรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลง การละเมิดระเบียบของทางราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้จากโครงการพัฒนา หรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้มีอำนาจออกกฎหมาย การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย หรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) การบังหลวง การกำหนดราคาการจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าราคาเป็นจริง การสร้างโครงการหลอกๆ การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ และ การทุจริตในการเก็บภาษี และ การประเมินภาษี เป็นต้น

คอร์รัปชันของบุคคลสาธารณะอาจแบ่งออกเป็น 3 มิติคือ คอร์รัปชันในการบริหารแผ่นดิน (Administrative Corruption) คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) และ คอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย (Extra-legal influence) เพื่อนำไปกำหนดนโยบาย และ ทำให้เกิดผล เช่นการทำโครงการการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตนเอง การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถ และ คุณธรรม แต่กลับอาศัยความเป็นเครือญาติ หรือสมัครพรรคพวกเป็นที่ตั้งฯลฯ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกิน หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าค่าเช่า (Rents) โดยนิยามแล้ว ค่าเช่าถูกสร้างขึ้นเมื่อรัฐเข้าไปจำกัดการทำงานของตลาด ตัวอย่างเช่น กระบวนการที่มีการจำกัดปริมาณการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การควบคุมการค้า และการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมัครพรรคพวก เป็นต้น ส่วนการคอร์รัปชันทางการเมือง เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม หรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และ ผลประโยชน์เช่นว่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุ หรือเงินทองเสมอไป ตัวอย่างของการทุจริตทางการเมือง เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การซื้อกรรมกรหน่วย

เลือกตั้ง การกีดกัน และ กลั่นแกล้งพรรคคู่แข่งของรัฐบาลโดยใช้อำนาจของกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, อ้างแล้ว, 2549 : 28)

ภายใต้สถานการณ์หนึ่งการคอร์รัปชันภายในระบบการเมือง และ ระบบราชการ อาจเกิดขึ้นเพียงมิติเดียว หรืออาจเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลสืบเนื่องไปสู่มิติที่สอง และมิติที่สาม ตามลำดับ หรืออาจเกิดขึ้นทั้งสองมิติ หรือสามมิติพร้อมๆกันทีเดียวก็ได้ ตัวอย่าง เช่น การเกิดคอร์รัปชันในการบริหารแผ่นดิน สามารถที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันในทางเศรษฐกิจรวมทั้งในบางเงื่อนไขยังอาจนำไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมืองได้ด้วย โดยทั่วไปการคอร์รัปชันของข้าราชการจะเกี่ยวข้องกับการรับสินบน และ การทุจริตในโครงการขนาดเล็ก และ ขนาดกลาง ส่วนการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่จะต้องอาศัยอิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจกฎหมายของนักการเมืองเข้ามาผลักดัน โดยมีข้าราชการผู้ใหญ่ให้การช่วยเหลือ และ สนับสนุน

โดยสรุปแบบแผนของการทุจริตมีหลายรูปแบบ คือทุจริตอย่างเป็นระบบ (Systemic) อย่างแพร่หลาย (Pervasive) อย่างที่เป็นกิจวัตร (Routine) อาจจะมีขนาดเล็ก (Petty) เป็นครั้งคราว (Sporadic) ไม่ใคร่สำคัญ (Trivial) และเบาบาง (Rare) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การทุจริตโดยทั่วไปในปัจจุบันมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, อ้างแล้ว, 2549 : 33-34)

1. การให้ และ การรับสินบน (การชู้เชื้อ บังคับ และ การให้สิ่งล่อใจ)
2. เครพโตเครซี (Kleptocracy) (การฉกฉวย และ การแปรรูปทุนของรัฐ)
3. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ (การปลอมแปลงเอกสาร การซื้อลด การใช้งบของรัฐบาลไปในทางมิชอบ)
4. การไม่กระทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรรคพวก)
5. การใช้อิทธิพลทางการเมือง (แสดงบทบาทเป็นนายหน้า หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน)
6. ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง (เช็คของขวัญมูลค่าสูง)
7. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (การปิดบัง และ การให้การเป็นเท็จ)
8. ใช้อำนาจในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคาม และ ทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว)
9. การใช้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ (อย่างมีอคติ และ ลำเอียง)
10. การทุจริตการเลือกตั้ง (การซื้อเสียง และ การทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ)
11. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม)
12. ผู้อุปถัมภ์กับประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทองสิ่งของ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)

13. การบริจาดเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การให้บริจาดเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการออกกฎหมาย)

ปัจจัย และ เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชัน

Werner, Simcha.B (1983 : 146-152) เสนอทัศนะว่าปัจจัยสำคัญ 9 ประการที่มีอิทธิพลต่อการเกิดคอร์รัปชัน ได้แก่ (1) ระบบอุปถัมภ์ (2) ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง (3) สังคมบริโภคนิยมที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองในสินค้า และ บริการ (4) การมีอำนาจในการควบคุม และ แทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ (5) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล และการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (7) ภาวะการณ์ขาดแคลนทางเศรษฐกิจ และ เงินเฟ้อ (8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (9) การมีระบบการสืบสวน และการควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และ การมีความรู้ ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน

Moises Naim (1995 : 245-261) อธิบายว่า การแทรกแซงของรัฐภายใต้ความสัมพันธในระบอบอุปถัมภ์เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้วิจารณ์บิดเบือนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายของรัฐบาลไปสู่กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นการคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อรัฐบาลขายสินค้าและบริการ การแปรรูปทรัพย์สินสมบัติของรัฐ และ ควบคุมกิจกรรมต่างๆของบุคคลและบริษัทต่างๆ

Goudie, A.W. and Stasavage (1998 : 113-159) เสนอปัจจัย 4 ประการที่อาจนำไปสู่การคอร์รัปชันได้คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ทั้งสองกล่าวว่าความสามารถในการเข้าควบคุมดำเนินกิจกรรมของข้าราชการโดยฝ่ายการเมืองเป็นโอกาสสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการใช้วิจารณ์ของข้าราชการได้ เพราะเหตุว่าหากนักการเมืองไม่สามารถควบคุมข้าราชการให้อยู่ในกรอบที่ตนเองต้องการ พวกเขาก็เสี่ยงต่อการที่จะถูกเปิดโปงการคอร์รัปชันที่พวกเขาทำ ดังนั้นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับนักการเมืองก็คือ การเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสำคัญๆซึ่งจะช่วยให้เกิดการร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการทำให้นักการเมืองสามารถสร้างกลไกต่างๆที่จะคอร์รัปชันได้ง่ายยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้

ให้เกิดการคอร์รัปชัน สำหรับข้าราชการแล้ว ระบบการให้คุณให้โทษเป็นกุญแจสำคัญในการตัดสินใจทำคอร์รัปชัน

2. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ (Judiciary Relationship) ทั้งสองเห็นว่า หากไม่แยกอำนาจทางการบริหารกับอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด โอกาสของการคอร์รัปชันจะเพิ่มมากขึ้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Civil Society Relationship) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสื่อมวลชนในการสอดส่องดูแลและเปิดโปงการคอร์รัปชัน ทั้งสองเห็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมที่มีเพิ่มมากขึ้น จะทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น หรือมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

4. กลยุทธ์การพัฒนาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล (Basic strategy of the government) เขาเห็นว่าสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดการคอร์รัปชัน กล่าวคือ กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ และ เครื่องมือต่างๆทางนโยบาย รวมถึงกฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับต่างๆของระบบการเมืองการปกครองมีส่วนช่วยเหลือ และสนับสนุนให้เกิดโอกาสในการคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆได้ เพราะฉะนั้น นโยบายหรือแนวความคิดว่าด้วยการลดอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงตลาด รวมทั้งการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจจึงแทบจะไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพในการต่อต้านการคอร์รัปชันแต่อย่างใด

Khan, H. Mustag (1989) เสนอว่ารูปแบบและการดำรงอยู่ของคอร์รัปชันในประเทศอาเซียนมาจากกระบวนการสะสมทุน และ วิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Property Rights) ที่มีมาช้านาน แบบแผนความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Clientelistic Relations) เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนายทุน นักการเมือง และ รัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดรูปแบบของการคอร์รัปชัน และ ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบจากคอร์รัปชัน

Mcmullan, M. A. (1961: 181-201) เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และ เป็นเหตุแห่งความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง

Left, H. Nathaniel (1964 : 8-14) เห็นว่าคอร์รัปชันอาจมีผลกระทบได้ทั้งด้านลบ และ ด้านบวก ในแง่ลบ เขามองว่าคอร์รัปชันสามารถส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีทำให้เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นการกีดขวางการพัฒนาประเทศ เพราะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนหรือการพัฒนา อย่างไรก็ตาม

Left เห็นว่าคอร์รัปชันก็อาจมีผลกระทบด้านบวกซึ่งเป็นสิ่งที่คนทั่วไปมองข้ามไปได้เช่นเดียวกัน เขาเห็นว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาที่มากไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง มีวิกฤติเกิดขึ้นเป็นระยะๆ มีกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่ขาดความสมเหตุสมผล และ เป็นเรื่องส่วนตัว และ มีการตัดสินใจเรื่องการลงทุนที่มีความเสี่ยง และ ความไม่แน่นอนสูง คอร์รัปชันสามารถที่จะช่วยลดความไม่แน่นอน และ ยังช่วยขยายการลงทุนของธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ สิบบนยังอาจช่วยทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มการแข่งขัน และ ประสิทธิภาพของธุรกิจภายในตลาดรวมทั้งคอร์รัปชัน ยังอาจทำหน้าที่ขัดขวางความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีของรัฐบาลได้อีกด้วย

Nye, J.S. (1967: 427) ได้ศึกษาประสบการณ์ของบรรดาประเทศอดีตอาณานิคมในแอฟริกา เขาเสนอว่า ข้อดีของการคอร์รัปชันมี 3 ประการคือ (1) ในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ คอร์รัปชันช่วยทำให้เกิดการก่อตัวของทุน (Capital Formation) ลดขั้นตอนของระบบราชการ และ เพิ่มแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการ (2) การบูรณาการความเป็นไท ทำให้กลุ่มชนชั้นนำ และ กลุ่มที่ไม่ใช่ชนชั้นนำกลายเป็นส่วนหนึ่งของชาติที่สร้างขึ้นใหม่ภายหลังจากได้รับเอกราช และ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกราชการ

ในทางตรงกันข้ามคอร์รัปชันก็อาจส่งผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) เกิดความสูญเสียทางด้านทรัพยากร เพราะเงินทุนที่นักการเมืองได้จากการทุจริตจะถูกส่งออกไปธนาคารนอกประเทศ นอกจากนี้ก็อาจเกิดการบิดเบือนทางด้านการลงทุน สังคมสูญเสียทักษะเพราะนักการเมืองใช้ทรัพยากรไปอย่างหมดเปลืองโดยไม่เกิดประโยชน์ ตลอดจนการสูญเสียที่จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (2) การเมืองขาดเสถียรภาพ เพราะคอร์รัปชันอาจนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติ การรัฐประหารโดยคณะทหาร หรือการเกิดความไม่สงบในหมู่ชนกลุ่มน้อยในประเทศ (3) เป็นการลดความสามารถของกลไกราชการในการทำงานเนื่องจากรัฐบาลสูญเสียความชอบธรรมทางการเมือง

สรุปได้ว่า การเกิดขึ้น และ การคงมีของการคอร์รัปชันในสังคมของสังคมไทยจะมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจของบุคคลทั้ง 3 ซึ่งได้แก่ข้าราชการ นักการเมือง และ นักธุรกิจเอกชน ซึ่งดุลอำนาจทั้ง 3 เหล่านี้จะเกี่ยวโยงกันในลักษณะการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ระหว่างกัน และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้แสวงประโยชน์ในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ พบว่ามี 3 ฝ่ายเข้ามาหาผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมโรงฆ่าสัตว์เช่นข้าราชการ นักการเมือง และ นักธุรกิจเอกชน ยกตัวอย่างเช่นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้ประกอบการโรง

ฆ่าสัตว์ในการรับจ้างการฆ่าสัตว์ในจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนที่จะฆ่าจริง ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ จะได้รับผลตอบแทนในรูปของรายได้ที่เพิ่มขึ้น คือไม่ต้องจ่ายค่าภาษีเงินได้ ค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมต่างๆ และ รวมไปถึงการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน โดยไม่ถูกดำเนินคดี การยินยอมหรือปล่อยให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ผ่าฝืนกฎหมายเช่น การฆ่าสัตว์ในวันพระ ส่วนผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่รัฐ จะได้รับจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันในครั้งนี้ก็คือการได้รับความเคารพ นับถือ ความก้าวหน้าในหน้าที่งาน สถานภาพที่สูงขึ้น หรือการดำรงอยู่ในตำแหน่งสูงเป็นเวลานาน ความปลอดภัยในชีวิตหรือ การได้รับสิทธิพิเศษเป็นการตอบแทน สำหรับผลประโยชน์ที่นักการเมืองจะได้รับคือการสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์

ทฤษฎีค่าเช่า และการแสวงหาค่าเช่า (Rents and Rents Seeking Theory)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rents) หรือ ค่าเช่า (Rents) ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก หมายถึง รายได้ หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติโดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ปกติ เพราะเป็นตลาดที่ไม่มีค่าเช่า (Competitive Rent-free market) เนื่องจากราคาเท่ากับต้นทุนเพิ่ม (Marginal Cost) แต่เพราะว่าตลาดแข่งขันตามทฤษฎีไม่ได้มีอยู่จริง ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์ (2546 : 3-6) จึงเสนอนิยามที่น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ก็คือ รายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะสามารถหามาได้จากทางเลือกอื่น

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองใช้คำว่า “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Rent Seeking) เมื่ออธิบายถึงการทุจริตคำว่า “ค่าเช่า” เป็นคำย่อของ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หมายถึง จำนวนเงินที่จ่ายเป็นพิเศษให้แก่บุคคลบางคน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์บางประการ เมื่ออุปทานของสิ่งนั้นถูกจำกัดไว้บุคคลที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจจะแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยการไปจำกัดอุปทานที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติให้เกิดขึ้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นอีกวิธีหนึ่งของการใช้อำนาจของระบบราชการไปในทางที่ผิด เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ค่าเช่าที่เกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สถานะของพวกเขาไปในทางที่ผิด เพื่อรับสินบน หรือเงินที่ไม่สุจริตจากภาคเอกชน เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, อ่างแล้ว, 2549 : 38-39)

Khan, H. Mustag and Jomo (2000 : 26-63) เสนอว่า ค่าเช่าเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น กำไรจากการผูกขาด การอุดหนุน และ การโยกย้ายทรัพยากรของรัฐผ่านกลไกทางการเมือง การโยกย้ายทรัพยากรอย่างผิดกฎหมายของพวกมาเฟีย (เอกชน) กำไรส่วนเกินระยะสั้นที่เกิดจากนวัตกรรม ก่อนที่คู่แข่งจะเลียนแบบ รวมทั้งกำไรส่วนเกินที่เกิดจากการบริหารจัดการ

ที่ดีและอื่นๆ เพราะฉะนั้นค่าเช่าจึงมีทั้งรูปแบบที่ถูกกฎหมาย และที่ผิดกฎหมาย ทั้งสองเสนอค่าเช่า 6 ประเภท คือ ค่าเช่าจากการผูกขาด ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพย์สิน ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพย์สิน ค่าเช่าจากนวัตกรรม ค่าเช่าจากการเรียนรู้ และค่าเช่าจากการกำกับดูแล และ จัดการ ค่าเช่า 3 ประเภทแรก มีความโน้มเอียงว่ามักจะเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของบุคคลสาธารณะ ส่วนค่าเช่า 3 ประเภทหลัง เป็นค่าเช่าเกินปกติที่เกิดจากความสามารถของตัวผู้ประกอบการเอง ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน หรือไม่เกี่ยวข้องก็ได้ ค่าเช่าทั้ง 6 ประเภท นี้ได้แก่ (1) ค่าเช่าจากการผูกขาด (Monopoly Rents) เป็นรายได้ หรือผลกำไรเกินกว่าปกติที่ได้จากการเป็นผู้ผูกขาดในการผลิต การกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ หรือได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล (2) ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพย์สิน (Rents based on transfer) เป็นรายได้ที่มีลักษณะคล้ายค่าเช่า เกิดจากการโอนย้ายทรัพย์สินโดยผ่านกลไกของรัฐบาล เช่น เงินภาษี เงินอุดหนุน ทรัพย์สินสาธารณะ (เช่นที่ดิน ป่าเขา เขื่อนเหมืองแร่ ฯลฯ) ให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล วิธีการโยกย้ายทรัพย์สินอาจใช้วิธีการถูกกฎหมาย หรือผิดกฎหมายก็ได้ (3) ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource rents) เป็นรายได้ที่เกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่หายาก หรือมีจำนวนจำกัด เช่นทะเลสาบ หรือทุ่งเลี้ยงสัตว์ (4) ค่าเช่าจากนวัตกรรมใหม่ (Schumpeterian rents) (5) ค่าเช่าจากการเรียนรู้ (Rents for learning) และ (6) ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (Monitoring and management rents) เป็นค่าเช่าที่เกิดจากการสร้าง นวัตกรรมใหม่ (Innovation) การมีข้อมูลใหม่ (Information) การนำเอา (Adapt) ความสามารถในการเรียนรู้เทคโนโลยีของผู้ประกอบการที่เร็วกว่าคู่แข่ง หรือมีความสามารถในการบริหารจัดการ หรือปรับปรุงคุณภาพองค์กรจนสามารถลดต้นทุนเพิ่ม (Marginal Cost) ได้สำเร็จ เป็นต้น

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตีร์รัตน์ (2546 : 3-6) ให้ความหมายของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) หรือเรียกสั้นๆว่า “ค่าเช่า” คือ รายได้ หรือ ค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติ โดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรือ อาจหมายถึงรายได้ซึ่งสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคล หรือ บริษัท จะได้มาจากทางเลือกอื่น ผาสุก และ นवलน้อย แบ่งค่าเช่าออกเป็น 6 ชนิดคือ (1) ค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly rents) (2) ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพย์สิน (Rents based on transfer) (3) ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource rents) (4) ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents) (5) ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (Rents for learning) และ (6) ค่าเช่าจากการกำกับดูแล และ การจัดการ (Monitoring and Management rents)

ค่าเช่าบางประเภทมีผลบวกต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ บางประเภทมีผลลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าเช่าจากการผูกขาดตลาด หรือ Monopoly Rent จากดุลยภาพของสังคม

และการเมืองช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า มีความสมดุลของอำนาจ 3 ฝ่ายคือ ข้าราชการ นักการเมือง และ นักธุรกิจทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน นักธุรกิจรายใดรายหนึ่งไม่สามารถควบคุมอำนาจการบริหารประเทศได้อย่างเบ็ดเสร็จ มีนักธุรกิจหลายกลุ่มแข่งขันกัน แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรสาธารณะในหลายวิธีนับตั้งแต่ การวิ่งเต้น การสร้างสายสัมพันธ์กับนักการเมือง การให้เงินสินบนหรือของกำนัล การใช้อิทธิพลของเจ้าพ่อ กลุ่มทหาร การต่อสู้กันระหว่างทุนต่างจังหวัด และ ทุนเมืองหลวง ตลอดจนการเกิดนักธุรกิจการเมืองในช่วงปลายทศวรรษ 2520 ที่มีนักธุรกิจผันตัวเองเป็น ส.ส. เข้าสภา หรือ ส่งตัวแทนเข้าสภา ไม่ว่าด้วยวิธีใดที่กล่าวมา ล้วนพึ่งพาอาศัยการอุปถัมภ์จากกลุ่มข้าราชการทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การแข่งขันอย่างมีคุณภาพจะสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นแก่ประเทศได้ (สังคิด พิริยะรังสรรค์ และ คณะ, 2547 : 13-14)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับ ผลกระทบภายนอก

ในระบบตลาดเสรี กิจกรรมของผู้ผลิต และ ผู้บริโภคจะก่อให้เกิดผลกระทบ (Externalities) ต่อประชาชนในชุมชน ซึ่งประชาชนเหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้เลย และ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ก่อความเสียหายได้ด้วย (เช่นมลภาวะ) ในสถานการณ์เช่นนี้จะไม่มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างต้นทุนเอกชน และ ต้นทุนสังคม อีกทั้งกลไกตลาดก็ไม่สามารถตั้งราคาที่เหมาะสม และ จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อนักค้ากำไรไม่มีแรงจูงใจ หรือ ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขปัญหา ผลกระทบภายนอกได้ รัฐจำต้องเข้ามาแทรกแซงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยการควบคุมอุดหนุน หรือ เก็บภาษี กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (P.A. Samuelson อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538:15)

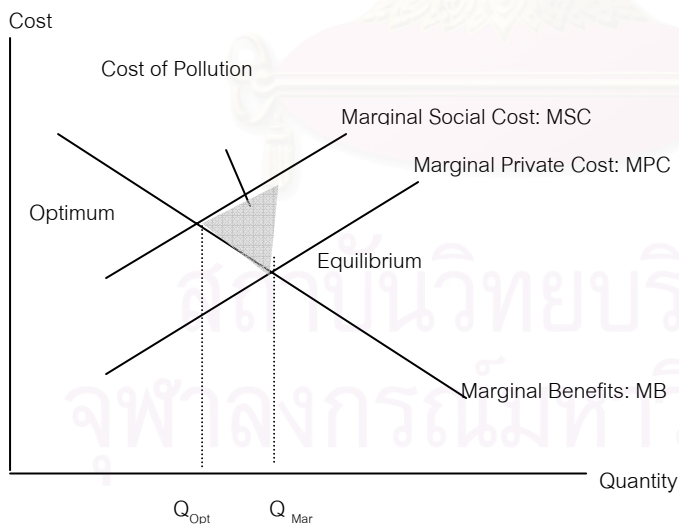
สมบัติ อารังญวงศ์ (2550 :271) อธิบายว่าผลกระทบ (Impacts) หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกทางเลือกเพื่อให้วัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจจะเป็นได้ทั้งผลกระทบในทางบวกและผลกระทบในทางลบ ผลกระทบทางบวก คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังไอน้ำ เมื่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้วสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ตามที่กำหนดไว้ กรณีนี้เรียกว่าก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกตามที่คาดหมายไว้ ส่วนผลกระทบทางลบของทางเลือกที่เกิดขึ้นได้แก่ต้นทุน หรือ สิ่งที่ต้องสูญเสียหรือต้องเข้าไป เป็นสิ่งที่ผู้ตัดสินใจต้องการจะหลีกเลี่ยงหรือให้มีน้อยที่สุด นอกจากนี้อาจจะมีผลกระทบที่ผู้ตัดสินใจควบคุมไม่ได้ ซึ่งอาจจะเป็นผลกระทบทางบวก หรือทางลบต่อวัตถุประสงค์ก็ได้สิ่งเหล่านี้จะเป็นผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillovers) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities) ก็ได้ และอาจส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ที่

ผู้ตัดสินใจกำหนดไว้ เช่น การขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริการน้ำสะอาดสำหรับการบริโภค และอุปโภคของชุมชน แต่ปรากฏว่าทำให้แผ่นดินทรุด และเกิดน้ำท่วมขังในฤดูฝน กรณีนี้กล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบทางลบที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ซึ่งทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วมขังเป็นต้น

ผลกระทบภายนอก (Externalities) เป็นผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของระบบกลไกตลาด ผลกระทบภายนอกแบ่งออกได้เป็นผลกระทบภายนอกในด้านลบ (Negative Externalities) และ ผลกระทบภายนอกในด้านบวก (Positive Externalities) ผลกระทบภายนอกเป็นต้นทุน หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากการผลิตซึ่งตกอยู่กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ผลิต และ การบริโภคซึ่งตกอยู่กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้บริโภค โดยผลกระทบภายนอกเป็นผลกระทบที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ กลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น (Bystanders) หรือ กลุ่มคนอื่นที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมนั้น และ บุคคลอื่นต้องแบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านั้นโดยมิได้รับความสนใจจากบุคคล หรือ กลุ่มคนที่เป็นผู้กระทำเช่น ผลกระทบในเชิงลบต่อสาธารณสุขที่เกิดจากโรงงานปล่อยควันพิษออกสู่บรรยากาศ ผลกระทบในเชิงบวกต่อสาธารณสุขที่เกิดจากการที่ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีน เพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาด เป็นต้น หากผลกระทบภายนอกด้านลบได้รับการดำเนินการปรับปรุง หรือ แก้ไข (Internalized) โดยบุคคลอื่น หรือกลุ่มคนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้นขึ้นแล้วย่อมไม่เข้าลักษณะผลกระทบภายนอกแต่อย่างใด

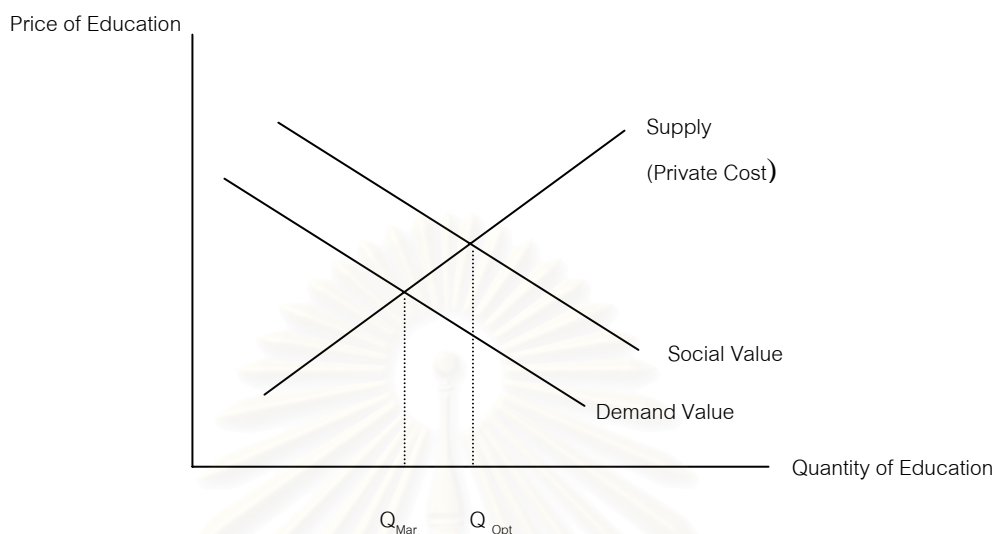
การวิเคราะห์ผลกระทบภายนอกสามารถจำลองพิสูจน์โดยใช้แนวคิด Marginal External Cost (MEC) และ Marginal Social Cost (MSC) จากภาพแกนนอนแสดงปริมาณการผลิตสินค้า และ แกนตั้งแสดงถึงต้นทุนในการผลิตสินค้า เส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit: MB) แสดงถึงผลประโยชน์ที่ผู้ผลิตจะได้รับจากการผลิตสินค้าจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละหน่วย ส่วนเส้นต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่ม (Marginal Private Costs: MPC) เป็นเส้นที่แสดงถึงต้นทุนที่ผู้ผลิตจะต้องจ่ายสำหรับการใช้ทรัพยากรในการผลิตที่เพิ่มขึ้นแต่ละหน่วย จุดดุลยภาพที่ผู้ผลิตจะเลือกผลิตคือจุดที่เส้นตัดต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่มเท่ากับเส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่มพอดี ($MPC = MB$) ซึ่งก็คือผู้ผลิตจะเลือกปริมาณการผลิตที่ Q_{MAr} ซึ่งเป็นระดับที่ก่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ผู้ผลิตสินค้า อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการผลิตสินค้าโรงงานย่อมต้องปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสีย ทำให้เกิดภาวะต้นทุนต่อสังคมภายนอกในสัดส่วนที่สัมพันธ์กับปริมาณการผลิตสินค้า ซึ่งแสดงให้เห็นโดยเส้นผลกระทบภายนอกส่วนเพิ่ม (Marginal External Costs: MEC) ประชาชนผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง หรืออยู่รอบๆ โรงงานผลิตสินค้าจะเป็นผู้แบกรับต้นทุนดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะ

หนึ่ง เช่น ได้รับผลกระทบจากอากาศเสีย น้ำเน่าเสีย เป็นต้น การแก้ไขผลกระทบที่โรงงานเป็นผู้ก่อขึ้น ผู้ผลิตอาจติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำซึ่งแสดงว่าผู้ผลิตเป็นผู้แบกรับผลกระทบที่ได้ก่อขึ้นนี้ไว้เอง หรือ ในทางกลับกันชาวบ้านอาจต้องบำบัดน้ำเสียกันเองเพื่อให้สามารถใช้น้ำได้อย่างปลอดภัย ซึ่งเท่ากับว่าชาวบ้านเป็นผู้แบกรับผลกระทบนั้นไว้แทน ดังนั้น ต้นทุนในการผลิตที่แท้จริง (True production costs) จะต้องรวมต้นทุนการผลิตของโรงงานเข้ากับต้นทุนที่ผลกระทบภายนอกได้ก่อให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยส่วนรวม โดยต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงนี้แสดงได้โดย เส้นต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (Marginal Social Costs: MSC) ซึ่งก็คือผลรวมระหว่างเส้นต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่มและเส้นผลกระทบภายนอกส่วนเพิ่ม ($MPC + MEC = MSC$) ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาถึงเส้นต้นทุนในการผลิต และ ต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับแล้ว ระดับการผลิตใหม่ที่มีประสิทธิภาพจะเท่ากับระดับการผลิตที่เส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่ม (MB) เท่ากับเส้นต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (MSC) พอดี นั่นคือระดับการผลิต Q_{OPT} นั่นเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระดับการผลิตเดิมที่ Q_{MAR} มีการผลิตมากกว่าระดับการผลิต Q_{OPT} ซึ่งเป็นระดับการผลิตที่ให้ความใส่ใจต่อการลดผลกระทบภายนอกแล้วผลเสียจากการผลิตที่มากเกินไปเช่นนี้ ($Q_{MAR} > Q_{OPT}$) ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยมแลเงา หรือ เรียกว่าเป็น ความสูญเสียจากระดับการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพ (Deadweight Loss) ซึ่งแสดงว่าเป็นระดับการผลิตที่อยู่ในปริมาณที่มากเกินไป เช่น การผลิตอะลูมิเนียม (รูปที่ 1)



รูปที่ 1 ผลกระทบภายนอกด้านลบ

การดำเนินกิจกรรมผลิตสินค้าบางชนิดก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกด้านบวกเช่น การศึกษา (รูปที่2)



รูปที่ 2 ผลกระทบภายนอกด้านบวก

การดำเนินการเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมีหลายมาตรการโดยอาจแบ่งออกเป็นมาตรการที่ดำเนินการโดยผู้ผลิต หรือผู้ผลิตที่เกี่ยวข้อง (Private solutions to externalities) กับมาตรการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ (Public Policies toward externalities) ในกรณีนี้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก และ ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีจำนวนไม่มาก ในการแก้ไขปัญหานั้นมีค่าดำเนินการที่ต่ำ (Minimal transaction costs) และมีข้อจำกัดน้อยมาก การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกอาจดำเนินการได้ด้วย “การเจรจาต่อรอง (Bargaining)” ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกันเอง หรือที่เรียกว่าเป็นมาตรการที่จัดการโดยภาคเอกชน เช่น ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายเจรจาขอให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดผลกระทบหยุดดำเนินการ หรือ ลดขนาดของผลกระทบดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือในทางตรงกันข้าม ฝ่ายที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกนั้นอาจยินดีจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น สำหรับมาตรการของภาครัฐเมื่อเกิดต้นทุนภายนอกในด้านลบมีหลายวิธี เช่น รัฐบาลอาจใช้วิธีการออกกฎหมายบังคับ หรือควบคุม (Regulations) กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเหล่านั้นให้ดำเนินการไปอย่างถูกต้องเหมาะสม หรืออาจใช้วิธีเก็บภาษี และ ค่าธรรมเนียม (taxes and fees) จากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นมีต้นทุนเพิ่มขึ้น และ นำไปสู่การลดปริมาณการผลิต หรือการบริโภคให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีน้ำมัน ภาษีนุหรี ฯลฯ เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2547: 5)

การดำเนินการของภาครัฐกรณีเกิดผลกระทบภายนอกในด้านบวก อาทิเช่น การผลิตสินค้าหรือบริการโดยหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้รับเงินงบประมาณจำนวนมากจากภาครัฐ (Public Provision) การให้เงินอุดหนุน (Subsidy) การให้สิทธิตามกฎหมาย กับผู้สร้างความรู้ และสิ่งประดิษฐ์ (Intellectual Property Right) สิทธิตามกฎหมายที่รัฐให้กับผู้ประดิษฐ์สินค้า บริการ หรือ กระบวนการผลิต การใช้ และการขายสิ่งประดิษฐ์ในช่วงเวลาที่กำหนด (Patent and Copyright) เป็นต้น

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนาวรัตน์ หงส์ไพโรจน์ (2521 : 19) พบว่า ในอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐมแต่เดิม การฆ่าสุกรที่โรงฆ่าสัตว์คั้นละ 20 ตัว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดปริมาณสุกรที่ฆ่าในโรงฆ่าสัตว์มีถึงคั้นละ 200 ตัว หรือที่อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐมเดิมฆ่าสุกรที่โรงฆ่าสัตว์คั้นละ 4-6 ตัว เมื่อเปลี่ยนนายอำเภอปริมาณสุกรที่โรงฆ่าสุกรสูงถึงคั้นละ 25 ตัว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนฆ่าสุกรเป็น 70 -80 ตัว เท่าที่ตรวจจากเทศบาลกรุงเทพมหานครพบมีการทุจริต ดังนี้คือ ที่จังหวัดนครปฐมมีการออกใบอนุญาต 2 ฉบับ หมายเลขตรงกัน พิมพ์จากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หรือมีการใช้อาญาบัตรหมุนเวียน การตรวจตราต้องการกำลังคนและค่าใช้จ่าย เดิมบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์เคยมีงบประมาณสำหรับงานนี้ เมื่องบประมาณหมดลงจึงไม่ได้ดำเนินการต่อ เพราะไม่มีค่าเบี่ยงจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีเงินเดือนเงิน 1,375 บาท ได้ค่าตอบแทนวันละ 25 บาท ผู้ที่ได้ต่ำกว่า 1,375 บาทได้ค่าตอบแทนวันละ 20 บาท สำหรับวันหยุดเงินเดือนเงิน 1,375 บาทได้ค่าตอบแทน 30 บาท และต่ำกว่า 1,375 บาทได้ค่าตอบแทน 25 บาท ค่าเบี่ยงจ่ายที่พนักงานได้รับนับว่าไม่มากนัก โดยเฉพาะกับการทำงานกลางคืน ดังนั้นเมื่อมีสุกรเถื่อนผ่านด่านของเจ้าหน้าที่ และถ้าเจ้าของสุกรจะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่มากกว่าเบี่ยงจ่ายที่เจ้าหน้าที่ได้รับ ย่อมเป็นช่องทางที่จะให้มีการทุจริตในหมู่ผู้ปฏิบัติงานได้ด้วย หรือมิฉะนั้นเจ้าของสุกรเถื่อนก็จะนำสุกรหลบหนีเส้นทางที่มีด่านตรวจ การปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย เป็นต้นว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลจับสุกรเถื่อนได้ 40 ตัว จึงนำส่งโรงพัก เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ปรับสินไหม การนำสุกร 40 ตัวมาไว้ที่โรงพักเป็นที่เกะกะแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตำรวจอาจไม่ร่วมมือ หรือตำรวจตั้งด่านเถื่อนจับรถบรรทุกสุกรฆ่าแหละขณะจะเข้ามาส่งเชียงใหม่ในตลาด แล้วนำส่งโรงพักโดยไม่แจ้งข้อหาให้ทราบ การบรรทุกสุกรมีชีวิตจากต่างจังหวัดเข้ามายังกรุงเทพมหานคร พ่อค้าสุกรต้องจ่ายเงินพิเศษให้แก่ตำรวจที่เฝ้าอยู่เป็นระยะ จึงจะผ่านเข้าถึงกรุงเทพฯ ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนสุกรฆ่าแหละด้วย เนื่องจากมีการห้ามสุกรฆ่าแหละข้ามเขต จึงต้องส่งสุกรมีชีวิตเข้ามาเพื่อฆ่าที่บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ หรือโรงฆ่าของสุขาภิบาลภายในเขตกรุงเทพมหานคร

กองสุขาภิบาลอาหาร กรมอนามัย (2543 : 47 – 48) ศึกษาสถานการณ์ ปริมาณงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาลอาหาร เทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 149 แห่ง เมื่อปี 2541 พบว่ามีสัตว์แพทย์/ สัตวบาลทั้งสิ้นจำนวน 125 คน สะท้อนให้เห็นว่าในบางเทศบาลอาจไม่มีพนักงานตรวจโรคสัตว์ตรงตามคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่แล้ว และพบว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สุขลักษณะของโรงฆ่าสัตว์รวมทั้งการก่อเหตุรำคาญ ได้แกก่อกวน และน้ำเสียเป็นปัญหาที่มักได้รับการร้องเรียนจากประชาชนเสมอ รวมถึงมีการพบเห็นการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน และการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์อยู่เสมอ สะท้อนถึงปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 อยู่มาก ผู้รับผิดชอบงานได้แสดงความเห็นถึงกรณีปัญหาการบังคับใช้ ดังนี้

1. การปรับปรุงสุขลักษณะและสภาพแวดล้อมของโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นของราชการ ส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ยากเนื่องจากการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ต้องใช้งบประมาณลงทุนสูง ขณะที่รายได้ซึ่งเก็บได้จากค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมีน้อยมากเนื่องจากอัตราที่กำหนดไว้ต่ำ

2. การติดตามทางนโยบายในการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย ต่อราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปในลักษณะการให้ผู้ตรวจราชการกำกับให้ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ในทางความสัมพันธ์ต่อส่วนงานที่กำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีข้อหาหรือในกรณีที่มีข้อสงสัยด้านการใช้กฎหมาย

3. กรมการปกครองไม่กำหนดแผน หรือแนวนโยบายการปฏิบัติเพื่อการพัฒนา งานโรงฆ่าสัตว์ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2544 – 2549) ทำให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนางานที่ชัดเจนได้ และโครงการที่จัดทำคำขอในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาเพื่อพัฒนางานไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานได้แก่โครงการฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานตรวจโรคสัตว์ประจำท้องถิ่น และโครงการจัดโรงงานฆ่าสัตว์สาธิตซึ่งได้มาตรฐานท้องถิ่น

4. ธุรกิจโรงฆ่าสัตว์เป็นกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมาก ทำให้เกิดการใช้อิทธิพลท้องถิ่นเพื่อกดดัน ผู้ปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เช่นการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีความยากลำบากในการปฏิบัติงาน และกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้เกิดความท้อถอยหรือไม่ให้ความสนใจในงานเท่าที่ควร

5. ผู้บริโภคให้ความสำคัญกับราคาเนื้อสัตว์มากกว่าการตรวจสอบว่าเนื้อสัตว์นั้นมาจากโรงฆ่าสัตว์ หรือแหล่งฆ่าชนิดใด ซึ่งในทางกลับกันก็เป็นการยากสำหรับผู้บริโภคที่จะ

ทราบแหล่งที่มาของเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายอยู่ในท้องตลาดได้ ผู้บริโภคจึงมักพิจารณาเลือกซื้อโดยดูจากสภาพความสด และราคาเป็นเครื่องตัดสิน

อึ้งรังค์ เมฆโหรา และ คณะ (2548 : 90) ศึกษาโรงฆ่าสัตว์ตามเส้นทางการค้าโค และ กระบือมีชีวิตจากสหภาพพม่าที่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สมุทรปราการ หนองบัวลำภู อุตรดิตถ์ ร้อยเอ็ด กาญจนบุรี นครปฐม ลำพูน ลำปาง สุโขทัย พิษณุโลก และ พิจิตร จังหวัดละ 2 แห่งพบว่าโรงฆ่าสัตว์เหล่านี้ดำเนินธุรกิจมาแล้วเฉลี่ย 12 ปีส่วนใหญ่ได้รับใบอนุญาตประกอบการ และ จัดเป็นกิจการส่วนตัวมีขนาดเล็กอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาล กรุงเทพมหานคร และ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่ทำการฆ่าโค และ กระบือ สัตว์ที่นำมาฆ่าส่วนใหญ่มาจากการซื้อขายที่ตลาดนัด (ตลาดนัดโค กระบือ)โดยเจ้าของโรงฆ่าสัตว์จะเป็นเจ้าของสัตว์เอง การรับจ้างฆ่ามีน้อย วิธีการฆ่าส่วนใหญ่ใช้การแทงคอ มีคนงานประจำโรงฆ่าสัตว์ 7 คนจำนวนสัตว์ที่เข้าเชือดเฉลี่ยวันละ 8 ตัวเกือบร้อยละ 60 จัดเป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐาน ซากสัตว์ที่ขนย้ายออกจากโรงฆ่าสัตว์ ส่วนใหญ่ทำการห่อด้วยพลาสติก แล้วขนย้ายด้วยรถปิคอัพ ด้วยการเรียงซ้อนกันไปเสียค่าใช้จ่ายตัวละ 173.13 บาท ในขณะที่การนำสัตว์มาเข้าโรงฆ่าสัตว์ต้องเสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตัวละ 253.21 บาท เจ้าของโรงฆ่าสัตว์เห็นว่าระเบียบและกฎหมายที่ใช้บังคับมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ทั้งนี้ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการมีห้องเย็นเก็บรักษาเนื้อในโรงฆ่าสัตว์ แต่ในส่วนของกรมศุลกากรมีห้องเย็นสำหรับขนส่งเนื้อสัตว์ จำนวนครึ่งหนึ่งของโรงฆ่าสัตว์เห็นด้วย

ธานี ภาคอุทัย และคณะ (2548 : 194 - 201) ศึกษาโครงสร้างตลาดสดถาวร และพฤติกรรมการตลาดของผู้จำหน่ายเนื้อสุกรตลอดจนทัศนคติต่อความสะอาดและปลอดภัยของเนื้อที่ซื้อจากตลาดสดถาวรทั่วประเทศ พบว่าตลาดสดที่จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่เป็นตลาดเช้า โดยแบ่งเป็นตลาดเอกชน และตลาดเทศบาล แต่ในเขตกรุงเทพมหานคร ตลาดสดถาวรเกือบทั้งหมดเป็นของเอกชน ลักษณะการจำหน่ายเนื้อสุกรจะจำหน่ายเฉพาะเนื้อสุกรสดการขนส่งเนื้อสุกรจากโรงฆ่าสุกรเชียงใหม่จะใช้รถปิคอัพ การจัดหาเนื้อสุกรมาจำหน่าย ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่นิยมซื้อสุกรมีชีวิตจากฟาร์มเลี้ยง มาส่งเชือดที่โรงฆ่าสัตว์ แต่มีบางส่วนที่ซื้อเฉพาะชิ้นส่วนที่ต้องการมาขาย ซึ่งกลุ่มที่ซื้อสุกรมีชีวิตมาฆ่าเองจะจำหน่ายเนื้อสุกรเฉลี่ยวันละ 2.90 ตัว ปัญหาของผู้จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่เป็นเรื่องต้นทุนสูง รองลงมาจะเกี่ยวกับปัญหาพ่อค้าเร่หรือตลาดนัดที่นำเนื้อสุกรที่ทำกันเองมาขายตัดราคา และปัญหาลูกค้าลดลงสาเหตุที่ผู้บริโภคจะไม่ซื้อเนื้อสุกรที่สำคัญคือราคาแพง รองลงมาจะเกี่ยวกับสารปนเปื้อน เช่น สารเร่งเนื้อแดง เป็นต้น และสาเหตุจากโรคระบาด ความคิดเห็นของผู้จำหน่ายเนื้อสุกรที่มีต่อการนำระบบโรงฆ่าสัตว์มาตรฐาน

มาใช้ และเปลี่ยนระบบการจำหน่ายจากเนื้อสดเป็นเนื้อแช่เย็น ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่า จะมีความยุ่งยากและทำได้ยากเป็นการเพิ่มต้นทุน รวมทั้งลูกค้าน่าจะลดลง เนื่องจากลูกค้าส่วนใหญ่นิยมบริโภคเนื้อสด

ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีสถานะเป็นเจ้าของของเชียงใหม่ (ร้อยละ 90.8) เจ้าของเชียงใหม่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของเองมีส่วนน้อยที่เช่าต่อมาจากคนอื่น โดยเจ้าของเชียงใหม่และที่เช่าต่อจากคนอื่น จะต้องเสียค่าเช่าเชียงใหม่ให้กับตลาด ทั้งตลาดเอกชน และเทศบาล เฉลี่ยรายละ 17,721 บาทต่อปี จำนวนผู้จำหน่ายเนื้อสุกรในตลาดสดถาวรแต่ละแห่งเฉลี่ยจะมี 12.25 ราย การจัดหาเนื้อสุกรมาจำหน่ายนิยมซื้อสุกรมีชีวิตจากฟาร์มเลี้ยง มาส่งเชือดที่โรงเชือด แต่มีบางส่วนที่ซื้อเฉพาะชิ้นส่วนที่ต้องการมาขาย ซึ่งกลุ่มที่ซื้อสุกรมีชีวิตมาฆ่าเอง จะจำหน่ายเนื้อสุกรเฉลี่ยรายละ 2.90 ตัว ปริมาณเนื้อสุกรที่แต่ละเชียงใหม่ในตลาดสดถาวรจำหน่ายต่อวัน โดยไม่รวมเครื่องในและเลือด เฉลี่ยวันละเท่ากับ 176.73 กิโลกรัม ต้นทุนการจำหน่ายเนื้อสุกรต่อหน้าหนัก 1 กิโลกรัมประกอบด้วยค่าเช่าเชียงใหม่ 0.46 บาท ค่าเนื้อสุกร 73.45 บาท ค่าแรงงาน 0.55 บาท ค่าขนส่ง 0.24 บาท ค่าเก็บรักษา 0.22 บาท ค่าบรรจุภัณฑ์ 0.36 บาท ค่าน้ำค่าไฟ 0.22 บาท ค่าภาษีและอื่นๆ 0.51 บาท ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรในตลาดสดส่วนใหญ่ไม่มีการรวมตัวกัน หรือต่างคนต่างขาย สำหรับในกลุ่มที่รวมตัวกันจะเป็นการรวมตัวกันแบบไม่เป็นทางการ ส่วนผู้จำหน่ายรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่าทำได้ง่ายแต่จะขายได้อย่างยั่งยืนเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้จำหน่ายรายเก่ามีลูกค้าเก่าอยู่แล้ว ผู้จำหน่ายที่มีความเห็นว่าทำได้ยากให้เหตุผลว่าขั้นตอนการเข้าสู่ตลาดมีความยุ่งยาก การขยายตัวของตลาดนัด และการนำเนื้อสุกรที่ไม่สามารถระบุแหล่งที่มาไปจำหน่ายในราคาที่ถูกลงกว่าราคาที่จำหน่ายในตลาดสดถาวร ทำให้ผู้จำหน่ายเนื้อสุกรในหลายๆตลาดต้องปิดตัวเองลง

ถาวร เมฆโหรา และคณะ (2548 ข : 114 - 115) ศึกษาด้านระบบการดำเนินธุรกิจการค้าโคมีชีวิตนำเข้าจากสหภาพพม่าของจังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดตากพบว่ามีความแตกต่างกัน คือในส่วนของจังหวัดกาญจนบุรี มีทิศทางการกระจายของโคเนื้อ- กระบือจะมีการกระจุกตัวในตลาดใกล้เคียงโดยเฉพาะจังหวัดราชบุรี และนครปฐมในรูปของส่วนซาก โค- กระบือที่เข้าตามด่านจังหวัดกาญจนบุรีเฉลี่ย 1,500 ตัว ต่อเดือนส่วนใหญ่เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็กภายในจังหวัด รูปแบบการบริหารจัดการเป็นแบบง่าย เช่นการใช้เงินสด ความสัมพันธ์ในธุรกิจมีลักษณะเป็นกลุ่มเครือญาติ เพื่อน รวมทั้งเป็นการทำธุรกิจที่ไม่มีเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้เป็นเจ้าของโรงฆ่าจะมีการทำตลาดทุกส่วนเองทั้งหมดการขนส่งเนื้อสัตว์ใช้รถที่ไม่มี การควบคุมคุณภาพ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดรูปแบบการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นเพราะลักษณะของผู้บริโภค

ปลายทางที่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพสินค้ามากนัก จึงส่งผลให้รูปแบบการบริหารจัดการไม่ซับซ้อน กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบธุรกิจได้แก่ผู้รวบรวมสัตว์ เจ้าของโรงฆ่า และ ลูกค้าของโรงฆ่า สำหรับจังหวัดตาก เฉลี่ยแล้วมีการนำเข้าโค-กระบือมีชีวิตประมาณ 5,500 ตัวต่อเดือน โดยเฉพาะอำเภอแม่สอดเพียงช่องทางเดียวมีการนำเข้าโค-กระบือจำนวน 1,880 ตัวต่อเดือน โค-กระบือจะเข้าสู่ตลาดนัดโคกระบือโพธิ์ทอง ธุรกิจนี้เกี่ยวข้องกับบุคคล 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มธุรกิจโรงฆ่า กลุ่มผู้รวบรวมสัตว์ส่งโรงฆ่า และ ผู้เลี้ยงสัตว์ และกลุ่มผู้ที่ซื้อสัตว์ไปเลี้ยงต่อเพื่อเข้าสู่ตลาดนัดแห่งต่อไป กลุ่มธุรกิจโรงฆ่า และผู้รวบรวมสัตว์จะมาจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ในขณะที่ผู้ซื้อไปเลี้ยงต่อที่มายังตลาดนัดโพธิ์ทองจะมาจากเขตภาคเหนือตอนล่าง ส่วนระบบการซื้อขายจะเป็นเงินสด

สมบัติ ศุภประภากร และ คณะ (2547 : 3) ศึกษาสถานภาพของสถานประกอบการ โรงฆ่าสุกรส่วนใหญ่มิมีขนาดเล็กมากกว่าขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ส่วนมากยังรอใบอนุญาต วิธีการฆ่าใช้วิธีการทุบหัว และแทงคอ สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้ามีจะมีจำนวน 1 คน และส่วนใหญ่เช่นกันไม่มีพนักงานตรวจโรคสัตว์ การดำเนินการผู้ประกอบการที่เห็นว่าพอใจ และมีผลกำไรมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก ในด้านมาตรฐานของสถานประกอบการมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เห็นว่าสถานประกอบการได้มาตรฐาน ปัญหาในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานคือเงินทุน และเห็นว่าเมื่อดำเนินการปรับปรุงแล้วจะไม่คุ้มทุน สถานภาพของโรงฆ่าสัตว์ มีความเหมาะสมของที่ตั้งและสภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่สามารถปรับปรุงได้ ในส่วนของสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงฆ่าสุกร การจัดการและการควบคุมสุขลักษณะ และระบบบริหารจัดการ โรงฆ่าสุกรส่วนมากจะไม่มี และส่วนที่มีมักอยู่ในสภาพไม่เหมาะสม แต่สามารถปรับปรุงได้

ประทีป เด็ดแก้ว และคณะ (2549) ทำการสำรวจสภาพสุขภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานสุขภาพสิ่งแวดล้อม และศึกษาข้อมูลพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรฐานงานสุขภาพสิ่งแวดล้อมโรงฆ่าสัตว์ โดยดำเนินการเฉพาะเขตเทศบาลในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 3 ชลบุรี และได้เก็บตัวอย่างโรงฆ่าสัตว์จำนวน 11 แห่ง ในเขตจังหวัดชลบุรี ระยะเวลา จันทบุรี ฉะเชิงเทรา คิดเป็นร้อยละ 57.8 ของจำนวนโรงฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล ซึ่งทำการสุ่มตัวอย่างจากเทศบาลทั้งหมดโดยวิธี Simple random sampling และดำเนินการเก็บตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์และการสำรวจตามแบบสอบถามสภาพการณ์สุขภาพสิ่งแวดล้อมของโรงฆ่าสัตว์และดำเนินการเก็บตัวอย่างจากน้ำทิ้งจากโรงฆ่าสัตว์ที่ทำการสำรวจในครั้งนี้พบว่า สถานที่ตั้งโรงฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่อยู่ในแหล่งชุมชนร้อยละ 54.55

ส่วนใหญ่มีการคมนาคมดีร้อยละ 90.91 โรงฆ่าสัตว์ที่ทำการสำรวจทั้งหมด สร้างมานาน 10 ปี จำนวนสัตว์ที่ถูกฆ่าส่วนใหญ่เป็นสุกรอยู่ในช่วง 11-30 ตัวต่อวัน ร้อยละ 45.45 นอกจากนี้โรงฆ่าสัตว์ทั้ง 11 แห่งมีการตรวจสุขภาพสัตว์ก่อนและหลังฆ่าโดยสัตวแพทย์ประจำโรงฆ่าสัตว์ บริเวณอาคารส่วนใหญ่มีน้ำขังร้อยละ 54.55 แต่ส่วนใหญ่จะสะอาด คิดเป็นร้อยละ 81.82 มีห้องส้วมใช้ คิดเป็นร้อยละ 81.82 และส่วนใหญ่ควรปรับปรุง ร้อยละ 77.78 โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งไม่มีอ่างล้างมือ และสบู การกำจัดขยะในโรงฆ่าสัตว์ขยะทั่วไปมีการเก็บรวบรวมร้อยละ 81.82 สำหรับขยะที่เกิดจากกระบวนการแปรรูปสัตว์ซึ่งเป็นขยะประเภทขน หรือเศษเนื้อมีการรวบรวมร้อยละ 72.73 ขยะทั้งหมดมีรถขนขยะของเทศบาลเข้าเก็บทุกเช้า ส่วนการควบคุมสัตว์พาหนะนำโรคร้อยละ 18.18 โรงฆ่าสัตว์มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้การได้ เป็นระบบคลองวนเวียน 1 แห่ง และบ่อผันสภาพ 2 แห่ง และเป็นระบบบ่อเกรอะบ่อซึม 1 แห่งชั่วคราว จากการศึกษาครั้งนี้ เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่รับผิดชอบควรพิจารณาในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะเพื่อประโยชน์อันจะเกิดแก่ผู้บริโภค

เกียรติศักดิ์ อยู่รุ่งโรจน์ (2549 : 14-18) ศึกษาการประเมินโครงการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน 5 ด้านประกอบด้วย 1) ด้านสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีความเหมาะสมกับบริบทในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานของประเทศไทย 2) ด้านปัจจัยนำเข้า ความร่วมมือของบุคลากรในการดำเนินโครงการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ 3) ด้านกระบวนการ ประกอบด้วยความเข้าใจข้อการบริหารงานพบว่าจำนวนหน่วยงานที่ต้องประสานมีมาก ด้านการสื่อสารพบว่าการประชุมชี้แจงสัมมนาเกี่ยวกับโครงการมีความสำคัญมาก ด้านภาวะผู้นำควรมีความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ส่วนสิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติพบว่าเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับนโยบายมากที่สุด 4) ด้านผลผลิต สถานที่ตั้งควรสามารถป้องกันการปนเปื้อนวัตถุดิบพิษจากเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ด้านโรงพักสัตว์ต้องมีขนาดที่สามารถรองรับจำนวนสัตว์ที่เข้ามา ส่วนอาคารโรงฆ่าสัตว์ควรใช้วัสดุที่มีความแข็งแรงไม่ทำให้เกิดอันตรายกับสัตว์ ทำความสะอาดได้ง่ายและป้องกันสัตว์จากสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่เอื้ออำนวยได้ เครื่องมือเครื่องจักรอุปกรณ์ต้องสามารถล้างทำความสะอาดฆ่าเชื้อได้ การควบคุมสุขลักษณะควรปรับปรุงสุขลักษณะด้านความสะอาดจนอยู่ในระดับมาตรฐาน 5) ด้านผลลัพธ์ โครงการนี้จะช่วยให้ผู้บริโภคมีสุขภาพแข็งแรงเนื่องจากการบริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาดถูกสุขอนามัย ช่วยลดมลภาวะที่เกิดจากโรงฆ่าสัตว์และทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น และทำให้เกิดการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทยให้ได้มาตรฐาน

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550 : 137 – 138) ทำการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์การเลือกซื้อเนื้อสัตว์ของกลุ่มตัวอย่าง ให้ความสำคัญกับความสดของเนื้อสัตว์มากกว่าความปลอดภัยต่อสุขภาพ และนิยมซื้อเนื้อสัตว์ในตลาดสดมากกว่าในซูเปอร์มาร์เกต เพราะเนื้อสัตว์ในซูเปอร์มาร์เกต มักแช่เย็นทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่เนื้อสัตว์ในตลาดสดมีคุณภาพดีกว่าเนื้อสัตว์ในซูเปอร์มาร์เกต สำหรับกลุ่มที่ซื้อสัตว์ที่บรรจุสำเร็จในซูเปอร์มาร์เกต ความสดของเนื้อสัตว์ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกซื้อมากกว่าการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่มีสัญลักษณ์ความปลอดภัยจากสารปนเปื้อนและวันผลิตและวันหมดอายุ กลุ่มตัวอย่างที่นิยมซื้อเนื้อสัตว์ในตลาดสดและซูเปอร์มาร์เกตน่าจะมีความแตกต่างในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ทั้งสองกลุ่มมีความเชื่อและพฤติกรรมในการเลือกซื้อเนื้อสัตว์จากปัจจัยความสดของเนื้อสัตว์มากกว่าการคำนึงถึงความปลอดภัยต่อสุขภาพ ความเชื่อและพฤติกรรมนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพราะการแช่เย็นเนื้อสัตว์ (Chilling) เป็นขั้นตอนสำคัญในการควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตของจุลินทรีย์ในเนื้อสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

การแก้ปัญหาการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐาน จำเป็นต้องเข้าใจพฤติกรรมในการซื้อเนื้อสัตว์ของประชาชน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ของประชาชนให้ถูกต้องเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 การให้ความรู้ที่ถูกต้องกับประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพของเนื้อสัตว์ที่แช่เย็น และความปลอดภัยของการบริโภคเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนนิยมบริโภคเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานมากขึ้น และยังมีความต้องการบริโภคเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐานมากเท่าไร จะยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานเป็นไปได้อย่างมากขึ้นเท่านั้น เพราะผู้ประกอบการย่อมต้องผลิตเนื้อสัตว์เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดว่าคนไทยควรได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีมาตรฐานเหมือนกับเนื้อสัตว์ที่ส่งจำหน่ายในต่างประเทศ และมีความยินยอมที่จะจ่ายส่วนต่างของราคาเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ 8-20 เพื่อซื้อเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐาน ผลที่พบนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่เชื่อว่าเนื้อสัตว์ที่ส่งจำหน่ายต่างประเทศมีมาตรฐานดีกว่าเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายในประเทศ และพร้อมที่จะจ่ายเงินเพิ่มเพื่อบริโภคเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐาน ข้อมูลนี้เป็นสัญญาณที่ดีต่อผู้ประกอบการโรง

ฆ่าสัตว์ด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน เพราะการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานย่อมต้องมีการลงทุนซึ่งมีผลทำให้ราคาเนื้อสัตว์เพิ่มขึ้น แต่ผลการศึกษายืนยันว่ามีตลาดรองรับเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐานถึงแม้ราคาจะสูงขึ้น การศึกษานี้ได้ข้อสรุปว่า ความเชื่อและพฤติกรรมการเลือกซื้อสัตว์ของผู้บริโภคอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน การใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนความเชื่อและพฤติกรรมการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่ได้มาตรฐานเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหานี้ เช่นการให้ความรู้ที่ถูกต้องกับประชาชนเกี่ยวกับเนื้อสัตว์แช่เย็น เป็นต้น

วสันต์ เคยเหล่า และคณะ (2551 : 25) ทำการสำรวจ และประเมินสภาพโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จำนวน 817 โรง ใน 58 จังหวัด ระหว่างปี 2546-2549 พบว่าโรงฆ่าสัตว์ทุกชนิด มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) เพียงร้อยละ 18.68 ด้านสถานที่ตั้ง และโครงสร้างของโรงฆ่าสัตว์พบว่า แสงสว่างในอาคาร การระบายอากาศ และทำเลที่เหมาะสมของสถานที่ตั้ง ผ่านเกณฑ์ประเมินร้อยละ 75.87, 63.64 และ 60.58 ตามลำดับ ในขณะที่โครงสร้างอื่นๆของโรงฆ่าสัตว์ ได้แก่พื้นห้อง ผนัง และเพดานห้อง ห้องเก็บอุปกรณ์ ห้องน้ำห้องส้วม การติดตั้งเครื่องมือที่ติดตั้งประจำที่ และเครื่องมือเครื่องใช้เฉพาะที่สัมผัสกับเนื้อสัตว์ผ่านเกณฑ์ประเมินไม่เกินร้อยละ 50 เช่นเดียวกับด้านสุขาภิบาล ด้านกระบวนการฆ่าสัตว์ พบว่า ไม่มีการตรวจโรคสัตว์ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนทำการฆ่า และมีบริเวณทำลายเนื้อสัตว์ที่ไม่เหมาะสมใช้เป็นอาหารร้อยละ 32.31 ในขณะที่ทำการขนส่งเนื้อสัตว์นั้น พบว่ามีการควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ และการป้องกันการปนเปื้อนสู่เนื้อสัตว์ระหว่างขนส่งเพียงร้อยละ 4.17 ส่วนการประเมินด้านคุณภาพเนื้อสัตว์ ในปีงบประมาณ 2548 และ 2549 ทำการตรวจสอบยาปฏิชีวนะตกค้างในเนื้อสัตว์จำนวน 16,524 ตัวอย่าง และ 3,902 ตัวอย่าง ตามลำดับ พบยาปฏิชีวนะตกค้างในเนื้อสัตว์ร้อยละ 2.77 และ 1.79 ตามลำดับ ซึ่งไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($P < 0.05$) ในปีงบประมาณ 2549 ตรวจสอบเชื้อแบคทีเรีย *Salmonella* spp. ในเนื้อสัตว์ จำนวน 4,014 ตัวอย่าง พบร้อยละ 46.93 ตรวจเชื้อ Coliform จำนวน 2,101 ตัวอย่าง พบร้อยละ 40.50 และตรวจเชื้อ *E.coli* จำนวน 1,915 ตัวอย่าง พบร้อยละ 52.32 ตามลำดับ จากผลการประเมินดังกล่าว สามารถนำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการพัฒนาระบบการผลิตเนื้อสัตว์ ให้เข้าสู่มาตรฐานต่อไป

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

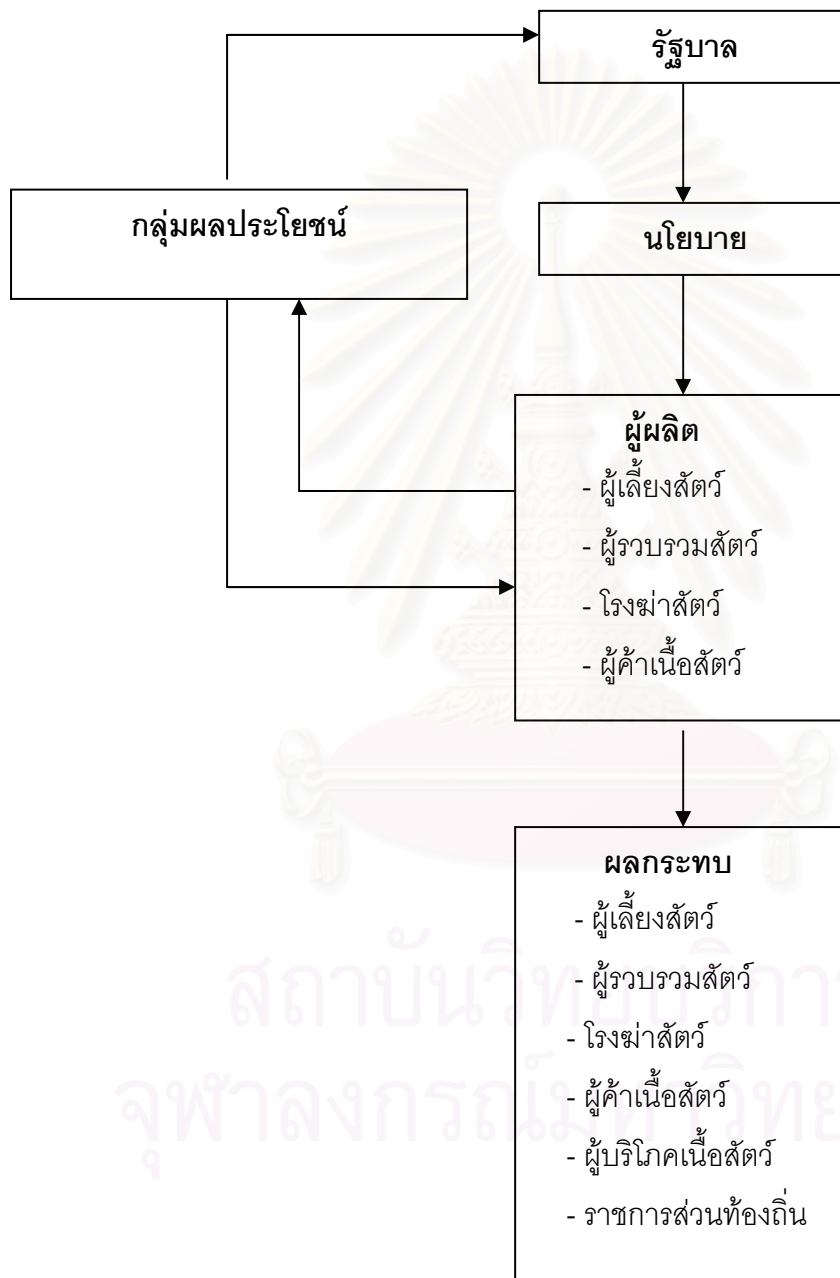
การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อมุ่งศึกษาบทบาทของภาครัฐ ผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ และผู้บริโภคต่อการดำเนินการตามนโยบาย

พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และมีปัญหา อุปสรรคในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์อะไรบ้าง ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับในการเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงสืบต่อ หรือยุตินโยบาย

การวิจัยและประเมินผลในครั้งนี้ จะดำเนินผลภายใต้กรอบแนวคิดการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่รวบรวมได้ ทำการจำแนกตามประเด็นที่กำหนดไว้ในกรอบของการวิจัย กล่าวคือ ผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงงานฆ่าสัตว์ต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ และ ผู้เลี้ยงสัตว์ การแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และปัญหา อุปสรรคของการประกอบการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ พร้อมทั้งอธิบายความสัมพันธ์ของเหตุการณ์ต่างๆ ปัจจัยและผลกระทบต่างๆ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ทั้งหมดจากนั้นนำผลข้อมูลที่เป็นข้อเสนอแนะอื่นๆเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มาจำแนกเข้าพวกข้อมูลและพิจารณาหาข้อสรุปแบบอุปนัย และพิจารณาความเกี่ยวข้องกับข้อมูลทั้งหมดหาคำอธิบายเพื่อนำเสนอแนะในขั้นตอนการนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป ซึ่งมีกรอบแนวคิดในการวิจัยและประเมินผลตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 3

การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

3.1 นโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในประเทศไทย

ในระยะต้นปีพ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ และถ่ายโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้การดำเนินการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ พระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2545

ยุค ล้มแหลมทอง (เกียรติศักดิ์ อยู่รุ่งโรจน์, อ้างแล้ว, 2549 : 14-18) รายงานนโยบายพัฒนาปศุสัตว์ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตามการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นรวมทั้งกระจายอำนาจ ตัดสิ้นใจการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีความรับผิดชอบต่อผลงานทั้งหมดนี้เป็นหลักการสำคัญที่ข้าราชการทุกคนจะต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบุคลากร แต่การดำเนินงานของกรมปศุสัตว์ในปี 2546 จะต้องพัฒนาต่อไปและจะยึดถือตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสรอรรถ กลิ่นประทุม) คือ “การสร้างความมั่นคงแก่ผู้ผลิตและสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้บริโภค” โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจพอเพียงและด้านการแข่งขันเชิงพาณิชย์ ซึ่งจะต้องดำเนินการใน 5 เรื่องตามยุทธศาสตร์และกรอบภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยและพัฒนา เน้นเรื่องการเพิ่มศักยภาพการส่งออก การพัฒนาสินค้าปศุสัตว์ การลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต สำหรับการวิจัยพื้นฐานให้ทำงานวิจัย เพื่อให้ตามกระแสโลกได้ทัน เช่น ในเรื่องของ GMOs ปศุสัตว์อินทรีย์ ความ

หลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ ควรแยกเรื่องวิจัยและพัฒนาออกจากกันและจะต้องนำผลงานวิจัยมาใช้ประโยชน์โดยมุ่งผลต่อเกษตรกรและผู้บริโภค

2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการบริการ จะต้องแยกกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านเกษตรกรรายย่อยเพื่อการยังชีพ และด้านการแข่งขันเชิงพาณิชย์ ต้องดำเนินการแยกกลุ่มเป้าหมาย และวิธีดำเนินการ โดยจะต้องทำให้การเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพที่ยั่งยืนและมั่นคงของเกษตรกร ต้องมีการดำเนินการในลักษณะบูรณาการ โดยใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นศูนย์กลาง มีการจัดทำทะเบียนอาสาพัฒนาปศุสัตว์และมีการตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้ซ้ำซ้อนกับอาสาสมัครของหน่วยงานอื่น

3. โครงสร้างพื้นฐาน ดำเนินงานในเรื่องโรงงานผลิตวัคซีน ตลาดกลางโค-กระบือ โรงปฏิบัติการนม โรงฆ่าสัตว์ที่มีการก่อสร้างมาแล้ว ต้องกำหนดการบริหารจัดการที่ชัดเจน เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

4. การบริหารจัดการและดำเนินการตามกฎหมาย ในเรื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศ จะต้องมีการพัฒนาเครือข่ายเชื่อมโยงกันได้ทุกหน่วยงานทั่วประเทศ สามารถให้บริการบุคคลภายนอกในการสืบค้นข้อมูลต่างๆด้านปศุสัตว์ได้ เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-procurement) จะต้องมีการดำเนินการอย่างได้ผลเป็นรูปธรรม การดำเนินงานตามกฎหมายจะต้องเน้นในเรื่องของการสร้างความเป็นธรรมให้แก่เกษตรกรและผู้บริโภค

5. การช่วยเหลือเกษตรกร/ประชาชน จะต้องมียุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติอย่างชัดเจน และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัด รวดเร็วทันเหตุการณ์สามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส

เรื่องที่มีความสำคัญและต้องดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 มีดังนี้

1. การดำเนินการเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารตั้งแต่ฟาร์มปศุสัตว์ถึงผู้บริโภค (From Farm to Table) จะเน้นในเรื่องสุขอนามัย มีการกำหนดและรับรองมาตรฐานฟาร์มปศุสัตว์ โดยเฉพาะในเรื่องระบบการจัดการฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์ การขนส่ง ภาชนะบรรจุ และอื่นๆ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค และเพิ่มศักยภาพในการส่งออกเป็นสำคัญ สำหรับโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในวงจรการดำเนินการ และถ่ายโอนภารกิจมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว จะต้องมีการกำหนดมาตรฐาน การ

รับรองและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับฟาร์มมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว 3 ชนิด คือไก่เนื้อ สุกร และโคนม ได้เพิ่มเติม ชนิดสัตว์อีก 2 ชนิดคือไก่ไข่ และไก่พันธุ์ รวมถึงสถานที่พักไข่สัตว์ปีก และอยู่ในระหว่างออกมาตรฐานอีก 3 ชนิด คือเป็ดเนื้อ เป็ดพันธุ์และโคเนื้อ ซึ่งจะต้องเร่งรัดเพื่อรับรองมาตรฐานฟาร์มเหล่านี้ควบคู่ไปกับการให้ความรู้และชี้แจงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานทั้งแก่เจ้าของฟาร์มและผู้ควบคุมฟาร์ม ในเรื่องเนื้อสัตว์อนามัยซึ่งกรมปศุสัตว์ได้มีการดำเนินการไปแล้วก็จะขยายการดำเนินการออกไปสู่ส่วนภูมิภาคให้เพิ่มขึ้นโดยจะต้องเกี่ยวข้องกับการพัฒนาปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานระบบสากลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศและพัฒนาเพื่อการส่งออกสินค้าปศุสัตว์ต่อไปอนาคต

2. การพัฒนาห้องปฏิบัติการตรวจสอบ เพื่อรับรองการดำเนินงานระบบ From Farm to Table ให้เป็นห้องปฏิบัติการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานสากล มีการยอมรับจากประเทศคู่ค้า ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าปศุสัตว์ โดยกระจายการตรวจสอบออกไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตวแพทย์เป็นผู้ดำเนินการ การเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบห้องปฏิบัติการตรวจสอบจะช่วยลดปัญหาการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศเช่น การกำหนดเขตการค้าเสรี การนำข้อตกลงทางสุขอนามัยพืชและสัตว์ (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) หรือ SPS มาใช้ นอกจากนี้จะพัฒนาภาครัฐแล้ว จะต้องพัฒนาให้ภาคเอกชนได้รับการรับรองห้องปฏิบัติการตรวจสอบสำหรับสินค้าปศุสัตว์ควบคู่ไปด้วยภายใต้การรับรองและกำกับดูแลของภาครัฐ

3. การปรับปรุงแก้ไขออกกฎระเบียบ ข้อบังคับและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องมีการดำเนินการโดยด่วนเพื่อรองรับภารกิจตามโครงสร้างใหม่ เรื่องของโรงฆ่าสัตว์จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรเพื่อตรวจสอบโรงฆ่าสัตว์ เนื้อสัตว์ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ การออกไปอนุญาต ส่วนเรื่องยาสัตว์ได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมรักษาการตาม พระราชบัญญัติ มีคณะกรรมการยาสัตว์ และมีการขึ้นทะเบียนเภสัชเคมีภัณฑ์สำหรับสัตว์ การดำเนินการตามกฎหมายจะต้องมุ่งในเรื่องของการป้องกัน ป้องปรามซึ่งจะเกิดประโยชน์กว่าการตามแก้ปัญหา

4. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารของกรมปศุสัตว์เป็นศูนย์ข้อมูลด้านปศุสัตว์ที่แม่นยำและเชื่อถือได้ของผู้บริหารและบุคคลภายนอก มีระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ต้องมีการพัฒนาในเรื่องของ GIS

(Geographical Information System) การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-procurement) และจะต้องมีการบริหารระบบพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้มีการใช้งานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ มีการจัดตั้ง Call Center เพื่อเป็นศูนย์กลางการให้บริการเกษตรกรหรือประชาชนด้วย

5. การพัฒนาบุคลากรอย่างมีระบบ เพื่อให้เกิดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต้องมีแผนงานที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงานที่จะพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานของกรมปศุสัตว์เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และของรัฐบาล ทั้งนี้ต้องพัฒนาตนเองให้ทันกระแสโลก

6. การบริหารงานบุคคล จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนโปร่งใสและเป็นธรรมในเรื่องของการบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยจะทำในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและพัฒนางานด้านปศุสัตว์ของประเทศต่อไป

7. การประชาสัมพันธ์ทุกหน่วยงาน จะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามสื่อต่างๆ และประชาสัมพันธ์ข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันเหตุการณ์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องของเกษตรกร ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของหน่วยงานทางสื่อต่างๆอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลกำหนดให้ปี พ.ศ. 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Year) เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งสร้างมาตรฐานสินค้าเพื่อความเป็นธรรมในระบบการค้าเสรีของโลก เพื่อสนองนโยบายความปลอดภัยของอาหารของรัฐบาล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยด้านอาหารขึ้นเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติ ดังนี้ (ข้าวปศุสัตว์, 2547: 11, อ้างแล้ว) (1) การนำสินค้าเกษตร และ อาหารสู่ตลาดโลก (2) ขยายกำลังการผลิต และ ปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ให้ผู้บริโภคคนไทย และคนทั่วโลก ได้บริโภคอาหารที่มีมาตรฐานเดียวกัน (3) สร้างความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) จากระดับไร่นาถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) ในเรื่องของมาตรฐานโรงงานผลิตอาหาร โรงฆ่าสัตว์ การจดทะเบียนฟาร์ม และ เขตการผลิตพืชเศรษฐกิจที่เหมาะสม (Zoning) (4) ส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศ ทั้งนี้ จะอาศัยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบัน

เกษตรกร และ ระบบสหกรณ์ เป็นเครือข่ายการตลาดตลอดจนบูรณาการด้านการผลิต และการตลาด กับกระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงพาณิชย์

กรมปศุสัตว์ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปศุสัตว์ จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) นับตั้งแต่ระดับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ จนถึงสถานที่จำหน่าย เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริโภคจะมีเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่ถูกต้อง สุขอนามัย ปราศจากสารตกค้างต่างๆ และปลอดภัยต่อผู้บริโภคโดยกำหนดระยะเวลาของการพัฒนามาตรฐานฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นเวลา 3 ปี ในระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2548 ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547 : 2-3, อ้างแล้ว)

1. **ด้านฟาร์มเลี้ยงสัตว์** ดำเนินการขึ้นทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสุกรทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 30 กันยายน พ.ศ.2546 และ ปรับปรุงพัฒนา ฟาร์มเลี้ยงสุกรให้ได้รับการรับรองมาตรฐาน โดยปรับปรุงในด้านการจัดการสุขภาพสัตว์ การจัดการป้องกันโรค และ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละฟาร์มจะมี สัตวแพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มเป็นผู้กำกับดูแล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์การป้องกันโรค และ การใช้ยาที่ถูกต้อง ตลอดจนการตรวจสุขภาพสัตว์ที่ฟาร์มก่อนส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์ เพื่อให้สัตว์ทุกตัวที่จะนำเข้าโรงฆ่าสัตว์มีสุขภาพดี ไม่มีสารตกค้างต่างๆตามเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอน เช่น สารเร่งเนื้อแดง และ ยาปฏิชีวนะต่างๆ

2. **ด้านโรงฆ่าสัตว์** ให้เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ดำเนินการตรวจประเมินโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 และ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 โรงฆ่าสัตว์ใดที่ไม่ผ่านการตรวจประเมิน จะต้องปรับปรุงให้แล้วเสร็จ และได้รับการรับรองหรือมีแผนการปรับปรุงอย่างชัดเจน ภายในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2546 ซึ่งในปี พ.ศ.2547 โรงฆ่าสัตว์ทุกโรงต้องมีใบอนุญาตการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (แบบขจส.2) และโรงฆ่าสัตว์ทุกโรงจะต้องปรับปรุงพัฒนา ไปสู่โรงฆ่าสัตว์มาตรฐานให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ.2548 ทั้งนี้เพื่อการผลิตเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ ถูกสุขอนามัย และ ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

3. **ด้านการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์** ดำเนินการปรับปรุงการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการใช้รถบรรทุกขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์ที่มิดชิด ป้องกันฝุ่นละอองและสิ่งปนเปื้อนระหว่างการขนส่งติดตั้งเครื่องควบคุมอุณหภูมิเพื่อควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ ระหว่างการขนส่งซากสัตว์ และ เนื้อสัตว์โดยดำเนินการปรับปรุง พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2548

4. **ด้านสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์** ดำเนินการปรับปรุง พัฒนา สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ทั่วประเทศได้แก่เชิงจำหน่ายเนื้อสัตว์ และ ซุปเปอร์มาร์เก็ต ให้มีการออกแบบที่ถูกสุขลักษณะ และ ติดตั้งตู้แช่เย็นเนื้อสัตว์ เพื่อควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ เป็นการป้องกันการเจริญเติบโตของเชื้อโรคต่างๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์ดังกล่าวข้างต้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้วางแนวทางการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547: 4-5, อ้างแล้ว)

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547

1. โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ทุกแห่ง
 2. โรงฆ่าสัตว์ต้องมีพนักงานตรวจโรคสัตว์ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ก่อนฆ่า และ ตรวจโรคสัตว์หลังฆ่า ทั้งนี้ต้องเก็บบันทึกข้อมูลการตรวจ และการจำหน่ายซากสัตว์
 3. พนักงานตรวจโรคสัตว์ ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากสัตวแพทย์สภา
 4. สามารถตรวจสอบย้อนกลับแหล่งที่มาของสัตว์ตั้งแต่ ฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย
 5. ดำเนินการปรับปรุงระบบการขนส่งซากสัตว์ เนื้อสัตว์ ตลอดจนสถานที่จำหน่ายให้ถูกสุขอนามัย และ ปลอดภัยต่อผู้บริโภค
 6. วงจรการผลิตเนื้อสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย
- เป้าหมายของการพัฒนา มีดังนี้
1. ให้นักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ตรวจประเมินโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศที่มีใบอนุญาต และ ปรับปรุง พัฒนาให้ได้ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ภายใน 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานภายในปี พ.ศ. 2548
 2. ดำเนินการขึ้นทะเบียนโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต ขงส. 2 ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2546 และขอใบอนุญาตให้ถูกต้องภายในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานภายในปี พ.ศ. 2548

3. ดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงสัตว์ (สุกร) ภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 และ ปรับปรุงพัฒนาให้ได้มาตรฐานฟาร์มภายในปี พ.ศ. 2547
4. ดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ค้าสัตว์ และ ผู้ค้าซากสัตว์ และ ต้องต่อใบอนุญาตผู้ค้าสัตว์ (ร. 10) ทุกปี และ ปรับปรุง พัฒนาระบบการขนส่ง และ ปรับปรุง พัฒนาสถานที่จำหน่ายซากสัตว์ เนื้อสัตว์ ให้ได้มาตรฐานถูกสุขอนามัย และ ปลอดภัยต่อการบริโภคภายในปี พ.ศ.2548
5. จัดทำเอกสาร คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับผู้ประกอบการ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ และ คู่มือการจัดระบบการปฏิบัติงานควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์
6. จัดฝึกอบรมให้พนักงานตรวจโรคสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ ผู้ประกอบการทั่วประเทศ
7. จัดหาแหล่งเงินกู้ในการปรับปรุง พัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ การขนส่งซากสัตว์ เนื้อสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย
8. ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในด้านมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ และ ส่วนที่เกี่ยวข้อง
9. จัดระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และ การประเมินผลการปฏิบัติงาน
10. เผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินงาน และ การพัฒนาปรับปรุงฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย ตลอดจนความปลอดภัยของอาหารให้แก่ผู้ประกอบการ และ ผู้บริโภค

การดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ตามนโยบายการพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ได้ดำเนินการมาจนถึง ปี 2548 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับนโยบายเดิมที่ได้ดำเนินการ ดังนี้ (เกียรติศักดิ์ อู่รุ่งโรจน์, 2549 : 4-5)

1. ในแต่ละจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์อย่างน้อย จังหวัดละ 1 แห่งภายในปีพ.ศ. 2549

ส่งเสริมให้โรงฆ่าสัตว์โดยเฉพาะโรงฆ่าสัตว์ของหน่วยงานราชการ เช่น โรงฆ่าสัตว์เทศบาลต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานและมีกำลังการผลิตในการฆ่าสัตว์เพียงพอรองรับต่อความต้องการบริโภคของประชาชนภายในท้องถิ่น และจังหวัดใกล้เคียงได้ รวมทั้งมีการดำเนินการฆ่าสัตว์ตามหลักวิธีการที่ดี (Good Manufacturing Practice: GMP) เพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่ถูก

สุขอนามัย ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์ (สุกร โค-กระบือ และ สัตว์ปีก) อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่งภายในปี 2549

2. โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) ภายในปี พ.ศ. 2550

มีการให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน และตรวจสอบให้ การดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่าย เนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งในจังหวัดจะต้องมีใบอนุญาต ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) ให้ถูกต้องภายในปี 2550

3. มีรถห้องเย็นขนส่งซากสัตว์ และเนื้อสัตว์อย่างน้อยอำเภอละ 1 คันภายในปี พ.ศ.2549

การขนส่งซากสัตว์ และเนื้อสัตว์ควรมีลักษณะที่ปิดมิดชิด ป้องกันฝุ่นละอองและ สิ่งปนเปื้อนจากภายนอกได้ รถขนส่งควรเป็นรถห้องเย็นควบคุมอุณหภูมิซากสัตว์และเนื้อสัตว์ ตลอดการขนส่งจากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่าย โดยในแต่ละอำเภอควรมีรถห้องเย็นขนส่ง ซากสัตว์หรือเนื้อสัตว์อย่างน้อยหนึ่งคันภายในปี 2549

4. มีร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยอำเภอละ 1 แห่ง ภายในปี พ.ศ. 2549

สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ควรมีการออกแบบที่ถูกสุขลักษณะ เช่น จัดให้มีตู้แช่ เย็นที่ควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ในระหว่างการจำหน่าย เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตของ เชื้อจุลินทรีย์ มีการควบคุมความสะอาดและการปฏิบัติอย่างถูกสุขอนามัยของผู้จำหน่าย เช่น อ่าง ล้างมือ โดยในแต่ละอำเภอต้องมีร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยหนึ่งร้าน ภายใน ปี 2549

5. มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญด้านเนื้อสัตว์ ปลอดภัย

ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัยด้านอาหารของผู้บริโภคจึงมี เลือกรับประทานอาหารที่มีคุณภาพ และปลอดภัยต่อการบริโภค ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ในการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ และการรณรงค์ให้เลือกรับประทานเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้

มาตรฐานจะช่วยกระตุ้นให้ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องซื้อเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานมาจำหน่าย

กล่าวโดยสรุป นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องการยกระดับการผลิตเนื้อสัตว์ทั้งวงจรการผลิตเนื้อสัตว์ (Food Chain) ตั้งแต่ระดับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ (การฆ่าสัตว์) จนถึงการจำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยในด้านฟาร์มเลี้ยงสัตว์ให้มีการจดทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสัตว์เพื่อให้รู้จำนวนและแหล่งเลี้ยงสัตว์ แล้วพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ให้ได้มาตรฐานฟาร์มและได้รับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานโดยกรมปศุสัตว์ ส่วนนโยบายด้านโรงฆ่าสัตว์มุ่งเน้นไปที่การรวบรวมโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (แบบ ชม.ส. 2) ทั้งหมดให้มาขึ้นทะเบียนแล้วพัฒนาให้ได้ใบอนุญาต และพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตทุกแห่งให้ได้มาตรฐาน ส่วนนโยบายด้านการจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้ความสำคัญไปที่เนื้อสัตว์ได้รับการตรวจสอบจากพนักงานตรวจโรคสัตว์ มีการขนส่งที่ถูกสุขอนามัย การป้องกันการปนเปื้อนและการเจริญเติบโตของเชื้อจุลินทรีย์ในระหว่างขนส่ง และสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์สะอาดถูกสุขลักษณะไม่เกิดการปนเปื้อน รวมทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคมีความรู้และเข้าใจในการเลือกซื้อเนื้อสัตว์ที่เหมาะสมต่อการบริโภค เป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาระบบการผลิตเนื้อสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็คือการผลิตเนื้อสัตว์ให้สะอาดปลอดภัยต่อผู้บริโภค และส่งเสริมการค้าเนื้อสัตว์ของผู้ประกอบการในประเทศให้สามารถแข่งขันในด้านคุณภาพของสินค้ากับประเทศผู้ค้าเนื้อสัตว์อื่นๆได้

3.2 บทบาทของรัฐด้านการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

ก่อนพ.ศ.2475 การเลี้ยง การฆ่า และ การค้าสุกรจะอยู่ในมือคนจีน พ.ศ. 2481 รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทครั้งแรกในกิจการฆ่าและค้าสุกรโดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและขายโค กระบือ แพะ และสุกร พ.ศ.2482 รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมพลาธิการทหารบกจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์เพื่อฆ่าสุกรในกรุงเทพฯ นอกจากนี้เทศบาลต่างๆก็ได้เริ่มตั้งโรงฆ่าสัตว์ขึ้นทุกอำเภอ พ.ศ.2486 สุกรมีชีวิตขาดแคลนราคาเนื้อสุกรฆ่าแหละสูงขึ้นจนประชาชนผู้บริโภคเดือดร้อนรัฐบาลจึงปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรี พ.ศ.2487 รัฐบาลให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติเข้าควบคุมการค้าสุกรเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และ ธนบุรีโดยจัดตั้งตัวแทนตามตลาดต่างๆดำเนินการค้าสุกรแต่ไม่ได้ผล พ.ศ.2488 รัฐบาลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2482 และให้ตราพระราชบัญญัติการฆ่าสัตว์ขึ้นแทน ใจความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ให้ผู้ฆ่าขอใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียอากรการฆ่า การฆ่าต้องกระทำในโรงฆ่าสัตว์ ยกเว้น

พิธีกรรมทางศาสนา แต่ไม่มีการควบคุมอาชีพการค้าและสถานการณ์ทางการค้า พ.ศ. 2489 รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายการค้าสุกรเป็นแบบกึ่งเสรี โดยรัฐจัดตั้งองค์การสรรพอาหารทำหน้าที่ฆ่าสุกร โดยรับซื้อสุกรมีชีวิตในราคาสูงแล้วนำมาฆ่าชำแหละจำหน่าย พ.ศ. 2490-2491 เป็นช่วงการค้าเสรี แต่รัฐได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้น มีการตั้งคณะกรรมการกลางและกรมการส่วนจังหวัดเพื่อควบคุมการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว พ.ศ.2491-2494 รัฐบาลมอบหมายให้องค์การทหารผ่านศึกเข้าควบคุมราคาขายส่งและราคาขายปลีกในเขตพระนคร-ธนบุรี ในขณะที่นั้นและดำเนินการแทรกแซงระบบตลาดเพื่อแก้ปัญหาสุกรราคาแพงโดยการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ ควบคุมราคาสุกรชำแหละ ควบคุมผู้ดำเนินการขายสุกรชำแหละ รวมถึงปิดเขตการค้าสุกรชำแหละเป็นครั้งแรก พ.ศ.2495 รัฐบาลมอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ค้าเสียภาษีค่าอาชญาบัตร ค่าธรรมเนียม และฆ่าโดยเสรี แต่กลับปรากฏว่าผู้ค้าคนกลางต้องลดราคาขายสุกรชำแหละเพื่อแย่งลูกค้า แต่ราคาขายปลีกก็ไม่ได้ลดลง ในปีนี้มีการจัดตั้งบริษัทค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ผูกขาดการค้าสัตว์ในกรุงเทพฯ พ.ศ.2498 เอกชนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เพื่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ที่ทันสมัย โดยโอนกิจการของบริษัทค้าสัตว์ทหารสามัคคีเข้าร่วมด้วย พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสหกรณ์ ขณะนั้นร่วมกันค้าสุกรในระบบสหกรณ์ มีสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์ จำกัดสินใช้เป็นผู้ดำเนินการธุรกิจค้าสุกรภายในประเทศ พ.ศ.2502 กระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ และ ธนบุรีสหพันธ์ สหกรณ์ผู้เลี้ยง และค้าสัตว์เข้าร่วมหุ้น และ จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จึงได้เพิ่มทุนบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์จำกัด จากทุน 2 ล้านบาท เป็น 50 ล้านบาท พ.ศ.2504 รัฐบาลได้ยุบสหพันธ์สหกรณ์ และ มอบให้บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์จำกัด ดำเนินการทั้งหมด ประมาณต้นปีพ.ศ.2507 สุกรเกิดขาดแคลนราคาเนื้อสุกรจึงสูงขึ้น พ.ศ.2508 รัฐบาลได้สั่งให้เปิดการค้าเสรีโดยบริษัทสหสามัคคี จำกัด เป็นผู้รับจ้างฆ่าอย่างเดียว เมื่อเปิดให้ค้าเสรีได้เพียง 4 เดือนผู้ค้าเสรีเกิดแย่งลูกค้าเชิงกัน โดยพยายามลดราคาขายส่งให้ต่ำลงขณะเดียวกันต้องแย่งกันซื้อสุกรมีชีวิตในราคาที่สูง จึงเกิดมีการโกงน้ำหนัก และเงินค่าสุกร นอกจากนี้พ่อค้าที่ดำเนินธุรกิจค้าสุกร รวมทั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ จะต้องจัดหาพาหนะบรรทุกขนส่ง และคนงานไว้ให้พอกับปริมาณสุกรในปีที่ผลิตได้มากเช่นเดียวกับปีที่ผลิตได้น้อย พ.ศ.2509 กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงห้ามจำหน่ายเนื้อสุกรข้ามเขต เว้นแต่ได้ รัับอนุญาตก่อน วัตถุประสงค์ก็เพื่อป้องกันการลักลอบฆ่าสุกร และจำหน่ายสุกรที่เป็นโรค หรือไม่ถูกสุขอนามัยอันเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ มาตรการดังกล่าวมีผลต่อตลาดคือ ทำให้การขนย้าย และการจำหน่ายสุกรชำแหละกระทำไม่ได้ไม่สะดวก ทำให้ตลาดสุกรแคบลงเป็นการกีดขวางในทางการค้าอันนำไปสู่ระบบผูกขาด ทำให้ผู้ซื้อออกตราค่าเกษตรกรได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกันผู้ค้าก็มีโอกาสขึ้นราคาจำหน่ายแก่ผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น พ.ศ. 2509-2511 รัฐบาลได้

ให้บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์จำกัดจัดการฆ่าสุกรออกจำหน่ายกึ่งหนึ่ง ประมาณวันละ 1,000 ตัว เพื่อตรึงราคาและให้ค่าเสรีอีกกึ่งหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันราคาอาหารสุกรสูงขึ้น เจ้าของโรงงานดให้สินเชื่อกแก่ผู้เลี้ยง จำนวนผู้เลี้ยงจึงลดลง ปริมาณสุกรมีน้อย ราคาสุกรมีชีวิตสูงขึ้นเป็นลำดับ ราคาสุกรชำแหละสูงตามไปด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้อนุญาตให้มีการจำหน่ายสุกรชำแหละเข้ามาขายในกรุงเทพมหานครได้ พ.ศ. 2516-2521 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พยายามผลักดันให้รัฐบาลช่วยเหลือผู้เลี้ยงสุกรด้วยวิธีการประกันราคา สนับสนุนการตั้งสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรและรัฐบาลยังมอบหมายให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาสุกรสำหรับระยะยาว พ.ศ. 2521 เกิดภาวะสุกรมีชีวิตราคาตกต่ำ รัฐบาลจึงเข้าแทรกแซงการค้าโดยสั่งปิดเขตจำหน่ายเนื้อสุกร และมอบอาชญาบัตรให้สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรมีผลให้การเปลี่ยนเป็นระบบผูกขาดอีกครั้งหนึ่ง พ.ศ.2522 รัฐบาลได้สั่งเปิดเขตการค้าเนื้อสุกรอีกครั้งหนึ่ง (ธนาคารนครหลวงไทยจำกัด , อ่างแล้ว, 2529: 91-93,เนาวรัตน์ หงส์ไพโรจน์, 2521: 14-15, ชอบวิทย์ ลับไพรี และ คณะ, 2528: 1-2)

การดำเนินการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การจำหน่ายเนื้อสัตว์จะกระทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งทางราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำได้เท่านั้น ดังนั้นการฆ่าสัตว์ภายในประเทศจึงกระทำโดยเทศบาลทั้งสิ้น ท้องถิ่นใด อยู่ห่างไกล หรือไม่มีเทศบาล ก็เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล หรือจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้กระทำ เมื่อเอกชนมีความสามารถตั้งโรงฆ่าสัตว์เองได้ ทางราชการอาจมอบกิจการด้านนี้ให้เอกชนทำด้วย การตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การดำเนินการฆ่าสัตว์ในต่างจังหวัด จะเป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล ซึ่งขึ้นกับนายอำเภอผู้เป็นประธานสุขาภิบาล ส่วนการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การดำเนินการฆ่าสัตว์ในกรุงเทพมหานคร อยู่ในความควบคุมของเทศบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ปัญหาที่สำคัญของอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ก็คือ ปัญหาเรื่องการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2502 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่ดำเนินการได้ ทำให้ไม่สามารถจะดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ได้ครบวงจรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพของเนื้อสัตว์ การชำแหละ และการตัดแต่งเนื้อสัตว์ตามมาตรฐานสากล ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาคาผูกขาดอันมีสาเหตุมาจากพระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 (แก้ไข พ.ศ. 2504) รัฐบาลจึงได้มีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.

2535 ทำให้การตั้งโรงฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์เสรีขึ้น (ชอบวิทย์ ลับไพรี และ คณะ, อ้างแล้ว, 2528: 1-2)

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้เอกชนที่มีเงินทุนในการประกอบการสามารถเป็นเจ้าของโรงฆ่าสัตว์ได้เช่นเดียวกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการค้าแบบเสรี ไม่ให้มีการค้าผูกขาดตัดตอน รวมทั้งเป็นการสนับสนุนให้มีการแข่งขัน เพื่อพัฒนาและปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน และกระจายอำนาจการบริหารงานและการจัดเก็บรายได้ในกิจการโรงฆ่าสัตว์ตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง การควบคุมการฆ่าสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณปี 2545 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอความเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ว่าหากมีการแยกภารกิจด้านท้องถิ่นออกจากกรมการปกครองไปตั้งเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรตัดโอนงานควบคุมการฆ่าสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จากกรมการปกครองไปเป็นงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาย่างครบวงจรเกี่ยวกับการบริโภคเนื้อสุกรที่ไม่ได้มาตรฐาน วันอังคารที่ 4 มิถุนายน 2545 ณ ห้องวอเตอร์เกต บอลรูม B,C (ชั้น 6) โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร หน้า 4, 23) อย่างไรก็ตาม ปลายปี 2545 รัฐบาลได้ตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดำเนินการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ

ในระยะต้นปี 2545 รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการผลักดันเรื่องการปฏิรูประบบการบริหารสินค้าเกษตรและอาหารในส่วนของความปลอดภัยด้านอาหารให้มีลักษณะของการรวมศูนย์ หรือ อำนาจการบริหารจัดการที่มีอยู่ในหลายกระทรวงให้มาอยู่ในที่เดียวกัน โดยจัดตั้งองค์กรในลักษณะที่เรียกว่า Single agency ซึ่งภาคเอกชนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ส่งออกได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดหน่วยงานดังกล่าว และนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ (1) กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร เกษตรแปรรูปและอาหาร (2) ออกใบอนุญาตและรับรองผู้รับรองมาตรฐานและผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรฐานและฉลากคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร (3) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานและร่วมเจรจาแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคมาตรการที่มีใช้ภาษี

และ การกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศของสินค้าเกษตรและอาหาร (4) กำกับดูแลและเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร (5) เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (ศกดีณรงค์ อุตสาหกรรม, 2547: 17-19)

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง มกอช. ดำเนินการได้ 2 ปี มกอช.ก็ได้เริ่มดำเนินงานด้านการให้การรับรองมาตรฐานสถานประกอบการให้กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร และ กรมประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานเดิมที่ทำหน้าที่ให้การรับรองมาตรฐาน เช่น การรับรอง GMP (Good Manufacturing Practice) และการรับรองระบบ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) เป็นต้น ซึ่งไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบการบริหารสินค้าเกษตรและอาหารของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ (มติครม.วันที่ 4 มีนาคม 2546) แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนฟาร์ม การควบคุมใช้ปัจจัยการผลิตในฟาร์ม ทั้งยาสัตว์ อาหารสัตว์ และเภสัชเคมีภัณฑ์ และการตรวจสอบรับรองมาตรฐานฟาร์ม การเร่งรัดให้มีการรับรองระบบการผลิตในฟาร์มโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม การอนุญาตประกอบการโรงงานแปรรูปอาหาร การตรวจสอบ ควบคุมมาตรฐานและกระบวนการผลิต ในส่วนของโรงงานที่มีการผลิตเพื่อการส่งออก และโรงงานที่มีการผลิตทั้งเพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออกควบคู่กันไป การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีความเท่าเทียมกันของมาตรฐานสินค้าจำหน่ายภายในประเทศและส่งออก (สำหรับมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มีใช้อาหาร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบ) และ การออกไปรับรองอาหารสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออกทั้งไปรับรองสุขภาพอนามัยและสุขภาพอนามัยพืชและสัตว์ และความปลอดภัยด้านอาหาร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะยกระดับการผลิตอาหารในประเทศเพื่อเป็นครัวโลก (Food World) ส่วนหนึ่งที่สำคัญของการเป็นครัวโลกคือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากโรคที่เกิดจากอาหาร รัฐบาลจึงกำหนดให้พ.ศ.2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Year) เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนองนโยบายของรัฐบาลโดยกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของอาหารเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติ ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547: 11) (1) การนำสินค้าเกษตร และ อาหารสู่ตลาดโลก (2) ขยายกำลังการผลิต และ ปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ให้ผู้บริโภคคนไทย และคนทั่วโลกได้บริโภคอาหารที่มีมาตรฐาน

เดียวกัน (3) สร้างความปลอดภัยทางอาหาร (Food Safety) จากระดับไร่จนถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) ในเรื่องของมาตรฐานโรงงานผลิตอาหาร โรงฆ่าสัตว์ การจดทะเบียนฟาร์ม และ เขตการผลิตพืชเศรษฐกิจที่เหมาะสม (Zoning) (4) ส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรและอาหารใน ต่างประเทศ ทั้งนี้จะอาศัยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และ ระบบสหกรณ์ เป็น เครือข่ายการตลาดตลอดจนบูรณาการด้านการผลิต และ การตลาด กับกระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงพาณิชย์

กรมปศุสัตว์ ดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) โดยเริ่มตั้งแต่ระดับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ จนถึงสถานที่จำหน่าย เพื่อให้มั่นใจว่าจะมี เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขอนามัย ปราศจากสารเคมีตกค้างต่างๆ และมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคโดยกำหนดการพัฒนาตามมาตรฐานฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในระยะเวลา 3 ปี ในช่วงระหว่างพ.ศ.2546 – 2548 (รายละเอียดกล่าวไว้แล้ว ในบทที่ 3 หัวข้อย่อย 3.1) ซึ่งการดำเนินการกิจโรงฆ่าสัตว์เป็นหน้าที่ของสำนักพัฒนาระบบและ รับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ ในการสนับสนุนข้อมูลทางด้านวิชาการและปัจจัยพื้นฐานสำคัญใน การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ แก่เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการเช่น จัดทำ เอกสารคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับผู้ประกอบการ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการฆ่า สัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ จัดฝึกอบรมพนักงานตรวจโรคสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ ผู้ประกอบการทั่วประเทศ จัดหาแหล่งเงินทุนในการปรับปรุง พัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ การ ขนส่งซากสัตว์ เนื้อสัตว์ และ สถานที่จำหน่าย เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาตามมาตรฐานฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์บรรลุตามวัตถุประสงค์ กรมปศุสัตว์ได้สนับสนุน ผู้ประกอบการด้านแหล่งเงินทุนโดยประสานความร่วมมือกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร และ ธนาคารกรุงไทย ให้สนับสนุนเงินสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ในวงเงิน 5,000 ล้านบาท เพื่อพัฒนาระบบการผลิตเนื้อสัตว์ทั้งระบบ รวมทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเป็นแรงจูงใจ ให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ประกอบการธุรกิจโรงฆ่าสัตว์เข้าร่วมโครงการ โดยกรมปศุสัตว์เสนอขอเงิน ชดเชยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.) ร้อย ละ 2 ต่อปี ในวงเงินไม่เกิน 100 ล้านบาท เป็นระยะเวลา 5 ปี มีวงเงินรวม 500 ล้านบาท (กรมปศุ สัตว์, 2547: 39)

การดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ได้ดำเนินการมาจนถึงปี 2548 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ แต่มีโรงฆ่าสัตว์เป็นจำนวนมากที่ไม่มีใบอนุญาต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงกำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วยการจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่งภายในปี พ.ศ. 2549 โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส.2) ภายในปี พ.ศ. 2550 ต้องมีโรงห้องเย็นขนส่งซากสัตว์ และเนื้อสัตว์อย่างน้อยอำเภอละ 1 คันภายในปี พ.ศ.2549 ต้องมีร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยอำเภอละ 1 แห่งภายในปี พ.ศ. 2549 และมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญด้านเนื้อสัตว์ปลอดภัย (รายละเอียดกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อย่อย 3.1)

สำหรับบทบาทของรัฐบาลในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการส่งออกสินค้าประเภทเนื้อสัตว์ไปยังต่างประเทศนั้น กรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Competence Authority) ในการกำกับดูแลและตรวจสอบกระบวนการผลิตเนื้อสัตว์แทนประเทศผู้นำเข้าซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา การเจรจาเปิดตลาดสินค้าเนื้อสัตว์กับต่างประเทศ ตลอดจนจัดส่งข้าราชการ ไปกำกับดูแลการผลิตเนื้อสัตว์ที่โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก สิทธิพิเศษที่รัฐมอบให้แก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกคือการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2536 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพื่อยกเว้นค่าอากรการฆ่าสัตว์สำหรับสุกร ไก่ เป็ด หรือห่านเพื่อส่งออกต่างประเทศ

การมีโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกซึ่งมีมาตรฐานระดับสากล (International standard) นอกจากจะส่งผลดีต่อประเทศทั้งในด้านการส่งออกเพื่อนำเงินตราเข้าประเทศแล้วยังเป็นการสร้างอาชีพให้กับประชาชนผู้เลี้ยงสัตว์ รวมทั้งส่งผลดีต่อผู้บริโภคในประเทศด้วย กล่าวคือเนื้อสัตว์ที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เนื้อสัตว์ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 70 ถูกกระจายไปสู่ผู้บริโภคในประเทศโดยจำหน่ายตามห้างสรรพสินค้า และตลาดสดทั่วประเทศ ผู้บริโภคในประเทศจึงมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการซื้อเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกซึ่งมีคุณภาพดี และสะอาดกว่าเนื้อสัตว์ที่ผลิตจากโรงฆ่าสัตว์ในประเทศ

สรุปได้ว่า ในช่วงเริ่มแรกรัฐได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้านความขาดแคลนเนื้อสัตว์โดยเฉพาะเนื้อสุกร การสร้างโรงฆ่าสุกรเพื่อฆ่าและเนื้อสุกรให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร การตราพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2482 ซึ่งมุ่งเน้นในด้านการควบคุมการฆ่า และขายโค กระบือ แพะและสุกร ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วตราพระราชบัญญัติการฆ่าสัตว์ขึ้นแทนใจความสำคัญของกฎหมายคือให้ผู้ฆ่าสัตว์ขออนุญาตฆ่าสัตว์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ และเสียอากรการฆ่าสัตว์ ในช่วงกลางรัฐได้ออกกฎกระทรวงห้ามขายสุกรข้ามเขต การผูกขาดการฆ่าสุกรให้จำกัดวงอยู่ในส่วนราชการท้องถิ่นหากเป็นบุคคลอื่นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ในระยะหลังรัฐได้ตรากฎหมายให้ทำการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์โดยเสรีเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนเนื้อสุกร และบทบาทของรัฐมุ่งเน้นในด้านการควบคุมการฆ่าสัตว์ให้ได้เนื้อสัตว์สะอาดปลอดภัยต่อผู้บริโภค การมุ่งผลิตเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออก โดยรัฐบาลให้การช่วยเหลือในด้านการยกเว้นอากรการฆ่าสุกร ไก่ เป็ดและห่านเพื่อการส่งออก ผลของการส่งเสริมให้ส่งออกเกิดผลดีกับผู้บริโภคที่มีทางเลือกบริโภคเนื้อสัตว์ที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกซึ่งมีคุณภาพดีกว่าเนื้อสัตว์ที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศ การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นไปโดยเสรี

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์นั้น อาจเริ่มพิจารณาได้ตั้งแต่ กฎหมายที่ใช้บังคับกับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ กฎหมายที่ใช้บังคับกับโรงฆ่าสัตว์ กฎหมายที่ใช้บังคับใช้กับสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ การจัดเก็บค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ สาระสำคัญของกฎหมายสรุปได้ดังนี้

3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์

- (1) **ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2546**
ในการขอไปรับรองมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์นั้น ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด โดยเมื่อปศุสัตว์จังหวัด ได้รับคำร้องพร้อมหลักฐานแล้วจะทำการตรวจสอบหลักฐานและคุณสมบัติ พร้อมทั้งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจฟาร์มของผู้ประกอบการที่ยื่นคำขอไว้ในเบื้องต้นว่ามีองค์ประกอบพื้นฐานครบทั้ง 5 ประการหรือไม่ คือ (1) มีระบบการทำลายเชื้อโรคก่อนเข้า และ ออกจากฟาร์ม (2) มีการจัดการโรงเรือนที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล (3) โรงเรือนที่ใช้เลี้ยงสัตว์มีลักษณะและขนาดเหมาะสมกับจำนวนสัตว์ (4) การจัดการด้าน

บุคลากร สัตวแพทย์ สัตวบาล และผู้เลี้ยงสัตว์ต้องมีเพียงพอและเหมาะสมกับจำนวนสัตว์ (5) การจัดการด้านสุขภาพสัตว์โดยมีโปรแกรมการให้วัคซีนป้องกันโรคที่เหมาะสม

เมื่อผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำแล้วผู้ประกอบการเจ้าของฟาร์มจะต้องเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่กรมปศุสัตว์กำหนด แล้วนำความรู้กลับไปปรับปรุงที่ฟาร์ม จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของ คณะผู้ตรวจรับรองมาตรฐานฟาร์ม ที่จะทำการตรวจรับรองมาตรฐานฟาร์มตามมาตรฐานของกรมปศุสัตว์โดยการให้การรับรองมีอายุ 2 ปี เมื่อสิ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากต้องการต่ออายุต้องยื่นขอรับการตรวจรับรองใหม่

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายนี้ได้บัญญัติให้การเลี้ยงสัตว์อยู่ภายใต้คำนิยามของเหตุรำคาญในหมวดที่ 5 มาตรา 25 นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้บังคับตามหมวดที่ 6 (2) ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ในที่ หรือ โดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมาตรา 29 ได้ให้อำนาจแก่ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือ เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้ เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือ ปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยฟาร์มเลี้ยงสัตว์จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือ ออกสู่สิ่งแวดล้อม

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ในการรวบรวมรายงานที่ได้รับจากผู้ประกอบการฟาร์มสุกรอันถือเป็นผู้เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละ หนึ่งครั้ง

และมีอำนาจทำความเข้าใจเห็นเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไป เพื่อประกอบการพิจารณาของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจตามมาตรา 80 ในการเข้าไปในฟาร์ม เลี้ยงสัตว์ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือ ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรือ อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆเพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึก รายละเอียด สถิติ หรือ ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นต้น โดยหากพบว่ามีกรกระทำผิด เช่น มีการจงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือ ของเสียอย่างอื่นและลักลอบปล่อยทิ้งอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียที่ยังไม่ได้ทำการบำบัดออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้ง แหล่งกำเนิดมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็มีอำนาจตามมาตรา 83 ในการเสนอแนะสั่งปิด หรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือ การสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆได้

(4) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

ในมาตรา 14 ได้บัญญัติขั้นตอนการอนุญาตตั้งแต่การนำเข้า ผลิต และจำหน่ายอาหารสัตว์ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากในปัจจุบันมีผู้เลี้ยงสัตว์เป็นจำนวนมากนิยมใช้อาหารสัตว์ซึ่งมีส่วนผสมของสารเร่งการเจริญเติบโต หรือ สารเร่งเนื้อแดง และสารดังกล่าวบางชนิดเป็นสาเหตุให้เกิดอันตรายแก่สัตว์ หรือมนุษย์ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์ได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการผสมสารดังกล่าวในอาหารสัตว์

(5) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

สัตว์ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่สัตว์ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 อันได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระจง ค่าง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ด้วย สัตว์ปีกได้แก่ นก ไก่ เป็ด ห่าน เป็นต้น

(6) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงานได้กำหนดบทนิยามคำว่า “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือ ยานพาหนะ ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือ กำลังเทียบเท่า

ตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไป หรือ ใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือ ไม่ก็ตาม สำหรับทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล้างเย็บ เก็บรักษา หรือ ทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยบทบัญญัติที่ถือเป็นหลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐาน และ วิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน กลไกทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีอยู่สามลักษณะด้วยกันกล่าวคือ (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องปฏิบัติ (2) การสั่งการในทางให้สิทธิหรือการเพิกถอนสิทธิของผู้ประกอบกิจการโรงงาน และ (3) การตรวจสอบให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 55-58)

สรุปได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์มีลักษณะให้ดำเนินการหรือห้ามมิให้ดำเนินการในบางเรื่องซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ผู้เลี้ยงสัตว์มีความอิสระเสรีในการเลี้ยงสัตว์ และการพัฒนาปรับปรุงฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้จะต้องไม่ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ เกิดรำคาญ หรือเป็นอันตรายเนื่องจากการเลี้ยงสัตว์

3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

(1) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในเรื่องการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามมาตรฐานในแต่ละกระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และ กรมปศุสัตว์ คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีที่ป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ รวมทั้งการควบคุมการจำหน่าย

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. อำนาจในการออกมาตรฐานเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์

ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามมาตรฐานในแต่ละกระทรวงอันได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมปศุสัตว์ (มาตรา 5) โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (มาตรา 6) เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และ มาตรฐานการฆ่าสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ (มาตรา 10) เป็นต้น

ข. อำนาจในการอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

ก่อนปี พ.ศ. 2545 อำนาจในการอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมการปกครอง หรือ ผู้ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองมอบหมาย ตามมาตรา 11 เมื่อรัฐบาลโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์ให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการ อธิบดีกรมปศุสัตว์จึงเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตและออกใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ และได้มอบอำนาจในการอนุญาต การออกพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ (คำสั่งกรมปศุสัตว์ที่ 457/ 2547)

ค. อำนาจในการอนุญาตให้ฆ่าสัตว์

เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งหมายถึง รัฐมนตรี อธิบดีหรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้ง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นี้จะมีอำนาจในการอนุญาตให้ฆ่าสัตว์ตามวันและเวลาใด และมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วยหากโรงฆ่าสัตว์นั้นเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 15)

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์กำหนดให้ก่อนที่จะฆ่าสัตว์หากพนักงานตรวจโรคสัตว์มีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ที่จะฆ่านั้นเป็นโรคระบาดหรือเป็นโรคที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เนื้อสัตว์เป็นอาหาร ก็ถือเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะสั่งงดการฆ่าสัตว์ เพื่อตรวจพิสูจน์ได้ (มาตรา 23)

สำหรับในกรณี ของการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์นั้น จะทำได้ในกรณีการฆ่า สัตว์ตามพิธีกรรมทางศาสนา หรือ การฆ่าสัตว์ในท้องที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้เป็น ท้องที่กันดาร (มาตรา 22) เป็นต้นและผู้ประสงค์ทำการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ต้องปฏิบัติให้ได้ มาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดในการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่า สัตว์ พ.ศ. 2549 ด้วย

ง. อำนาจในการอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์

เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรี อธิบดี หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งที่จะอนุญาตและประทับตรารับรองให้นำเนื้อสัตว์ออกจากโรงฆ่าสัตว์ได้ ซึ่งหากพนักงานตรวจโรคสัตว์พบว่าเนื้อสัตว์นั้นเป็นโรคหรือ มีลักษณะไม่เหมาะสมที่จะใช้เนื้อสัตว์ นั้นเป็นอาหาร ก็มีอำนาจสั่งให้ทำลายเนื้อสัตว์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ในกรณีที่สัตว์ได้ตายเองหรือมิได้ถูกฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ ก่อนที่จะนำเนื้อสัตว์นั้น ไปจำหน่ายก็ต้องได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจโรคสัตว์ และได้รับการอนุญาตโดยการ ประทับตรารับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 25)

จ. อำนาจในการเตือน สั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์

ก่อนที่รัฐบาลจะโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการจำหน่าย เนื้อสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมานั้น อำนาจในการสั่งพักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ตาม มาตรา 16 และ 17 เป็นอำนาจของอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายต่อมาเมื่อได้โอน ภารกิจให้กรมปศุสัตว์แล้ว ผู้มีอำนาจในการเตือน สั่งพักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ จึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งต่อมาอธิบดีกรมปศุสัตว์ได้มอบ อำนาจดังกล่าวให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน (คำสั่งกรมปศุสัตว์ที่ 190/ 2547) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือ สั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีหนังสือ เตือนให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดเสียก่อน ตามมาตรา 18

ช. บทลงโทษ

กฎหมายกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ ดังนี้

ผู้ฆ่าสัตว์

ก. ผู้ใดมีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ ให้แจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วัน และ เวลา ที่จะ ดำเนินการฆ่าสัตว์ และ ชื่อโรงฆ่าสัตว์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และ เสียอากรฆ่าสัตว์ ถ้าเป็นโรงฆ่า

สัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่น ให้เสียค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์ด้วย หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษ ดังนี้

(1) ถ้าเป็นโค กระบือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตัวละไม่เกิน 5,000 บาท เรียงตามรายตัวสัตว์ หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

(2) ถ้าเป็นสัตว์อื่นนอกจากโค กระบือ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับตัวละไม่เกิน 2,000 บาท เรียงตามรายตัวสัตว์ที่ฆ่า หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. เมื่อได้ฆ่าสัตว์แล้ว ห้ามมิให้นำสัตว์ออกจากโรงฆ่าสัตว์ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์นั้นแล้ว หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้จำหน่าย และ ขยายปลิกเนื้อสัตว์

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย หรือ มีเพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ซึ่งเนื้อสัตว์ถูกฆ่า เนื้อสัตว์ตายเอง หรือมิได้ถูกฆ่า โดยมีได้มีการแจ้งการฆ่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

กฎหมายครอบคลุมถึงการป้องกันการระบาดของโรคสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์ หรือซากสัตว์ผ่านเข้าออกเขตปลอดโรคระบาด เขตโรคระบาด การนำเข้าและส่งออกสัตว์หรือ ซากสัตว์ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ค้าสัตว์ และซากสัตว์ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน (ตามมาตรา 21 และ 23) และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย

(3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

โรงฆ่าสัตว์อยู่ภายใต้ नियามของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข 5/ 2538 ข้อ 2.) ที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขภาพิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยาหรือ เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด) ในการออกข้อกำหนดและในการตรวจสอบความถูกต้องเพื่ออนุญาตดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ (มาตรา 31 – 33)

ในกรณีที่ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติให้เป็นตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ (มาตรา 59) โดยหากผู้รับใบอนุญาตถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือถูกพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งการไม่ปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือ มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

(4) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ยังอยู่ภายใต้คำนิยามของคำว่าอาหาร ซึ่งหมายถึงวัตถุดิบที่คนกิน ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยรูปหรือลักษณะใดๆ ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) ในการตั้งโรงงานเพื่อทำจำหน่าย (มาตรา 14)

เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย พนักงานเจ้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่งตั้ง มีอำนาจในการเข้าตรวจและยึดเพื่อทำการตรวจสอบว่าสัตว์นั้น เป็นโรคหรือไม่ (มาตรา 43) นอกจากนั้น เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาหารที่ผลิตจากสัตว์เป็นโรคอันอาจติดต่อถึงคนได้ เจ้าพนักงานดังกล่าวยังมีอำนาจตามมาตรา 22 (4) ในการเข้าตรวจและยึดเพื่อทำการตรวจสอบว่าสัตว์นั้นเป็นโรคหรือไม่ (มาตรา 43)

สำหรับในกรณีที่อาหารไม่บริสุทธิ์ เจ้าหน้าที่อาจร้องขอต่อศาลให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราวได้โดยหากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ประกอบการมีความผิดจริง เจ้าหน้าที่ก็อาจมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ (มาตรา 46)

(5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารโรงงาน หรือลักษณะภายในโรงงาน ประเภทหรือ ชนิดของเครื่องจักร เครื่อง ปรกรณ์ คนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภทชนิดหรือ ขนาดของโรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือ ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือ ที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือ สิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการประกอบ

กิจการโรงงาน กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น และ พนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งจะดูแลในเรื่องของการปล่อยของเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วลงสู่สิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ มุ่งเน้น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การอนุญาตให้ฆ่าสัตว์ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ การเดือน สังกักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย การป้องกันการระบาดของโรคระบาดสัตว์ การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ การให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกข้อกำหนดและในการตรวจสอบความถูกต้องเพื่ออนุญาตดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ การสังักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงงาน (โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์) การเข้าตรวจยึด คั่นอาคารโรงฆ่าสัตว์เพื่อตรวจสอบว่าสัตว์นั้นเป็นโรคหรือไม่ การกำหนดมาตรฐานและวิธีการในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายเนื้อสัตว์

(1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ โดยในมาตรา 40 ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและดูแลสถานที่จำหน่ายอาหาร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้งโดยราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (1) กำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย (2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง ใช้ และดูแลรักษาสถานที่และสุขลักษณะของบริเวณที่ใช้จำหน่ายอาหารที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร ที่ใช้ทำประกอบหรือปรุงอาหารหรือที่ใช้สะสมอาหาร

(3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ (4) กำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหาร และผู้ให้บริการ (6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บรักษาหรือสะสมอาหาร (7) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ น้ำใช้ และ ของใช้อื่นๆ

ภายใต้พระราชบัญญัตินี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจตามมาตรา 44 ในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ หรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น และมีอำนาจยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

กฎหมายครอบคลุมถึงการป้องกันการระบาดของโรคสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ผ่านเข้าออกเขตปลอดโรคระบาด เขตโรคระบาด การนำเข้าและส่งออกสัตว์หรือ ซากสัตว์ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ค้าสัตว์ และซากสัตว์ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน (ตามมาตรา 21 และ 23) และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุญาตด้วย

สรุปได้ว่า กฎหมายมุ่งเน้นในด้านการให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์อาหาร (เนื้อสัตว์) การดูแลสุขลักษณะ และการตรวจสอบสถานที่จำหน่ายอาหารให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นและการกำหนดให้ผู้ค้าสัตว์ หรือเนื้อสัตว์ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

3.3.4 กฎหมายเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นในด้านโรงฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2542)

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เทศบาลเมืองและนครต้องจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล ส่วนเทศบาลตำบล อาจจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลได้ กฎหมายนี้กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องดำเนินกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข รวมทั้ง การวางผัง

เมือง และการควบคุมการก่อสร้างในเขตเทศบาล (เมือง นคร ตำบล) อาจมีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และ ค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินของ เทศบาล และ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

ภายใต้พระราชบัญญัติ เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ เทศบาลซึ่งสามารถจัดเก็บได้โดยตรงได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย รายได้จากอากรฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องจากการซึ่งเทศบาลได้รับ มอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยอากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น อันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลใดให้เขตเทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล ตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น รวมทั้ง บรรดา ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่ง เทศบาลได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติการตามกฎหมายใดให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น นอกจากรายได้ของเทศบาลตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เทศบาลอาจได้รับรายได้เป็นเงิน อุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ด้วย

(3) พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติ นี้ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กิจการในเขต กรุงเทพมหานครในเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มี และ ควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์ อัน เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตกรุงเทพฯโดยให้กรุงเทพฯจัดเก็บเป็นรายได้ของกรุงเทพฯตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น

(4) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ให้เมืองพัทยามีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และ ที่ดิน ภาษีป้าย และ อากรการฆ่าสัตว์ และ ค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจาก การฆ่าสัตว์ ในเขตเมืองพัทยา

(5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุง ท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้ายอากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่ในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้อบจ.จัดเก็บเป็นรายได้ของอบจ.ตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น และ ให้อบจ.จัดสรรให้สมาชิกสภาตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(6) พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537(แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

บัญญัติให้สภาตำบลมีรายได้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้ คือ (1) ภาษีท้องถิ่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อាកกรการฆ่าสัตว์ และ ผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น รวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อាកกรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

(7) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มี และ ควบคุมการฆ่าสัตว์ เป็นต้น ในด้านรายได้ นั้นเทศบาลเมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากกรการฆ่าสัตว์ และ ผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด และ รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก ค่าธรรมเนียมใดๆที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น และ รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสำหรับกรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากอากกรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นในด้านโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มุ่งเน้นในด้านกาให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ โรงพัก

สัตว์ และการฆ่าสัตว์ในพื้นที่ของตนเอง และจัดเก็บอาการการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และภาษีท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเป็นรายได้ท้องถิ่น

3.4 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

3.4.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเลี้ยงสัตว์ การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีหลายหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับพื้นที่ กระบวนการและอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานในสถานประกอบการหน่วยงานที่รับผิดชอบมีทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในส่วนกลางได้แก่ กรมปศุสัตว์ สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์ สำนักตรวจสอบคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ สำนักสุขศาสตร์และสุขอนามัยทั้ง 9 เขต ในส่วนภูมิภาคได้แก่ ปศุสัตว์จังหวัด ปศุสัตว์อำเภอ ดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงมหาดไทย ในส่วนกลางได้แก่ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนภูมิภาคได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โยธา และ ผังเมืองจังหวัด นายอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระเบียบ คำสั่ง และกฎ ที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนกลางได้แก่ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในส่วนภูมิภาคได้แก่ สาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุข

อำเภอ เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหารและยา พ.ศ. 2522 กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงอุตสาหกรรม ในส่วนกลางได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ในส่วนภูมิภาคได้แก่ อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนกลางได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนภูมิภาคได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

3.4.2 การกำกับดูแลการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

1. คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

การควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ และ อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์
- 2) ให้ความเห็นชอบ ในการออกประกาศ หรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้
- 3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งของอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ทั้งของราชการ ส่วนท้องถิ่น และ ของเอกชนโดยผ่านขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงจากชุมชน ตำบล หมู่บ้าน การตรวจสอบหลักฐานของนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้อำนวยการเขต คณะกรรมการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์

- 1) เป็นผู้ออกหนังสือเตือน สั่งพักใช้ใบอนุญาต และ สั่งเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- 2) เป็นผู้ประกาศให้ท้องที่ตำบล หมู่บ้านเป็นท้องที่กักันดาร จำเป็นต้องฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์

3. ปลัดกรุงเทพมหานคร

- 1) มีอำนาจเสนอความเห็นในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ทั้งของราชการส่วนท้องถิ่น และ ของเอกชนโดยผ่านขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงจากชุมชน ตำบล หมู่บ้านการตรวจสอบหลักฐานของนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้อำนวยการเขต คณะกรรมการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์
- 2) เป็นผู้ออกหนังสือเตือน สั่งพักใช้ใบอนุญาต และ สั่งเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎกระทรวง

4. นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

- 1) เป็นผู้ตรวจสอบหลักฐานการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ฯ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2539) พร้อมเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ฯ และ กรณีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เป็นผู้ให้ถ้อยคำตามบันทึกปากคำประกอบหลักฐานขอตั้งโรงฆ่าสัตว์ในเขตตำบล หมู่บ้าน

6. ปลัดสัตว์จังหวัด เป็นประธานคณะทำงานตรวจสอบโรงฆ่าสัตว์ ประจำจังหวัด และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

7. ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเมืองพัทยา ประธานกรรมการสุขาภิบาล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ณ โรงฆ่าสัตว์ หรือ นอกโรงฆ่าสัตว์

8. พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ สัตวแพทย์ หรือบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์ แต่งตั้ง หรือ บุคคลใดที่ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ และรวมไปถึงปลัด กรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2545: 7) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นผู้รับแจ้งการฆ่าสัตว์ ทั้งในโรงฆ่าสัตว์ และ นอกโรงฆ่าสัตว์ ทุกกรณี
2. เป็นผู้ประทับตราซากสัตว์ ที่ผ่านการตรวจโรคจากพนักงานตรวจโรคแล้วจึงจำหน่ายได้
3. เป็นผู้เรียกเก็บค่าอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์ (ของท้องถิ่น) และ ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์
4. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งงดการฆ่าสัตว์ และ แยกสัตว์ เพื่อตรวจกรณีที่พนักงานตรวจโรคสัตว์ตรวจพบว่ามีเหตุควรสงสัยว่า สัตว์ที่จะฆ่าเป็นโรคระบาด หรือเป็นโรค และมีอำนาจสั่งทำลายเนื้อสัตว์นั้นเสียทั้งตัว หรือบางส่วน
5. เป็นผู้เสียหาย ในการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีแก่บุคคลผู้กระทำความผิดกฎหมาย

อนึ่ง สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยอธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยกเว้นหน้าที่ตามมาตรา 15 เช่น การรับแจ้งการฆ่าสัตว์ และการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ (ประกาศกรมปศุสัตว์ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2546)

9. พนักงานตรวจโรคสัตว์ ได้แก่ สัตวแพทย์ หรือบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ และ เนื้อสัตว์

- 1). ตรวจโรคสัตว์ทุกตัวที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งไว้ ก่อนทำการฆ่าทั้งในโรงฆ่าสัตว์ และ นอกโรงฆ่าสัตว์
- 2). ตรวจพิสูจน์สัตว์ที่สงสัยว่าจะเป็นโรคระบาด หรือ เป็นโรค ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามฆ่าเนื่องจากไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นเนื้อสัตว์เพื่อบริโภค
- 3). เสนอความเห็นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ผ่านการตรวจโรคแล้ว

สรุปได้ว่าการกำกับดูแลการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเป็นหลักทั้งด้านอนุญาต การออกใบอนุญาต การ

พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การตักเตือนให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมาย การแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคทำสัตว์และพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ การอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ การจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ส่วนกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ การรณรงค์ให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมาย

3.5 การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ เพื่อการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ ไว้ดังนี้

1. โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ที่ได้เปิดดำเนินการตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 ดำเนินการอยู่แล้ว ในวันที่พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 (ก่อนวันที่ 10 เมษายน 2535) ถือว่าได้มีการขอรับใบอนุญาต และได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว และให้ขอรับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (กรมการปกครอง, 2545: 13)

2. โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่ง (ยกเว้นในข้อ 1) ต้องขออนุญาตจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ โดยมีขั้นตอน ดังรายละเอียดในแผนผังที่ 4 แสดงขั้นตอนการขออนุญาตจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

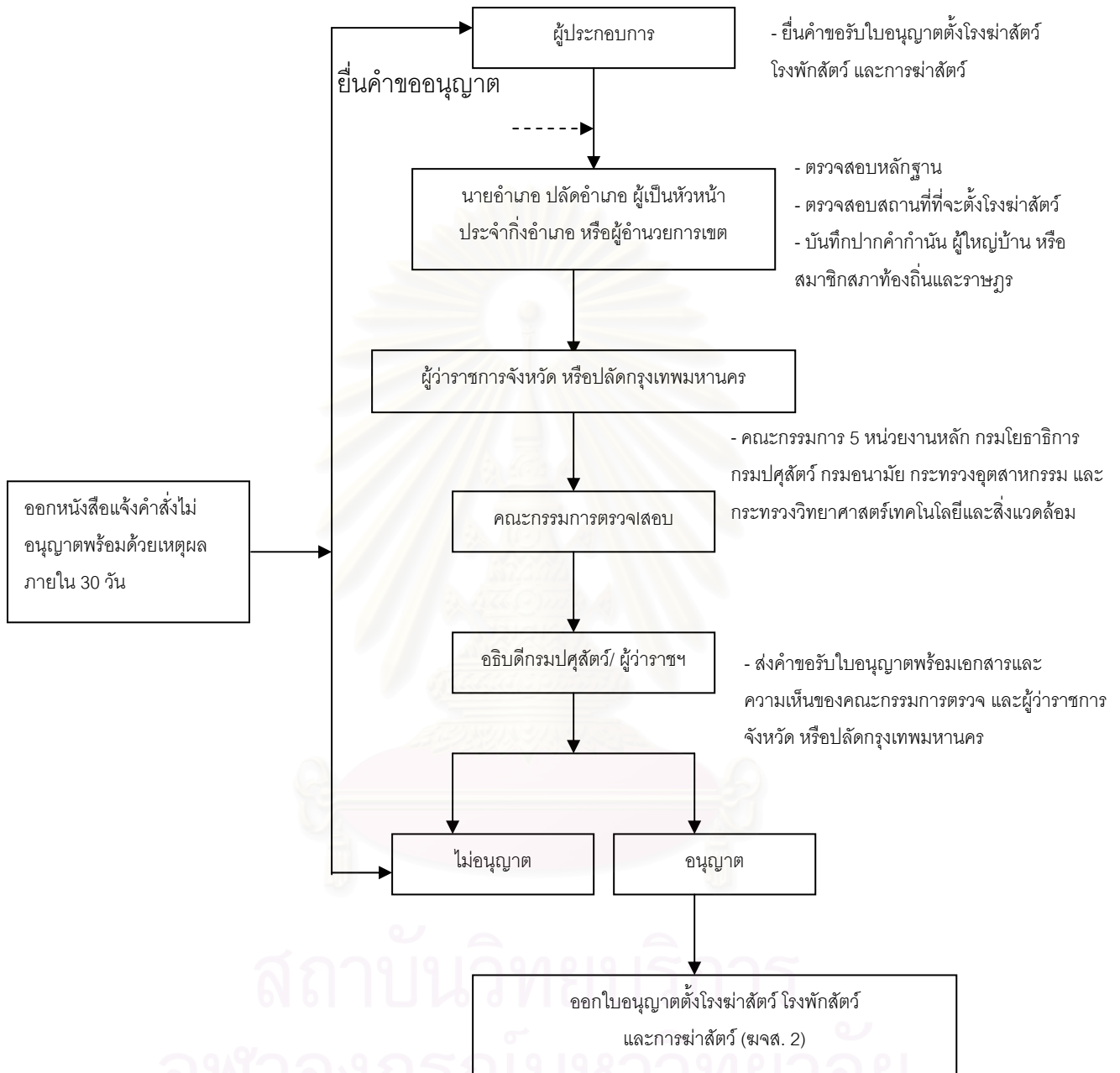
2.1 การขออนุญาตจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

ก่อนที่จะมีการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ให้ผู้ที่มีความประสงค์จะสร้างโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ (ข.จ.ส.1) พร้อมหลักฐานต่อ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้อำนวยการเขตเพื่อตรวจสอบหลักฐานและเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ดังนี้ (กรมปศุสัตว์, 2547: 2 – 5)

(1) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลธรรมดา ให้ยื่นสำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวของประชาชน หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นสำเนาหลักฐานการจดทะเบียนนิติบุคคล วัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคล

ภาพที่ 4 ขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์



หมายเหตุ ในกรณีอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด

- หมายเหตุ**
1. ปรึกษาแบบแปลนโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์กับปศุสัตว์จังหวัด
 2. ขออนุมัติแบบแปลนและการก่อสร้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. ยื่นขงส 1 ต่อนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต

(3) ผู้ขออนุญาตจะต้องแนบสำเนาเอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในระหว่างที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และในกรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ใช่เจ้าของที่ดินให้มีหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดินให้ใช้ที่ดินดังกล่าว เป็นที่ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

(4) แผนผังแสดงสถานที่ขอตั้งโรงฆ่าสัตว์และสิ่งปลูกสร้างอื่น ตลอดจนที่รวบรวมหรือกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ที่บำบัดน้ำเสีย และที่ระบายน้ำทิ้งพร้อมทั้งแสดงรายละเอียดที่ตั้งเนื้อที่ และระยะห่างของบ้านเรือนที่พักอาศัยของราษฎรสิ่งปลูกสร้างและสิ่งแวดล้อมอื่นๆในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ

(5) แบบแปลนโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ที่จะดำเนินการก่อสร้าง

(6) รายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศและการควบคุมเสียง รวมทั้งการขจัดมลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์

(7) สำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (กรณีใช้เครื่องจักรเกิน 5 แรงม้า และมีคนงาน 7 คน)

2.2 การตรวจสอบ

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณีดำเนินการดังนี้

(1) ตรวจสอบหลักฐานให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ 1 หากเห็นว่าผู้ซึ่งมีความประสงค์จะตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) นี้ ให้แจ้งเป็นหนังสือเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง

(2) ตรวจสอบสถานที่ที่จะตั้งโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ข้อที่ 4 ระบุว่า

1. ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมและมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น
 2. ไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียน หรือสถานที่ศึกษา โรงพยาบาล ที่รับผู้ป่วยค้างคืน หอพัก ตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก และ สถานที่ราชการ ในระยะที่เห็นได้ว่าจะก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว
 3. ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอาศัย อันจะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง
 4. จัดให้มีการระบายอากาศที่เหมาะสม โดยมีช่องระบายอากาศไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของพื้นที่ห้อง หรืออาจจัดให้มีพัดลมระบายอากาศเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น
 5. จัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ
 6. โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ต้องสะอาดถูกสุขลักษณะและอนามัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539)
 7. ห้องเก็บอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆโดยเฉพาะ และห้องน้ำ ห้องส้วม ต้องแยกออกเป็นสัดส่วนต่างหาก
 8. พื้นห้องฆ่าสัตว์ ต้องเป็นพื้นคอนกรีตหรือเป็นวัสดุที่ไม่ดูดซึมน้ำ ไม่ดูดกลิ่น ไม่เป็นพิษ ไม่มีรอยแยก ไม่ลื่น พื้นต้องลาดเอียงไม่มีน้ำขัง มุมห้องต้องเป็นมุมโค้งสะดวกต่อการทำความสะอาด
 9. ฝาผนังและเพดานห้องฆ่าสัตว์ ให้ใช้วัสดุที่มีผิวเรียบเพื่อป้องกันมิให้สิ่งสกปรกเกาะติดได้ และจะต้องเป็นวัสดุที่ล้างและทำความสะอาดได้ง่ายด้วย
 10. เครื่องมือเครื่องใช้เฉพาะที่สัมผัสกับเนื้อสัตว์ต้องมีผิวเรียบ ไม่ผุกร่อนหรือเป็นสนิม ไม่เป็นพิษ ไม่มีกลิ่น ไม่มีรอยแยก รอยต่อต้องเชื่อมสนิท เรียบทำความสะอาดง่าย ทนทานต่อความร้อน ความเย็น ยาฆ่าเชื้อโรคและสารเคมีต่างๆ
 11. เครื่องมือที่ติดตั้งประจำที่ที่ต้องติดตั้งให้ห่างจากฝาผนังหรือเพดานอย่างน้อยสามสิบเซนติเมตร เพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบและทำความสะอาด
 12. มีแสงสว่างทั้งที่เป็นแสงธรรมชาติและแสงไฟฟ้าที่เพียงพอไม่น้อยกว่าสองร้อยลักซ์โดยไม่ทำให้การมองเห็นสีของเนื้อสัตว์เปลี่ยนไป
- (3) บันทึกรายการคำกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ที่จะตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ว่ามีความเหมาะสมและจะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ สำหรับท้องถิ่นที่ไม่มีกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ให้บันทึกปากคำสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยสองคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่สุด

(4) ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้อำนวยการเขตรวบรวมหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับเรื่อง

2.3 การตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์

เมื่อดำเนินการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์เสร็จแล้ว ให้ยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดกรุงเทพมหานคร ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ ประกอบด้วยตัวแทนจาก 5 กระทรวงหลักได้แก่

1. โยธา และ ผังเมืองจังหวัด กระทรวงมหาดไทย
2. สาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข
3. อุตสาหกรรมจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรม
4. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
5. ปศุสัตว์จังหวัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดยคณะกรรมการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการก่อสร้างตามแบบแปลนให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ข้อ 4 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.2) และข้อ 6 ว่าด้วยเรื่องผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการดูแลรักษาความสะอาดภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย ดังนี้

1. มีมาตรการป้องกันไม่ให้ซากสัตว์หรือเนื้อสัตว์ปนเปื้อนกับสิ่งสกปรก
2. เครื่องมือ อุปกรณ์ โต๊ะเสิร์ฟ รถสำหรับบรรทุกเนื้อสัตว์ทั้งในและนอกโรงฆ่าสัตว์ ภาชนะบรรจุ ตลอดจนเครื่องมือใช้ต่างๆ ภายในโรงฆ่าสัตว์ต้องทำความสะอาดและฆ่าเชื้อโรคก่อนและหลังปฏิบัติงาน ระหว่างการปฏิบัติต้องทำความสะอาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในกรณีพบว่าสิ่งของดังกล่าวได้ใช้กับสัตว์ป่วยหรือซากสัตว์ที่เป็นโรค และทำความสะอาดทันที

3. จัดให้มีการทำความสะอาดโรงฆ่าสัตว์เป็นประจำวัน ประจำสัปดาห์หลังการฆ่าหากพบว่ามีโรคระบาดสัตว์ให้ทำการฆ่าเชื้อโรคและทำความสะอาดโรงฆ่าสัตว์ทันทีเพื่อป้องกันโรคระบาดสัตว์

4. สบู่ สารซักฟอก และสารฆ่าเชื้อโรค ต้องเป็นชนิดที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้ในโรงฆ่าสัตว์ผลิตภัณฑ์อาหาร และระมัดระวังไม่ให้ปนเปื้อนกับเนื้อสัตว์

5. น้ำที่ใช้สำหรับล้างซากสัตว์และน้ำแข็งที่ใช้สำหรับรักษาคุณภาพเนื้อสัตว์ต้องสะอาดตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และมีอย่างเพียงพอ

6. จะต้องทำการกำจัดแมลง นก สัตว์ ประเภทฟันแทะ และสัตว์มีพิษทั้งภายในและบริเวณโรงพักสัตว์อย่างสม่ำเสมอ

7. ในกรณีที่มีโรคระบาดสัตว์ หรือ สงสัยว่ามีโรคระบาดสัตว์เกิดขึ้นในบริเวณโรงฆ่าสัตว์ หรือ โรงพักสัตว์ให้ผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ แจ็งและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ เสมือนตนเป็นเจ้าของสัตว์ตามกฎหมายดังกล่าว

8. ยาฆ่าแมลงจะต้องเป็นชนิดที่กฎหมายให้ใช้ในโรงงานผลิตภัณฑ์อาหาร เมื่อนำไปใช้ต้องกระทำอย่างระมัดระวังไม่ให้ปนเปื้อนกับเนื้อสัตว์ และให้ปฏิบัติตามคำแนะนำการใช้ยานั้นๆโดยเคร่งครัด

9. มีระบบระบายน้ำทิ้งที่มีประสิทธิภาพ และห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์ จนกว่าจะมีการบำบัดน้ำเสียที่อยู่ในเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง สำหรับโรงฆ่าสัตว์ที่มีปริมาณการฆ่าโค กระบือ แพะ แกะ หรือสุกรรวมกันมากกว่าวันละหนึ่งร้อยตัว และสำหรับไก่ เป็ด หรือ ห่าน รวมกันมากกว่าวันละสองพันตัวจะต้องมีแบบแปลนจำกัดน้ำเสียที่วิศวกรผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรับรอง

10. มีการกำจัดกลิ่น หรือ เสียงที่เกิดขึ้นจากโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ โดยมีให้เป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

2.4 การออกใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ ได้ก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และ โรงพักสัตว์เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการตรวจการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ได้ตรวจจบแล้ว ก็ส่งคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานในข้อ 1 และ 2 และความเห็นในข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 7 วัน ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาออกใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส. 2) ภายใน 30 วันหลังจากรับเอกสาร (ตามคำสั่งกรมปศุสัตว์ ที่ 453/ 2547 เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อนุญาตและออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์)
2. หากไม่อนุญาต จะออกหนังสือแจ้งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล แจ้งผู้ประกอบการทราบภายใน 30 วัน หลังจากรับเอกสาร
3. กรณี กรุงเทพมหานคร ให้ส่งคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ พร้อมเอกสารหลักฐานในข้อ 1 และ 2 และความเห็นในข้อ 3 ตลอดจนความเห็นของปลัดกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมายภายใน 7 วัน เพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตเช่นเดียวกับ 1 หรือ 2
4. กรณีที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้วแจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

3.6 การขออนุญาตฆ่าสัตว์

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ต้องแจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วัน และ เวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกอาชญาบัตรและให้พนักงานตรวจโรคสัตว์เข้าทำการตรวจสัตว์ก่อนฆ่า และ ซากสัตว์ และการประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์เมื่อต้องการนำซากสัตว์ออกนอกโรงฆ่าสัตว์ไปยังตลาด หรือแหล่งจำหน่าย ดังแสดงในแผนผังที่ 5 แสดงขั้นตอนการขออนุญาตฆ่าสัตว์

การฆ่าสัตว์ สามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์

ผู้ประกอบการที่จะฆ่าสัตว์ ต้องขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยยื่นแบบแจ้งการฆ่าสัตว์(ขจส. 4) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วัน และ เวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์ และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ฆ่าสัตว์ได้พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหลักฐานคือ 1 แบบตอบรับแจ้งการฆ่าสัตว์และเรียกเก็บค่าอากรฆ่าสัตว์ จากผู้ประกอบการ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) กรณี ผู้ประกอบการนำ

สัตว์เข้าฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยราชการอื่นใด ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 1 ค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536)

ชนิดสัตว์	อากรการฆ่าสัตว์ (บาท/ ตัว)	ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ (บาท/ ตัว)	ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ (บาท/ ตัว)
โค	12	12	3
กระบือ	15	15	3
สุกร	10	15	3
สุกรที่น้ำหนักต่ำกว่า 22.5 ก.ก.	5	15	3
แพะ หรือ แกะ	4	4	3
ไก่	10 สตางค์	30 สตางค์	10 สตางค์
เป็ด	10 สตางค์	50 สตางค์	10 สตางค์
ห่าน	10 สตางค์	1	10 สตางค์

2) การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์

การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์สามารถทำได้ 3 กรณี ดังนี้

1. การฆ่าสัตว์ ซึ่งต้องฆ่า ณ ที่ใดที่หนึ่ง เฉพาะพิธีกรรมในทางศาสนา
2. การฆ่าสัตว์ในท้องที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเป็นครั้งคราวว่าตำบล

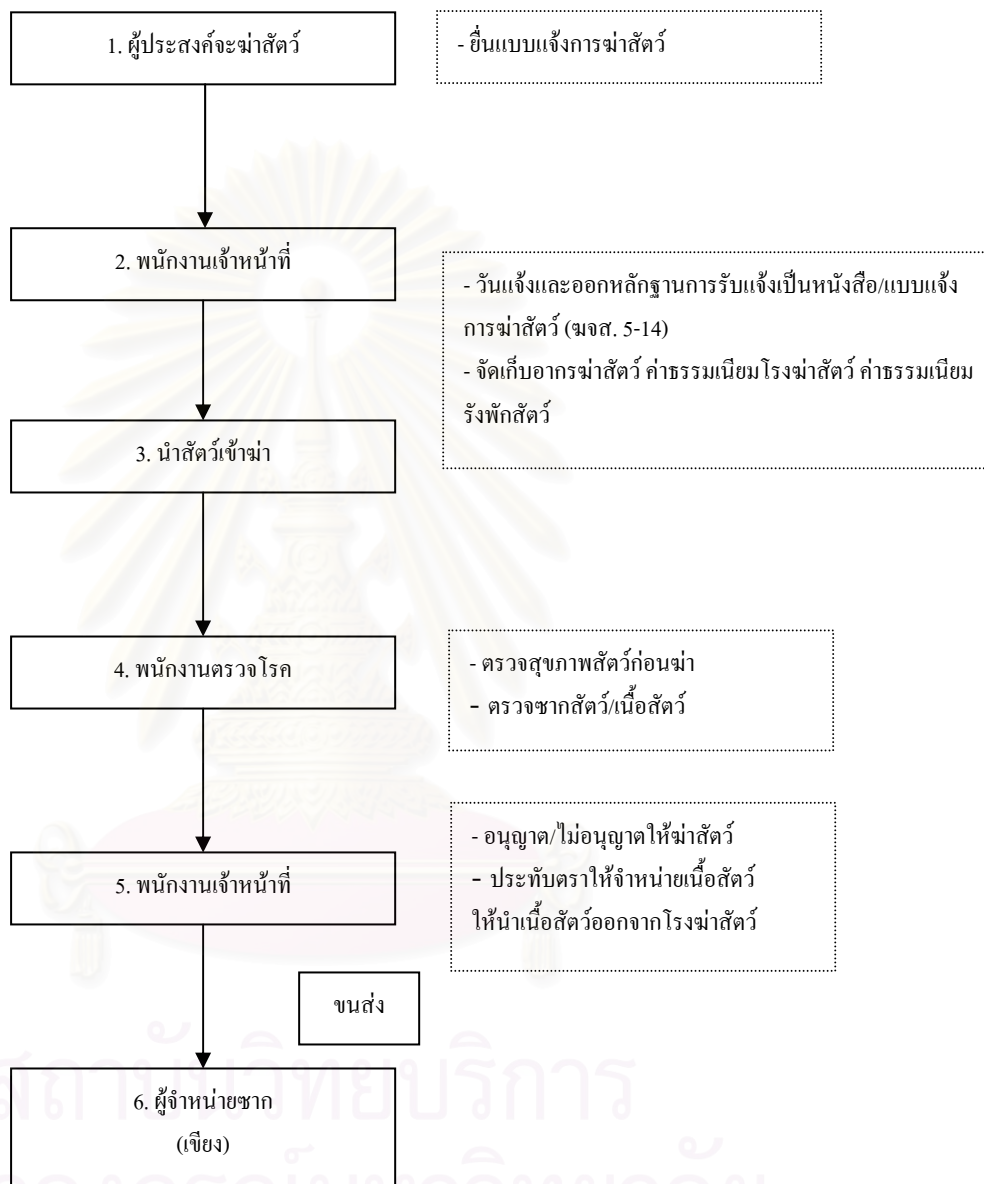
หมู่บ้านใด เป็นท้องที่กัณดาร และจำเป็นต้องฆ่าสัตว์ในท้องที่นั้น

3. การฆ่าสัตว์ในกรณีที่มีเหตุสมควรเป็นพิเศษ

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ ต้องขออนุญาตฆ่าสัตว์โดยยื่นแบบแจ้งการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ (แบบ ขจส. 12) (กรณีสัตว์พาหนะต้องแนบตัวพิมพ์รูปพรรณด้วย) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วัน และ เวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์ ชื่อของโรงฆ่าสัตว์ และเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ฆ่าสัตว์ได้พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหลักฐานคือแบบตอบรับแจ้ง

การฆ่าสัตว์ และเรียกเก็บค่าอากรฆ่าสัตว์ จากผู้ประกอบการ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536)

ภาพที่ 5 ขั้นตอนการขออนุญาตฆ่าสัตว์



ในกรณี สัตว์ตายเองหรือที่ไม่ได้ถูกฆ่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ในอัตรา ดังนี้

1. ค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ โดยเก็บตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ

2. ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ

3. ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ มีอัตราดังนี้

โค	ตัวละ	12	บาท
กระบือ	ตัวละ	15	บาท
สุกร	ตัวละ	10	บาท
สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม	ตัวละ	5	บาท
แพะ หรือ แกะ	ตัวละ	4	บาท
ไก่ เป็ด หรือ ห่าน	ตัวละ	10	สตางค์

นอกจากอาการการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ที่ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของสัตว์ เป็นผู้ชำระแล้ว กฎกระทรวงฉบับที่ 4 ได้ยกเว้นอาการการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม ดังนี้

1. ยกเว้นอาการการฆ่าสัตว์ สำหรับการฆ่าสุกร ไก่ เป็ด หรือ ห่าน เพื่อส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ
2. ยกเว้นอาการการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ใน กรณีที่ผู้แจ้งการฆ่าสัตว์จะทำการฆ่าสัตว์ในวันตรุษขิดิลอฎฐฮา และ วันเมอลิดนาปี ณ มัสยิดในหนึ่งปีรวมกันไม่เกินมัสยิดละสองครั้ง และแต่ละครั้ง ให้ยกเว้นสำหรับโค และ กระบือ รวมกันไม่เกินสองตัวสำหรับแพะ หรือ แกะรวมกันไม่เกินสี่ตัว
3. การฆ่าเปิดไก่ และห่าน ในวันตรุษขิดิลอฎฐฮา และ วันเมอลิดนาปีที่สามารถทำการฆ่านอกโรงฆ่าสัตว์ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้ยกเว้นอาการการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ แต่ถ้านำมาฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ให้ยกเว้นเฉพาะอาการการฆ่าสัตว์
4. ยกเว้นอาการการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ สำหรับการฆ่าสัตว์เพื่อตรวจพิสูจน์หรือทดลองทางวิชาการ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์หรือโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หรือ ขององค์การที่ได้อนุญาตจากรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์หรือในโรงฆ่าสัตว์ก็ตาม

5. ยกเว้นอาคารการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ให้แก่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปเฉพาะการฆ่าสัตว์เพื่อผลิตอาหารสำเร็จรูป ณ โรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป

6. ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และ การฆ่าสัตว์ฉบับละ 200 บาท

7. ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ฉบับละ 50 บาท

3.7 การอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์

3.7.1 กรณีสัตว์ถูกฆ่าตามกฎหมาย

1. กรณีฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ สัตว์นั้นจะต้องได้รับการตรวจสอบสัตว์ก่อนฆ่า และตรวจเนื้อสัตว์จากพนักงานตรวจโรค และ ต้องมีตราประทับรับรองจำหน่ายที่เนื้อสัตว์จากพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์นั้นแล้ว จึงจะนำเนื้อสัตว์นั้นออกจากโรงฆ่าสัตว์ได้

2. กรณีฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ เนื้อสัตว์นั้นต้องได้รับการตรวจสอบสัตว์ก่อนฆ่า และ เนื้อสัตว์จากพนักงานตรวจโรค และต้องมีตราประทับรับรองจำหน่ายที่เนื้อสัตว์จากพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์นั้นแล้ว จึงจะจำหน่ายเนื้อสัตว์นั้นได้

3.7.2 กรณีสัตว์ที่ตายด้วยสาเหตุอื่น ที่มีได้ถูกฆ่าตามพระราชบัญญัตินี้ สัตว์นั้นต้องผ่านการตรวจโรคจากพนักงานตรวจโรค ก่อนฆ่าและ และ ให้เจ้าหน้าที่ประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์นั้น จึงจะนำออกจำหน่ายได้ ผู้แจ้งต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.8 สรุปผลการศึกษา

การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์มีส่วนราชการหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมและ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานสามารถนำมาใช้มาตรฐานของแต่ละหน่วยงานมาใช้ในการตรวจสอบการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ เพื่อเสนอความเห็นให้ผู้ราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมปศุสัตว์ (ในกรณีโรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร)เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

การอนุญาต ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต การเตือนให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก การส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออก ดำเนินการโดยสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยไปให้ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นเพียงแต่ทำให้กรมปศุสัตว์เข้าไปมีบทบาทในด้าน การรณรงค์ให้มีการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ และสนับสนุนข้อมูลทางด้านวิชาการ การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เท่านั้น อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการออก เพิกถอน และ พักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การแจ้งเตือนให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย การแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ พนักงานเจ้าหน้าที่ การควบคุมการฆ่าสัตว์ การจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเหมือนเดิม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการศึกษาการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

4.1 โรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทย

โรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทยแบ่งออกได้ 2 แบบคือโรงฆ่าสัตว์แบบทันสมัย และโรงฆ่าสัตว์แบบเก่าหรือโรงฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 โรงฆ่าสัตว์แบบทันสมัย สภาพโรงฆ่าสัตว์มีการจัดวางแผนผังอาคาร และ กรรมวิธีการฆ่าสัตว์ที่ถูกต้องสุขลักษณะ รวมทั้งมีเครื่องมือทันสมัยมีการบำรุงรักษาโครงสร้างอาคารโรงฆ่าสัตว์และความสะอาดอยู่เสมอ โรงฆ่าสัตว์แบบนี้มีกระบวนการฆ่าสัตว์ ดังนี้

(1) การฆ่าสุกร เริ่มจากการใช้ไฟฟ้าช็อตให้สุกรสลบ ก่อนลงมือฆ่า การดำเนินการฆ่าและซากจะแขวนซากสุกรบนราว หรือ บนโต๊ะ ภายในห้องปรับอากาศและปิดมิดชิดเพื่อควบคุมสิ่งปลอมปนและเชื้อโรคต่างๆ ซากสุกรจะถูกนำมาบ่มซาก(Aging) ณ ระดับที่อุณหภูมิเหมาะสม ก่อนนำไปชำแหละ การบ่มซากจะมีส่วนช่วยให้เนื้อสุกรมีความนุ่มขึ้น ระยะเวลาของการเก็บเนื้อสุกรจะเก็บได้นานกว่าเนื้อสุกรที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์มักผลิตเนื้อสุกรแช่เย็น หรือแช่แข็งตามความต้องการของประเทศผู้นำเข้าหรือมาตรฐานสากล เนื้อสุกรจากโรงฆ่าสัตว์ประเภทนี้มีคุณภาพและปลอดภัยกว่าเนื้อสุกรที่ฆ่าจากโรงฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม

(2) การฆ่าโค ผู้ฆ่าจะนำโค กระบือเข้าไปในช่อง (Stunning Chute) เพื่อให้โคสลบ หลังจากนั้นจะผูกมัดโคด้วยโซ่และขาหลังเพื่อชักโคขึ้นห้อยหัวลง ด้วยลวดไฟฟ้า และทำการชำแหละ บนโซ่ราว หรือ โต๊ะสะแตนเลส ในปี 2551 มีโรงฆ่าโคเพื่อส่งออก จำนวน 3 แห่ง คือโรงฆ่าโค ของบริษัท ไทยคิวพี จำกัด บริษัท ประกอบบีฟโปรดักส์ จำกัด และ บริษัท บีฟโปร จำกัด ทำหน้าที่ฆ่าโคและชำแหละส่งขายตลาดภายในประเทศเป็นหลักมีการส่งออกบ้างแต่มีปริมาณน้อย และเป็นการส่งเนื้อโคไปแปรรูปที่โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ปรุงสุกเพื่อส่งออก

(3) การฆ่าเป็ด ไก่ ใช้ระบบการฆ่าสัตว์ที่ทันสมัยมีวิธีการจัดการโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพสัตว์ มีวิธีการทำให้สัตว์สลบโดยใช้ไฟฟ้าก่อนฆ่าสัตว์ การผลิตมีการรักษาอุณหภูมิของซากสัตว์ตลอดกระบวนการผลิต การชำแหละเนื้อสัตว์และการเก็บรักษาเนื้อสัตว์ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแช่แข็ง หรือแช่เย็น ปี 2551 มีโรงฆ่าไก่ เป็ดเพื่อส่งออก มีโรงฆ่าไก่จำนวน 23 แห่ง และ โรงฆ่าเป็ด 2 แห่ง (ตารางที่ 3 และ 5) ผลิตเนื้อสัตว์เพื่อส่งออก แต่เนื่องจากในขณะนี้ (พ.ศ.

2547-2551) มีการระบาดของโรคไข้หวัดนก ประเทศผู้นำเข้า ได้ระงับการนำเข้าเนื้อสัตว์ปีกดิบแต่ให้นำเข้าเฉพาะผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ปีกปรุงสุกเช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ฮองกง ประเทศในแถบตะวันออกกลาง แอฟริกาใต้ แคนาดา และ สหภาพยุโรป

4.1.2 โรงฆ่าสัตว์แบบเก่า หรือโรงฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม โรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มนี้ เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ก่อตั้งมานานมีวิธีการฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม สภาพโรงฆ่าสัตว์มีเพียงโรงเรือนที่มีพื้นห้องกับหลังคา และ เตาดัดมน้ำ สภาพทรุดโทรมจากการใช้งาน ขาดการดูแลปรับปรุง กระบวนการฆ่าสัตว์ไม่ถูกสุขลักษณะ กรรมวิธีทุกขั้นตอนทำบนพื้น น้ำที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาจากแหล่งน้ำทั่วไป โรงฆ่าสัตว์บางแห่งคนงานนุ่งกางเกงในตัวเดียวทำงาน การฆ่าสัตว์มีลักษณะค่อนข้างทารุณสัตว์ เนื้อสัตว์ที่ได้จากกระบวนการฆ่าสัตว์โดยวิธีนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ กระบวนการฆ่าสัตว์ มีดังนี้

(1) การฆ่าสุกร ทำโดยใช้ท่อนเหล็ก หรือไม้ตีหัวสุกรจนล้มลง แล้วใช้มีดแทงคอเพื่อเอาเลือดออกจากตัวให้หมด หลังจากนั้นจึงทำการลวกด้วยน้ำร้อนจากกระทะขนาดใหญ่ (กระทะ ไบบัว) ชูดขน และ ผ่าครึ่งสุกรเพื่อจัดการชำแหละตักแบ่งซาก โดยไม่มีการบ่มซาก กรรมวิธีทุกขั้นตอนอยู่บนพื้นโรงฆ่าทั้งหมด โรงฆ่าสุกรบางแห่งอาจมีราวแขวนซากแต่ไม่สูงนัก ซากสุกรจึงสัมผัสพื้น

(2) การฆ่าโค กระบือ ผู้ฆ่าจะจูงสัตว์มาผูกไว้กับเสา แล้วจึงล้มสัตว์ลงด้วยเชือก จับคอปิดหายใจขึ้น และ ใช้มีดปาดคอ การดำเนินการฆ่าจะอยู่บนพื้นโรงฆ่าสัตว์ และ ไม่มีการแขวนซาก

(3) การฆ่าเป็ด ไก่ ผู้ฆ่าไก่ หรือเป็ด ทำการฆ่าโดยไม่ทำให้สลบ ทำการถอนขนควักเครื่องในออกแล้วขายตามตลาดสด การบรรจุ การขนส่งและการเก็บรักษาเนื้อไก่ไม่มีการรักษาความเย็น บางรายอาจใช้น้ำแข็งกลบซากไก่ เป็ดในระหว่างรอจำหน่าย

4.2 การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

4.2.1 การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์เพื่อผลิตเนื้อสัตว์จำหน่ายในประเทศ และส่งออก

(1) โรงฆ่าสัตว์เพื่อผลิตเนื้อสัตว์จำหน่ายในประเทศ

การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เกี่ยวข้องกับ 5 กระทรวงหลัก ได้แก่ โยธา และ ผังเมืองจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข อุตสาหกรรมจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปศุสัตว์จังหวัด กระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ โดยทั้ง 5 กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอความเห็นในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์โดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมปศุสัตว์ (กรณีโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร) พิจารณาออกใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส. 2) การพักใช้ เพิกถอน ออกหนังสือเตือนผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานตรวจโรคสัตว์ในการกำกับดูแลและการฆ่าสัตว์ การอนุญาตให้จำหน่ายหรือนำซากสัตว์ออกจากโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น ดังนั้น บทบาทหลักในการดำเนินการด้านโรงฆ่าสัตว์จึงยังคงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยดังเดิม

สำหรับกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบาทในด้านการสนับสนุนด้านวิชาการ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เคลื่อนย้ายสัตว์ หรือ ซากสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 การรณรงค์ให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงฆ่าสัตว์พัฒนาปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และร่วมกับ 5 กระทรวงหลักดังกล่าวข้างต้นในการเสนอความเห็นในขั้นตอนการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

กรมปศุสัตว์สำรวจโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศในปี พ.ศ.2546 พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์ (โรงฆ่าสุกร โค- กระบือ) จำนวน 4,890 แห่ง เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตจำนวน 654 แห่งไม่มีใบอนุญาตจำนวน 4,236 แห่ง และมีโรงฆ่าสัตว์ 19 แห่ง ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานโรงฆ่าสัตว์จำนวน 19 แห่งนี้ ประกอบด้วยโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก 9 แห่ง (โรงฆ่า สุกร 7 แห่ง โรงฆ่าโค กระบือ 1 แห่ง และโรงฆ่าสุกร โค กระบือ 1 แห่ง) โรงฆ่าสัตว์ที่เหลืออีก 10 แห่งเป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายในประเทศ โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต จำนวน 4,236 แห่ง ได้ขอขึ้นทะเบียนเพื่อปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จำนวน 3,040 แห่ง และไม่ขอขึ้นทะเบียนเพื่อปรับปรุงจำนวน 1,196 แห่ง กรมปศุสัตว์กำหนดให้โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่ขึ้นทะเบียนเหล่านี้หยุดดำเนินการฆ่าสัตว์ภายในปี พ.ศ. 2546 สำหรับโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตทั้ง 654 แห่ง แบ่งเป็นโรงฆ่าสัตว์ของทางราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 540 แห่ง และเป็นของเอกชนจำนวน 114 แห่ง ในขณะที่ โรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 หรือเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ซึ่งมีลักษณะทั้งแบบฆ่าชำแหละหลังบ้านของผู้ค้าเนื้อสัตว์ และ เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ก่อสร้างเป็นอาคารรับบริการฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ในรูปของโรงฆ่าสัตว์อย่างชัดเจน โรงฆ่าสัตว์เถื่อนทั้ง 2 แบบมีจำนวน 4,236 แห่ง กระจายทั่วประเทศ โรงฆ่าสัตว์เถื่อนนี้มีทั้งที่เป็นของบุคคลทั่วไป และบางส่วนเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมบัติ ศุภประภากร และ คณะ, 2548: 4)

ในปีพ.ศ. 2547 มีโรงฆ่าสัตว์ปีก (เปิด ไก่) จำนวน 2,702 แห่ง เป็นโรงงานฆ่าไก่ เพื่อส่งออก 25 แห่ง เป็นโรงฆ่าเปิดเพื่อส่งออก 2 แห่ง ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกที่เหลือส่วนใหญ่เป็น สถานประกอบการขนาดเล็ก และผลิตเนื้อสัตว์ขายในประเทศ เท่านั้น ภายหลังจากได้ดำเนินการตาม นโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลเข้าสู่ปีที่ 3 (ปี 2548) พบว่ามีโรงฆ่าสุกร โค กระบือ รวม ทั้งหมด 1,797 แห่ง มีใบอนุญาต 524 แห่ง และมีโรงฆ่าสัตว์ปีกจำนวน 922 แห่ง (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนโรงฆ่าโค กระบือ สุกร ไก่ เปิด และห่าน

พ.ศ.	โค กระบือ			สุกร			สัตว์ปีก		
	มี (แห่ง)	ไม่มี(แห่ง)	รวม (แห่ง)	มี (แห่ง)	ไม่มี (แห่ง)	รวม (แห่ง)	มี(แห่ง)	ไม่มี (แห่ง)	รวม (แห่ง)
2546	170	1,490	1,660	484	2,746	3,230	0	151	151
2547	172	33	205	295	329	624	2	2,700	2,702
2548	201	802	1,003	372	1,653	2,025	4	918	922
2549	215	368	867	405	804	1,889	11	1,785	1,796

ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจาก สมบัติ ศุภประกรและคณะ (2548, 3-7)

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประมวลสถิติประจำปี 2546

สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ ข้อมูล มกราคม 2551

www.dld.go.th/certify/slaughter_bovine_swine.xls accessed 1 February 2006

(2) โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก

กระบวนการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการ ฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกับข้อ 1) ยกเว้น การให้การรับรองเป็น โรงงานฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกที่ดำเนินการโดยกรมปศุสัตว์

กรมปศุสัตว์ มีบทบาทในด้านการรับรองโรงฆ่าสัตว์ ที่ได้มาตรฐานสากล หรือ กว ระเบียบ ข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า (Importing country) เป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก การ รับรองระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) ของโรงงานฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก การให้คำแนะนำผู้ประกอบการใน การปรับปรุงแก้ไขโรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน ข้อกำหนด กว ระเบียบ ของประเทศผู้นำเข้า

ตลอดจนส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก และโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์เพื่อการส่งออก

ในปี 2551 กรมปศุสัตว์ส่งเจ้าหน้าที่จำนวน 65 คน ประกอบด้วยข้าราชการ ตำแหน่งนายสัตวแพทย์ 7 คน ข้าราชการตำแหน่งสัตวแพทย์ประกาศนียบัตร 6 คน เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ 2 คน และพนักงานราชการตำแหน่งนายสัตวแพทย์ 44 คน ไปตรวจสอบและควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ ในโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกและโรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออกจำนวน 116 แห่ง (โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก 33 แห่ง โรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ 83 แห่ง) โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกจำนวน 33 แห่ง ประกอบด้วย โรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อไก่เพื่อการส่งออก 23 แห่ง ฆ่าไก่ประมาณวันละ 2.3 ล้านตัว โรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อเป็ดเพื่อการส่งออก จำนวน 2 แห่ง ฆ่าเป็ดวันละประมาณ 9.6 หมื่นตัว โรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อสุกรเพื่อการส่งออก จำนวน 6 แห่ง ฆ่าสุกรวันละ 3,267 ตัว โรงฆ่าโคและชำแหละเนื้อโคเพื่อการส่งออก จำนวน 3 แห่ง ฆ่าโคเพื่อการส่งออกวันละประมาณ 29 ตัว โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกทั้ง 33 แห่ง เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์จำนวน 10 แห่ง โรงฆ่าสัตว์ที่เหลืออีกจำนวน 23 แห่งเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกที่มีใบอนุญาตกับไม่มีใบอนุญาต

ประเภทโรงฆ่าสัตว์	มีใบอนุญาต	ไม่มีใบอนุญาต	รวม
สุกร	3	3	6
โค	1	1	2
ไก่	6	17	23
เป็ด	1	1	2
รวม	10	23	33

ที่มา : สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ ข้อมูล ณ มกราคม 2551

4.2.2 การดำเนินการฆ่าสัตว์

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ที่จะฆ่าสัตว์ (โค กระบือ แพะ แกะ สุกร ไก่ เป็ด และ ห่าน) เพื่อจำหน่ายเป็นอาหาร ต้องขอ

อนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ในช่วงปี 2540 – 2549 พบว่าราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้มีการฆ่าสัตว์เป็นอาหาร (โค กระบือ และ สุกร) ปีละ 4.6 ล้านตัวโดยปริมาณการอนุญาตให้ฆ่าสุกรมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โค และ กระบือ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงปริมาณสัตว์ที่ราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ฆ่าเป็นอาหาร

พ.ศ.	โค (ตัว)	กระบือ (ตัว)	สุกร (ตัว)
2540	440,756	124,875	3,834,566
2541	389,303	98,993	3,741,348
2542	375,665	104,104	3,643,254
2543	325,436	108,794	3,665,234
2544	430,902	130,752	4,454,342
2545	371,319	107,733	3,972,445
2546	336,176	86,048	4,167,149
2547	366,499	90,495	4,463,947
2548	403,856	89,460	4,611,519
2549	448,176	102,183	5,189,405

ที่มา ปรับปรุงข้อมูลกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในประมวลสถิติ ประจำปี 2540-2549

4.3 กลุ่มผลประโยชน์กับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในประเทศไทย

นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) ทำให้ภาคการเกษตรเริ่มลดความสำคัญลง ในแง่สัดส่วนผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น แต่ภาคการเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญในแง่ของการจ้างงาน รัฐบาลได้ก่อตั้งขบวนการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในปี พ.ศ. 2509 เพื่ออำนวยความสะดวกเบียดำให้แก่เกษตรกร มีผลต่อการขยายตัวการเพาะปลูกทั้งพืชอาหาร (Food crops) เป็นอย่างมาก รัฐบาลได้มีนโยบายบางประการที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตร (Agro-Industry) ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้อง

ปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตรร้อยละ 5 ของมูลค่าสินเชื่อทั้งหมด และสัดส่วนดังกล่าวได้ถูกเพิ่มเป็นร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2522 โดยธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยสินเชื่อร้อยละ 2 ให้กับธุรกิจการเกษตรได้ ซึ่งต่อมาสัดส่วนสินเชื่อดังกล่าวได้ถูกเพิ่มเป็นร้อยละ 20 โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยกู้ให้กับเกษตรกร หรือธุรกิจการเกษตรได้ หากไม่สามารถปล่อยกู้ได้ครบร้อยละ 20 ก็ให้ปล่อยกู้ให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เพื่อปล่อยกู้ต่อไป จากข้อกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ให้กับธุรกิจการเกษตร หรืออุตสาหกรรมการเกษตรมากกว่าเนื่องจากมีหลักประกันที่มั่นคงกว่าการปล่อยกู้โดยตรงกับเกษตรกร และสามารถปล่อยกู้ในจำนวนที่สูงกว่าได้ รวมตลอดถึง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ที่นิยมปล่อยกู้รายใหญ่มากกว่ารายย่อย เนื่องจากมีความคล่องตัวในการติดตามสินเชื่อ (สมภาพ มานะรังสรรค์ และอารยัน ตระหง่าน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2)

ในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอาหาร บริษัทธุรกิจเกษตรได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล คือการลดหย่อนภาษี และได้สิทธิพิเศษอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2519 รัฐบาลเน้นส่งเสริมบริษัทธุรกิจการเกษตร ในฐานะมีความสำคัญสูงกว่าธุรกิจอื่นๆ การแรกที่สนองนโยบายของรัฐบาลคือธุรกิจมันสำปะหลังอัดเม็ด โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง อาหารสัตว์จากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำมันถั่วเหลือง และถั่วเหลืองอัดแผ่น และโรงงานผลิตน้ำตาลจากอ้อย ไม่นานธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุน ก็ได้กำไรพอที่จะสะสมแล้วลงทุนในธุรกิจเกษตรใหม่ๆต่อไป เครื่องเจริญโคมภัณฑ์ (ซีพี) ผลิตอาหารสัตว์เริ่มแรกต่อมากลงทุนเลี้ยงไก่ ด้วยระบบฟาร์มขนาดใหญ่ ทันสมัยผลิตแบบครบวงจร ตั้งแต่เลี้ยงไก่ ผลิตไข่ไก่ และลูกไก่ทำพันธุ์ ผนวกกับอาหารไก่ และอาหารสัตว์อื่นๆด้วย ต่อมากลงทุนเลี้ยงหมู โดยใช้ระบบและเทคนิคการผลิตสมัยใหม่ แบบครบวงจรเช่นเดียวกับไก่ ธุรกิจอื่นๆเห็นซีพี ประสบความสำเร็จก็ลงทุนทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การขยายสู่การเลี้ยงสัตว์ ทศวรรษ 2500 ธุรกิจหลายแห่งขยับขยายเข้าลงทุนผลิตอาหารสัตว์ บริษัทแหลมทองเริ่มกิจการผลิตกระสอบต่อมาขยับขยายเข้าสู่การผลิตแป้งมัน และทำอาหารสัตว์ บริษัทเบทาโกรเป็นบริษัทต่างชาติแห่งหนึ่งที่ได้ร่วมหุ้นกับคนไทยดำเนินธุรกิจด้านปศุสัตว์ ซีพีเริ่มต้นจากการเป็นผู้นำเข้าเมล็ดพืช ปุ๋ย และปัจจัยการผลิตด้านเกษตรอื่นๆต่อมาขยายไปลงทุนด้านอาหารสัตว์ในช่วงปลายทศวรรษ 2500 ต้นทศวรรษ 2510 บริษัทต่างๆเหล่านี้ ขยับขยายจากการผลิตอาหารสัตว์เข้าสู่ธุรกิจปศุสัตว์ ในบรรดาบริษัทที่กล่าวมา ซีพีเป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จสูงสุด ได้เข้าร่วมทุนกับบริษัทอาเบอร์เอเคอร์ของสหรัฐอเมริกา เลี้ยงไก่เป็นอุตสาหกรรม หลังจากที่รัฐบาลยกเลิกการผูกขาดโรงฆ่าสัตว์ในปี พ.ศ.2516 ซีพีเข้าลงทุนในกิจการโรงฆ่าสัตว์ และการผลิตอาหารสำเร็จรูป จากการมีธุรกิจหัวหาดที่สำคัญสองแห่งนี้ ทำให้ซีพีมีธุรกิจเลี้ยงไก่ที่ครบวงจร ซึ่งซีพีเป็นบริษัทแรกที่นำเอาระบบการเลี้ยงไก่โดยผู้รับเหมารายย่อย

แบบทำสัญญากับบริษัทรายใหญ่มาใช้เป็นบริษัทแรก ภายใต้ระบบนี้ ซีพีจัดหาลูกไก่ อาหารไก่ และปัจจัยการผลิตอื่นๆแก่ผู้รับเหมาเลี้ยงไก่ และต่อมาซื้อไก่ที่โตเต็มที่กลับคืนมาจากผู้รับเหมาเลี้ยงในราคาที่ตกลงกันล่วงหน้า หลังจากนั้น ซีพีนำไก่ผ่านขั้นตอนการผลิตเป็นเนื้อไก่หรือไก่เป็นตัวขายตลาดภายใน และส่งออก นอกจากนี้ ซีพียังขยายขยายเข้าสู่ธุรกิจเกษตรครบวงจรอื่นๆในทำนองเดียวกัน เช่นการเลี้ยงหมู และยังลงทุนในธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งธุรกิจวิศวกรรม การขนส่ง การเงินปฎิบัติการผลิตเคมีเพื่อการเกษตร และเมล็ดพันธุ์พืช จากต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา ซีพีตั้งโรงงานอาหารสัตว์ และ ธุรกิจปศุสัตว์ในอินโดนีเซีย ใต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, 2546 : 72 - 166)

การนำเอารูปแบบของปศุสัตว์ครบวงจร (Integration) เข้ามาในประเทศไทยเป็นเจ้าแรกโดยซีพี ในช่วงทศวรรษ 1970 (2513 – 2522) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ระดับฟาร์มพ่อแม่พันธุ์ ฟาร์มไก่เนื้อ โรงฆ่าสัตว์ จนถึงโรงงานแปรรูปเพื่อการส่งออกโดยอาศัยเทคโนโลยีและความรู้ (Know How) จากสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการนำเอาระบบการจ้างเลี้ยง (Contact Farming) มาใช้ในประเทศไทย ดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อการขยายตัวของการปศุสัตว์เพื่อการส่งออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งไก่แช่แข็งในระยะเวลาต่อมา

ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนผลักดันอุตสาหกรรมอาหารของไทยให้มีความก้าวหน้าในด้านคุณภาพและเทคโนโลยีการผลิต สืบเนื่องมาจากการย้ายฐานการผลิต ครั้งสำคัญของประเทศญี่ปุ่นจากข้อตกลงการประชุม Plaza Accord ระหว่างกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ (G-5) เมื่อปลายปี 2528 ณ โรงแรม Plaza นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา มีผลให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินเยนและเงินสหรัฐเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากโดยค่าเงินเยนปรับตัวแข็งขึ้นตามลำดับการที่เงินเยนมีค่าแข็งขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ผลิตสินค้าที่มีฐานการผลิตอยู่ในประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถแข่งขันได้ เนื่องจากต้นทุนสูงอันเป็นผลมาจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนไปส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากไปยังต่างประเทศ และส่วนหนึ่งก็ได้ย้ายมายังประเทศไทย รวมทั้งอุตสาหกรรมอาหารด้วย การย้ายฐานดังกล่าวมีผลในระดับของเทคนิคการผลิตและคุณภาพของสินค้าได้รับการปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์อาหารที่ต้องส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น การย้ายฐานการผลิตดังกล่าวประกอบกับที่ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายโดยเน้นที่การผลิตเพื่อส่งออก ส่งผลให้อัตราความเจริญเติบโตของประเทศ โดยระหว่างปี 2531 – 2533 สูงเป็นประวัติการณ์ถึงสองหลัก (Double digit growth) และก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble economy) ในระยะต่อมา (สมภพ มานะรังสรรค์ และอารยัน ตระหง่าน, เอกสารอัดสำเนา: 3 – 9)

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2519 – 2524) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร (Agriculture Industry) เป็นพิเศษผ่านทางมาตรการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเน้นหนักที่มาตรการภาษี และในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524 – 2529) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างทางการผลิตของประเทศให้พร้อมสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534) รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายของประเทศจากผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Policy) เป็นการผลิตเพื่อส่งออก (Export Oriented Policy) อุตสาหกรรมอาหารเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ

ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 (2533 – 2542) ความสำคัญของคุณภาพของผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตและแนวโน้มของการเปิดการค้าเสรีได้ทำให้การใช้มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการส่งออก หรือกีดกันการนำเข้าลดความสำคัญลง มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้มาตรการภาษี (Non-Tariff Barriers) เช่น มาตรการสุขอนามัย มาตรการสิ่งแวดล้อม มาตรการฉลากสินค้า เป็นต้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการต่อรองทางการค้าและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์ของไทย (สมภาพ มานะรังสรรค์ และอารยัน ตระหง่าน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4)

อุตสาหกรรมการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์จึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ เนื่องจากเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่นอกจากผลิตเพื่อใช้บริโภคในประเทศแล้วยังผลิตเพื่อการส่งออก สามารถนำรายได้เข้าประเทศไม่ต่ำกว่า 4 หมื่นล้านบาท ต่อปี อุตสาหกรรมการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์ เป็นอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่มีอาชีพด้านเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์และการอุตสาหกรรม กล่าวคือ การผลิตเนื้อสัตว์เป็นอุตสาหกรรมที่นำผลผลิตจากภาคการเกษตร ซึ่งได้แก่ ผลผลิตจากการปศุสัตว์ มาใช้เป็นวัตถุดิบหลักในกระบวนการผลิต โดยนำเอาเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่สะดวกต่อการอุปโภคบริโภค และเป็นการยืดอายุการเก็บรักษาผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด อุตสาหกรรมการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์จึงเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตร และ ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเพราะนอกจากจะเป็นแหล่งรองรับผลผลิตทางการเกษตรมาแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแล้ว ยังก่อให้เกิดการจ้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งช่วยดึงแรงงานบางส่วนไม่ให้อพยพเข้าสู่เมืองอันเป็นการลดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม

อีกทางหนึ่งและยังเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าของประเทศไทยด้วย และเนื่องจาก การเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์และอุตสาหกรรมการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์เป็นกระบวนการที่ใช้แรงงานมาก มีการพัฒนากระบวนการต่างๆที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลี้ยง การพัฒนาพันธุ์ และกระบวนการแปรรูป นับว่ามีความได้เปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นของประเทศ เนื่องจากการใช้วัตถุดิบในประเทศเป็นหลัก และแรงงานที่มีคุณภาพมีการพัฒนาเทคโนโลยีในกระบวนการเลี้ยงและกระบวนการผลิตมาเป็นลำดับ จนสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการผลิตเพื่อการบริโภคในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในการแปรรูปผลผลิตสัตว์จากฟาร์มไปสู่ผู้บริโภค ในด้านความปลอดภัยของอาหาร พบว่ายังมีสภาพที่ไม่ได้มาตรฐานอยู่มาก และถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์ของไทยจะมีศักยภาพในการผลิต และการส่งออกเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด แต่การเจริญเติบโตยังไม่สามารถขยายตัวไปได้อย่างที่ควรเนื่องจากประสบปัญหาอุปสรรคทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การผลิตและการส่งออกของไทย ได้แก่ ปัญหาด้านวัตถุดิบที่การจัดการผลิตยังไม่มีประสิทธิภาพ การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ปัญหาด้านกฎระเบียบของรัฐที่ไม่มีความคล่องตัวและซ้ำซ้อน การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตยังมีน้อย ขาดระบบเชื่อมโยงและการรับช่วงการผลิต การตลาด และที่สำคัญมากคือการเกิดโรคระบาดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยที่รุนแรงเช่น ไข้หวัดนก ปัจจัยภายนอกที่สำคัญ เช่น การแข่งขันในตลาดต่างประเทศที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการค้าสู่ยุคการค้าเสรี การดำเนินการภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก การรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้า เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นต้น รวมทั้งปัญหาการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร โดยเฉพาะด้านคุณภาพ มาตรฐานสินค้า สุขอนามัย และด้านสิ่งแวดล้อม (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 46-47)

เพื่อปกป้องการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างประเทศไม่ให้เกิดความเสียหายจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า ภาคเอกชนจึงต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นธุรกิจที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการผลิตเนื้อสัตว์ การแปรรูปและการบริโภคซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องมากมาย มักถูกเรียกร่องจากภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลทั่วไปให้มีการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์และกระบวนการผลิตให้ถูกสุขอนามัยอยู่เสมอ เนื่องจากโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐานและมีวิธีการฆ่าสัตว์ที่ทารุณสัตว์ ผลผลิตเนื้อสัตว์เกิดการปนเปื้อนสูง และไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศผู้นำเข้า ส่งผลให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์จำกัดตัวอยู่ภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เพื่อปกป้องความเสียหายจาก

การค้าเนื้อสัตว์ รัฐบาลจึงโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงเกษตร โดยกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ ในช่วงปลายปี 2545

ภาคเอกชนที่มีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันรัฐบาลให้พัฒนาระบบการผลิตเนื้อสัตว์ในประเทศไทยและกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเอง เช่น ซีพี เบทาโกร และกลุ่มต่างๆ จึงรวมตัวกันและมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มหรือเรียกร่องสิทธิและผลประโยชน์จากรัฐบาลโดยรวมตัวกัน ในรูปของสมาคมหรือชมรมต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีก ประกอบด้วย สมาคมผู้ผลิตเนื้อไก่เพื่อส่งออกไทย ผู้บริหาร และสมาชิกของสมาคมเป็นผู้แทนจากบริษัทขนาดใหญ่และเป็นผู้ดำเนินการผลิตเนื้อไก่และผลิตภัณฑ์เช่น ซีพี เบทาโกร บริษัทจีเอฟพีทีจำกัด (มหาชน) บริษัทแหลมทอง จำกัด บริษัท ชันแวลเลย์ จำกัด เป็นต้น สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยนางฉวีวรรณ คำพา ประธานบริษัทในเครือฉวีวรรณฟาร์ม ดำรงตำแหน่งนายกสมาคม และ สมาคมผู้ผลิตไก่ไทย โดยเครือบริษัทสหฟาร์ม จำกัดภายใต้การบริหารงานของ นายปัญญา โชติเทวัญ (ประธานกรรมการบริษัทสหฟาร์ม จำกัดและบริษัทในเครือสหฟาร์ม กลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีกมีธุรกิจโรงฆ่าสัตว์ปีกและชำแหละเนื้อสัตว์ปีกเพื่อส่งออกจำนวน 25 แห่ง (ตารางที่ 1)

กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้มีอิทธิพลต่อหน่วยงานหรือองค์กรรัฐบาลโดยเฉพาะสมาคมผู้ผลิตเนื้อไก่เพื่อส่งออกไทยมีอิทธิพลต่อรัฐบาลไทยมากที่สุด เช่น กรณีการเกิดโรคไข้หวัดนก (Highly Pathogenic Avian Influenza, HPAI) ระบาดในประเทศไทยเมื่อตอนต้นปี 2547 ประเทศผู้นำเข้าทั้งหลายเช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ได้ห้ามนำเข้าเนื้อไก่ดิบจากประเทศไทย สมาคมได้มีบทบาทในการกดดันรัฐบาลให้ออกมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพของเนื้อไก่เฉพาะที่ผลิตโดยกลุ่มผู้ส่งออกซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคม สมาคมยังกดดันรัฐบาลให้ส่งผู้แทนไปเจรจากับประเทศผู้นำเข้าให้ผ่อนผันมาตรการการนำเข้าสินค้าเนื้อไก่จากประเทศไทย จนในที่สุด นายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ต้องเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อเจรจาขอเปิดการนำเข้าเนื้อไก่ กับกระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture Forestry and Fisheries; MAFF) ประเทศญี่ปุ่น

ตารางที่ 5 โรงฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก

ลำดับ	หมายเลขรับรอง โรงงาน (EST)	ชื่อบริษัท
1	03	บ. กรุงเทพค้าสัตว์ จำกัด
2	06	บ. แหลมทองผลิตภัณฑ์ อาหาร จำกัด
3	07	บ. ไก่สด เซนทาโก จำกัด
4	10	บ. อาหารเบทเทอร์ จำกัด
5	11	บ. จีเอฟพีที จำกัด (มหาชน)
6	14	บ. บางกอกแรนซ์ จำกัด*
7	18	บ. ฟาร์มกรุงเทพ จำกัด * *
8	23	บ. กรุงเทพโปรดิวิส์ จำกัด
9	25	บ. ชัน ฟู้ด อินเตอร์เนชันแนล จำกัด
10	32	บ. ชันแวลเลย์ (ไทยแลนด์) จำกัด
11	34	บ. แกรมเปียน ฟู้ดส์ จำกัด
12	44	บ. สหฟาร์ม จำกัด
13	49	บ. บี ฟู้ดส์ โปรดักส์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด
14	51	บ. ก้าวหน้าไก่สด จำกัด
15	52	บ. ยู่สูงอุตสาหกรรม จำกัด
16	53	บ. แกรมเปียนสยาม จำกัด
17	70	บ. แหลมทองโพลทรี จำกัด
18	79	บ. พันธ์ โพลทรี จำกัด
19	109	บ. ไทยโพลทรี กรุ๊ป จำกัด
20	119	บ. ไทย ฟู้ดส์ โพลทรี อินเตอร์เนชันแนล จำกัด
21	129	บ. โกลเด็นไลน์ บิสิเนส จำกัด
22	139	บ. เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)
23	160	บ. เอฟแอนด์เอฟ จำกัด
24	165	บ. ชันแวลเลย์ (ไทยแลนด์) จำกัด-โคราช

ที่มา : สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ อ้างถึงแหล่งที่มา

[http:// WWW.dld.go.th /certify](http://WWW.dld.go.th /certify) [วันที่ 7 พฤษภาคม 2551]

หมายเหตุ * โรงฆ่าและชำแหละเนื้อเป็ด * * โรงฆ่าและชำแหละเนื้อเป็ดและไก่

กลุ่มผลประโยชน์ได้แสดงความมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลในด้านการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ของรัฐบาลด้วย โดยหลังจากรัฐบาลได้โอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทย ไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการในช่วงปลายปี 2545 พอดีปี 2547 ได้เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนก (Avian Influenza) ขึ้นในประเทศไทย รัฐบาลได้จัดทำมาตรการต่างๆ และตรากฎหมายเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนกไม่ให้ลุกลามไปทั่วประเทศ มาตรการด้านการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคไข้หวัดนกเนื่องมาจากการฆ่าสัตว์ปีกจึงถูกนำมาใช้ เนื่องจากในตอนนั้นปรากฏว่ายังมีโรงฆ่าสัตว์ปีกจำนวนมากที่ไม่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนั้นยังมีการฆ่าสัตว์ปีกเพื่อจำหน่ายในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศซึ่งอาจกลายเป็นแหล่งอมโรคหรือแพร่เชื้อโรคได้ ดังนั้นในปี 2549 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับกับไก่ เป็ด และห่านในทุกท้องที่ราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2549 เพื่อใช้เป็นมาตรการในการตรวจสอบควบคุมโรงฆ่าสัตว์ปีกรวมทั้งปกป้องผู้บริโภคจากโรคระบาดที่อาจติดต่อมาจากสัตว์ปีก พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บังคับให้โรงฆ่าสัตว์ปีกทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส. 2) อย่างไรก็ตาม มีโรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออกเพียง 7 แห่งเท่านั้นที่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ หรือแบบ ขจส. 2 (ตารางที่ 2) แต่โรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออกที่เหลืออีก 18 แห่งที่ไม่มีใบอนุญาต แต่ยังคงสามารถประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ต่อไปได้

นอกจากการมีอิทธิพลเหนือรัฐในด้านใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์แล้วกลุ่มผลประโยชน์ยังมีบทบาทในด้านการปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่มด้วยโดยเฉพาะการจ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ กล่าวคือกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์สำหรับไก่ เป็ด และห่าน ตัวละ 10 สตางค์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ไก่ตัวละ 30 สตางค์ เป็ดตัวละ 50 สตางค์ ห่านตัวละ 1 บาท ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ไก่ เป็ด หรือห่าน ตัวละ 10 สตางค์ และให้ยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์เพื่อส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงสัตว์ปีก 1 ตัว บางชิ้นส่วนส่งออก บางชิ้นส่วนส่งไปยังโรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ปีก และส่งออก บางส่วนจำหน่ายภายในประเทศ (ประมาณร้อยละ 70) ดังนั้น ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อส่งออกต้องจ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ด้วย แต่กลุ่มผลประโยชน์ไม่ยินยอมให้มีการจัดเก็บค่าอากรการฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด) พร้อมทั้งกดดันรัฐบาลให้ยกเลิกการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ด้วย จนกรมปศุสัตว์ได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์เพื่อเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ พ.ศ. ...แทนกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) เพื่อยกเว้นค่าอากรการฆ่าไก่ เป็ด และห่าน ทั่วประเทศ

นอกจากนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ต้องหยุดทำการฆ่าสัตว์ในวันพระ และวันสำคัญตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่โรงฆ่าสัตว์ปีกกำหนดวันหยุดเป็นวันเสาร์ หรือวันอาทิตย์ และวันสำคัญทางศาสนาหรือในวันพระราชพิธีสำคัญบางวันเท่านั้น โดยไม่หยุดฆ่าไก่หรือเป็ดในวันพระในวันทำงานปกติซึ่งต่างกับโรงฆ่าสุกร โค กระบือที่ต้องหยุดฆ่าสัตว์ในทุกวันพระหากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษคดี ดังนั้น รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับกับไก่ เป็ดและห่านในทุกท้องที่ราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 การฆ่าสัตว์ปีกต้องหยุดฆ่าในวันพระด้วยและให้ชดเชยโดยการฆ่าสัตว์ในวันถัดไปซึ่งอาจเป็นวันทำงานปกติ การเปลี่ยนแปลงวันหยุดจะมีผลเสียต่อโรงฆ่าสัตว์ปีกเพราะแรงงานหลายหมื่นคนที่อยู่ในโรงฆ่าสัตว์มีความเคยชินในการหยุดทำงานในวันเสาร์หรืออาทิตย์หากหยุดวันปกติอาจเกิดความวุ่นวายและยุ่งยากในการจัดการเรื่องแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้จึงเรียกร้องรัฐบาลให้ยกเลิกการกำหนดให้วันพระเป็นวันหยุดฆ่าไก่ และเปิดในวันทำงานปกติ กรมปศุสัตว์จึงมีหนังสือถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการออกใบอนุญาต และการกำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ พ.ศ..... แทนกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ที่กำหนดให้โรงฆ่าสัตว์ต้องหยุดฆ่าสัตว์ในวันที่อธิบดีกำหนด

2.กลุ่มผลประโยชน์ด้านสุกรประกอบด้วยคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากาการปศุสัตว์แห่งชาติ สมาคมผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ สมาคมผู้เลี้ยงสุกรจังหวัดนครศรีธรรมราช สมาคมผู้เลี้ยงสุกรภาคใต้ คณะกรรมการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการผลิตสุกรและผลิตภัณฑ์ (Pig Board) สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกร เช่น สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรนครปฐม สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรชลบุรี สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรปากท่อ ชมรมผู้เลี้ยงสุกรอิสระแห่งประเทศไทย ชมรมผู้เลี้ยงสุกรนครปฐม ชมรมผู้เลี้ยงสุกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชมรมปศุสัตว์ภาคเหนือ กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรจังหวัดสุพรรณบุรี กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรโพธาราม กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรบุรีรัมย์-สุรินทร์ กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรภาคกลาง ตอนบน (สิงห์บุรี นครสวรรค์) ฯลฯ ช่องทางที่กลุ่มผลประโยชน์ดำเนินการกดดันรัฐบาลให้ทำตามความต้องการของกลุ่มเช่น การร้องเรียนรัฐบาลผ่านวุฒิสภา (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์) เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาการผลิตและการตลาดสุกรในปี 2547 จน

คณะกรรมการการเกษตรต้องนำข้อร้องเรียนดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อแก้ไขและออกมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกร

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ด้านสุกรมักปรากฏในรูปของการเคลื่อนไหวเพื่อกดดันรัฐบาลหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในธุรกิจการผลิตสุกรซีพีเป็นผู้ดำเนินการผลิต การกำหนดราคา และการจำหน่ายสุกรทั้งในและต่างประเทศ ซีพีจึงมีอิทธิพลสูงที่สุดในการกำหนดทิศทางของธุรกิจเกี่ยวกับสุกร และมีบทบาทต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อธุรกิจ บทบาทของซีพีในด้านการผลักดันนโยบายของรัฐบาลหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มสมาคมหรือคณะกรรมการต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่น การเข้าไปเป็นผู้แทนในคณะกรรมการ Pig Board เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์ด้านสุกรที่ผลิตเนื้อสุกรเพื่อส่งออกเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายด้านการผลิตและการค้าสุกร ผลประโยชน์นี้ประกอบด้วยผู้ประกอบการโรงฆ่าสุกรจำนวน 7 แห่ง ประกอบด้วย โรงฆ่าสุกรของบริษัท ไทยคิวพี จำกัด บริษัท เพรชมีท โปรเซสซิง จำกัด บริษัท วีแอนด์พีเฟรชฟูดส์ จำกัด โรงฆ่าสุกรบางค้ำ บริษัท เบทาโกร เซฟตี้มีท แพ็คกิ้ง จำกัด บริษัท กาญจนาเฟรชพอร์ค จำกัด และบริษัท สามพราน จำกัด แต่ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลเหนือรัฐบาลมากที่สุดก็คือ ซีพี ซึ่งได้เข้าโรงฆ่าสุกรบางค้ำจากรัฐบาลไทยในราคาถูกเป็นโรงฆ่าสุกรและฆ่าแหละเนื้อสุกรดิบส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ (ฮ่องกง) ในรูปเนื้อสุกรแช่เย็น เนื้อสุกรบางส่วนจำหน่ายให้โรงงานแปรรูปเนื้อสุกรปรุงสุกในเครื่องผลิตเป็นอาหารสำเร็จรูปส่งออก (สิงคโปร์ ญี่ปุ่น) เนื้อสุกรส่วนที่เหลือจำหน่ายภายในประเทศ บทบาทที่สำคัญของซีพีก็คือสามารถดำเนินการผลักดันการส่งออกเนื้อสุกรด้วยตนเองได้ เช่น กรณีการล็อบบี้ (Lobby) รัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียมาตรวจรับรองโรงฆ่าสุกรบางค้ำ และโรงงานแปรรูปเนื้อสุกรในเครื่องของซีพี วัตถุประสงค์ก็คือเพื่อส่งเนื้อสุกรและผลิตภัณฑ์เข้าสู่สหพันธรัฐรัสเซีย เป็นต้น

3. กลุ่มผลประโยชน์ด้านโค-กระบือมีการจัดตั้งองค์กรและรวบรวมตัวของสมาชิกในกลุ่มไม่แน่นแฟ้นเท่าใดนัก กลุ่มจึงมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลน้อย การรวมกลุ่มของผู้ดำเนินธุรกิจปรากฏในรูปของชมรมหรือสมาคม เช่น สมาคมผู้เลี้ยงโคเนื้อแห่งประเทศไทย เป็นต้น

การเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้แทนสมาคมกับกลุ่มข้าราชการระดับสูง และเชื่อมโยงไปถึงนักการเมือง

เพื่อเสนอแนะแนวทาง มาตรการและการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มต่อรัฐบาล เช่นเรียกร้อง รัฐบาลให้มีความสนใจในด้านสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) โดยเฉพาะการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่า สัตว์ที่ต้องให้ความสำคัญหรือคำนึงสวัสดิภาพสัตว์และความปลอดภัยด้านอาหารจรรยาบรรณ ตัดสินใจโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการแทนตั้งแต่นั้น ปี 2545 เป็นต้นมา ภาคเอกชนยังมีบทบาทในการผลักดันรัฐบาลให้สนใจในด้านความปลอดภัย ด้านอาหาร จรรยาบรรณได้กำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารขึ้นในปี 2547 โดยให้เป็นปี แห่งความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Year) เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จึงได้กำหนดนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2548

สรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและ มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมปศุสัตว์ของไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้น มา โดยเฉพาะ ซีพี ในด้านอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และการผลิตสุกรทั้งเพื่อบริโภคภายในประเทศ และเพื่อส่งออก กลุ่มที่มีการจัดตั้งองค์กรดี มีสมาชิกจำนวนมากจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากกว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย เช่นกลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีกจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาล มากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านสุกร และกลุ่มผลประโยชน์ด้านโค-กระบือตามลำดับ

4.4 การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์

4.4.1 การทุจริต ติดสินบนเจ้าหน้าที่

การดำเนินกิจการของโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เกี่ยวข้องกับอิทธิพลและผลประโยชน์ทั้งที่ปรากฏออกมาในรูปของตัวเงิน เช่น เงินใต้โต๊ะ หรือที่ไม่ ปรากฏเป็นตัวเงิน การให้สถานภาพที่สูงขึ้น การเป็นฐานเสียงทางการเมือง การเอื้อประโยชน์หรือ ละเว้นไม่ปฏิบัติ การไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ซึ่งการกระทำดังกล่าวมักเชื่อมโยงกับ อิทธิพลและการเมืองท้องถิ่น ที่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติ หรือมีความยืดหยุ่นในการ ปฏิบัติ บางครั้งผู้ปฏิบัติได้รับการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอิทธิพลให้ละเว้นการปฏิบัติ

ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการ พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน ก่อให้เกิดช่องหรือโอกาสในการประทุพติมิชอบเช่นการรับสินบน หรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับภาคเอกชน เช่นผู้ประกอบการบางรายในบางพื้นที่ไม่ได้รับความสะดวกราบรื่นจากเจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีการจัดเตรียมเอกสารต่างๆตามที่ระบุเอาไว้แล้วก็ตาม ติดขัดที่ขั้นตอนการอนุมัติของ

ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ได้กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่า “สร้างจริงสร้างไม่นาน แต่ใช้เวลาในการดำเนินการทุกขั้นตอนประมาณ 2-3 ปี ผู้ประกอบการรายนี้ติดปัญหาเรื่องของท้องถิ่น เนื่องจากถูกท้องถิ่นแก้ง คนอื่นเขาได้เร็วมาก ปัญหาจริงๆ ติดปัญหาเรื่องได้โต๊ะ” จนท้ายที่สุดเองถึงจังหวัดจึงต้องใช้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวตัดสิน ทางท้องถิ่นจึงยอมออกไปอนุญาตให้กับทางผู้ประกอบการ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 107)

การทุจริตในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์พบได้ในท้องถิ่นขนาดใหญ่แห่งหนึ่งที่ทำมาก่อนสร้างโรงฆ่าสุกร มีกำลังการผลิตวันละสองพันตัว และโรงฆ่าโค กระบือ มีกำลังการผลิตประมาณวันละหนึ่งร้อยตัวซึ่งงบประมาณเกือบพันล้านบาทสร้างเสร็จแล้วแต่ยังเปิดใช้ไม่ได้ เพราะพอสิ้นสุดโครงการคณะกรรมการของท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ไม่ยอมรับโอนเจ้าหน้าที่ที่กล่าวว่า มีการทุจริตในโครงการทำให้การก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์แห่งนี้เคยรับเหมาก่อสร้างโรงฆ่าสุกร โรงฆ่าโค กระบือขนาดใหญ่ในวงเงินงบประมาณหลายร้อยล้านบาทก็ต้องจ่ายได้โต๊ะให้ข้าราชการระดับเจ้ากระทรวงเป็นเงินถึงกว่าหนึ่งร้อยล้านบาทเพื่อแลกกับโครงการที่จะได้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง

การทุจริตติดสินบนเจ้าหน้าที่ยังพบได้ในขั้นตอนการฆ่าสัตว์หลักฐานที่สนับสนุนคำกล่าวนี้ก็ถึงแม้ผู้ประกอบการจะฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ลักลอบฆ่าสัตว์ ฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ให้อนุญาตก็ไม่ถูกดำเนินคดี เนื่องจากผู้มีอำนาจหรือผู้มีประโยชน์ในท้องถิ่นหรือข้าราชการคอยสนับสนุน (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์สภาผู้แทนราษฎร, 2537: 50-51, 60) มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ จึงเกิดการละเว้นการปฏิบัติและเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการในหลายพื้นที่มีผู้กว้างขวางหรือผู้มีอิทธิพลทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองและสนับสนุนผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือผู้มีอิทธิพลเป็นผู้ดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ด้วยตนเอง โรงฆ่าสัตว์บางแห่งเจ้าของเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้กว้างขวางมีอิทธิพลมากและเป็นที่รู้จักในกลุ่มผู้ค้าเนื้อสัตว์เป็นอย่างดีถึงแม้จะหมดวาระลงแต่เพื่อนของอดีตรัฐมนตรีก็กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการแทนและมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการรายนี้เช่น การฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต การฆ่าสัตว์ในวันพระ เป็นต้น การเป็นอดีตนักการเมืองระดับรัฐมนตรีและมีพรรคพวกเป็นนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงจำนวนมาก จึงไม่มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดกล้าดำเนินการใดๆแม้ว่าจะประทุพติผิดกฎหมายอยู่เรื่อยๆ เจ้าหน้าที่กล่าวว่า เมื่อมีการโอนย้ายภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบุกเข้าไปในโรงฆ่าสัตว์ของอดีตรัฐมนตรีผู้นี้เนื่องจากมี

การฆ่าสัตว์ในวันพระ ปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ปิดประตูล้อมคอกณะของรัฐมนตรีช่วยว่าการ จนในที่สุดได้มีการต่อรองให้มีการปล่อยตัวคอกณะของรัฐมนตรีช่วยว่าการ ส่วนโรงฆ่าสัตว์ดังกล่าวก็ได้ดำเนินการฆ่าสัตว์ต่อไปจนจบจนปัจจุบัน

การแสดงอิทธิพลเพื่อข่มขู่เจ้าหน้าที่รัฐก็พบเห็นได้ง่ายเช่นในรายของโรงฆ่าสุกรของท้องถิ่นแห่งหนึ่ง มีการนำเอารูปภาพของที่ปรึกษาของโรงฆ่าสัตว์ในแต่ละยุคสมัยติดโชว์ไว้ที่ข้างผนังห้องเพื่อบอกให้รู้ว่าไม่มีใครบ้างเป็นที่ปรึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูงสุดหลายกระทรวง รวมไปถึงนักการเมืองด้วย โรงฆ่าสัตว์แห่งนี้ดำเนินกิจการมายาวนานนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 โรงฆ่าสัตว์ขาดการบำรุงรักษา อยู่ในสภาพทรุดโทรมและตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน เนื่องจากขาดระบบการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพจากรัฐบาล จึงมีการเวียนใช้แบบตอบรับแจ้งการฆ่าสุกร และจำหน่ายเนื้อสุกร (บุคคลทั่วไปมักเรียกว่า “อาชญาบัตร”) ข้อมูลที่ยืนยันการเวียนใช้อาชญาบัตรก็คือเจ้าหน้าที่ออกอาชญาบัตรให้โดยอาชญาบัตรระบุเฉพาะจำนวนสัตว์ที่อนุญาตให้ฆ่าไว้แต่ไม่ระบุวันที่ให้ฆ่าสัตว์ ซึ่งหมายความว่า จะใช้อาชญาบัตรเมื่อใดก็ได้

การดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลในช่วงปี 2546-2551 พบว่าการยื่นขอใบอนุญาตเป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ประกอบการจะได้รับใบอนุญาตหรือไม่ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาหรือตรวจสอบจึงเป็นหนทางที่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เลือกใช้ โดยการยื่นผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้น เพื่ออำนวยความสะดวกหรือเป็นใบเบิกทางให้ได้รับใบอนุญาตได้เร็วขึ้น

พบว่าการติดสินบนหรือการให้เงินใต้โต๊ะกับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ในหลายพื้นที่ทั้งในรูปการเรียกรับเงินโดยตรงไปจนถึงการขอราชฎีกาโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน นายสัตวแพทย์ผู้หนึ่งกล่าวว่า “ปัญหาของแต่ละโรงฆ่าไม่เหมือนกัน อย่างโรงฆ่าไก่ เมื่อก่อนก็ฆ่าและขายตามปกติต่อมามีการออกพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้กับไก่ จึงเป็นโรงฆ่าที่ผิดกฎหมาย เจ้าของขอสร้างโรงฆ่าในที่เดิม ทางเทศบาลไม่อนุญาตเพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีเขียว เขาห้ามสร้างโรงฆ่า หรือ โรงงาน แล้วจะให้เขาทำยังไงไปฆ่าที่อื่นแล้วจะมีใครไปซื้อ มันก็เลยปล่อยให้ฆ่าอยู่อย่างนั้น โรงไก่บางแห่ง ฆ่าไก่สองร้อยกว่า เจ้าหน้าที่แนะนำให้สร้างระบบบำบัด ใช้ไป แปะแสนกว่าบาท เพื่อสร้างระบบน้ำเสีย เจ้าหน้าที่คนที่แนะนำเป็นพวกเดียวกันกับผู้รับเหมา บางครั้งไปตรวจโรงฆ่าเชิญเจ้าหน้าที่กรมอื่นไปร่วมตรวจ แต่เขาไม่ไปด้วย ไม่เคยวาง ถ้าไปเข้าเขาตามไปบาย ถ้าเราไปบายเขาก็ไปอีกวันหนึ่ง พอไปเขาก็สั่งให้ทำโน่นทำนี่ สั่งเองพวกเขาทำเอง พวกเขาไปคอมเมนต์ โรงฆ่าแห่งหนึ่งบอกเจ้าของว่าพื้นโรงฆ่า

ไม่ดีให้แก้ไข แก้ไขอย่างไรเจ้าหน้าที่ก็ไม่ยอม จนสุดท้ายต้องเทพื้นใหม่สูงกว่าเดิม 70 เซน ทำให้พื้นสูงขึ้นจากที่เมื่อก่อนฝ้าเพดานมันสูงโปร่งแต่ตอนนี้เตี้ยซากหมูมันลากพื้น ทำไม ? ก็เจ้าหน้าที่เขาจะเอา....”

ผลการดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลพบว่ามีโรงฆ่าสัตว์ทั้งสุกร โค-กระบือ และสัตว์ปีกจำนวนมากที่ยังเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อน (ตารางที่ 2, 3) ซึ่งมีทั้งโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก และเป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก โดยเฉพาะโรงฆ่าสุกร โค-กระบือ สัตว์ปีก (ไก่ เป็ด) เพื่อการส่งออกซึ่งเป็นกลุ่มที่มีเงินทุนมากแต่ฝ่าฝืนกฎหมายกล่าวคือ ดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์โดยไม่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เหล่านี้อยู่เหนือผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อนแต่ก็ยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

การมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนอยู่เป็นจำนวนมาก ชี้ให้เห็น ถึงความอ่อนด้อยในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์โดยไม่มีใบอนุญาตหรือเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีความได้เปรียบต่อโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต เพราะไม่ต้องลงทุนค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ ไม่ต้องจ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ภาษีเงินได้ ค่ารับจ้างฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจึงอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก ผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเสียเปรียบด้านต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าผู้ประกอบการที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ด้วยต้นทุนที่แตกต่างกันอย่างมากระยะจึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการฝ่าฝืนกฎหมาย ในรูปของการลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต

ความพยายามในการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษี อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ต้องแสดงอำนาจเหนือรัฐ โดยพบว่า ตั้งแต่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ฉบับแรก เมื่อ พ.ศ. 2482 กฎหมายก็ไม่ได้มีผลบังคับครอบคลุมไปถึงสัตว์ปีกจำพวกไก่ เป็ด และห่าน ดังนั้นการฆ่าไก่ เป็ด และห่านเพื่อจำหน่ายเป็นอาหารจึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับไก่ เป็ด และห่านในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2549 เป็นต้นมา โรงฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด และห่าน) ต้องมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เช่นเดียวกับโรงฆ่าสุกร และโรงฆ่าโค กระบือ ผ่านไปกว่า 2 ปี (2549-2551) โรงฆ่าสัตว์ปีกทั้งหมด 1,796 แห่ง มีใบอนุญาตเพียง 11 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นโรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก 7 แห่ง ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกที่เหลือจำนวน 1,785

แห่งไม่มีใบอนุญาตซึ่งรวมโรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออกทั้ง 18 แห่งด้วยที่ไม่มีใบอนุญาต เหตุผลที่โรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก (เปิด ไข่) ไม่ต้องการใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์เพราะผู้ประกอบการเกรงว่าจะได้จ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ ซึ่งมีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 238 ล้านบาท เงินจำนวนนี้มีมูลค่ามากกว่าที่ต้องถูกนำไปปลดออกจากผลกำไรที่โรงฆ่าเปิด และโรงฆ่าไก่ทั้ง 25 แห่งต้องจ่ายไปในแต่ละปี

กลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีกมักแสดงอิทธิพลเหนือรัฐซึ่งพบได้ในขั้นตอนการดำเนินการฆ่าสัตว์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ผู้ประสงค์ฆ่าไก่ เปิด หรือห่านเพื่อจำหน่ายต้องแจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตที่โรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวกับไก่ เปิด และห่าน ที่วราชนาฎจักร ก็ไม่มีผู้ประกอบการรายใดขออนุญาตฆ่าไก่ เปิด และ ห่าน หรือเสียค่าอากรการฆ่าสัตว์เลย เนื่องจากกลุ่มผู้ผลิต ได้ผลักดันรัฐบาลให้ชะลอการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ออกไป และต่อมาได้กดดันรัฐบาลให้ยกเลิกการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ปีกด้วย ผลของการกดดันดังกล่าวทำให้กรมปศุสัตว์ต้องเสนอร่างกระทรวงว่าด้วยอัตราอากรและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ พ.ศ.... แทนกฎ กระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมและอากรการฆ่าไก่ เปิด และห่าน ทั่วประเทศ

การนำนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่รัฐต้องเพิ่มความเข้มงวดในการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจำนวนมากที่ยังดำเนินกิจการ แสดงว่าการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากคอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน เจ้าของโรงฆ่าสัตว์ และพ่อค้าเจ้าของสัตว์ เช่น เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ บางพื้นที่เจ้าของโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นผู้บริหารในราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ) จึงสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้โดยไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจผู้บริหารเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง ดังนั้นจึงพบว่าผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีอาชีพประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ด้วย ดังนั้น เมื่อมีการนำสัตว์เข้าฆ่าจึงแจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่าน้อยกว่าความเป็นจริง

การดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีผลประโยชน์ต่อผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์และพ่อค้าหรือเจ้าของสัตว์ กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถหลบเลี่ยงการเสียค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และภาษีอื่นๆ ทำให้เนื้อสัตว์มีต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งได้เปรียบต่อผู้ที่ดำเนินการตามกฎหมายทุกอย่าง โรงฆ่าสัตว์ ที่ทำการฆ่าและชำแหละโดยไม่มีใบอนุญาต มีทั้งการฆ่าสัตว์หลังบ้านของพ่อค้าเนื้อสัตว์เอง หรือ มีการตั้งโรงฆ่าสัตว์อย่าง

ชัดเจน โรงฆ่าสัตว์แบบนี้จะกระจายอยู่ทุกจังหวัด ให้บริการทั้งการฆ่าสุกรมีชีวิต หรือชำแหละซากสุกรที่ตายแล้ว ค่าบริการอยู่ในอัตราที่ต่ำมากประมาณตัวละ 40 – 50 บาท มีสุกรผ่านโรงฆ่าสัตว์เถื่อนประมาณ 30 – 40 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณสุกรที่จำหน่ายในตลาด นอกจากนี้ยังพบว่าสุกรที่นำเข้าโรงฆ่าสัตว์ที่อยู่ในการดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น มีการแจ้ง และ เสียค่าธรรมเนียมถูกต้องเพียง 1 ใน 3 ที่มีการฆ่าจริง (อัตราที่จ่ายตัวละ 28-100บาท แตกต่างกันไปตามพื้นที่ โดยอัตราที่กำหนดคือตัวละ 28 บาท) และไม่มีการตรวจนับจำนวนการฆ่าสุกรที่แน่นอน (สมบัติ ศุภประภากร และ คณะ, 2548: 12)

สรุปได้ว่าการดำเนินการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้รับใบอนุญาตมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ขั้นตอนการออกใบอนุญาตมีความซับซ้อน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการให้สินบนเพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยากต่างๆ การดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การลักลอบฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์เกินจำนวนยังมีอยู่เนื่องจากผู้ประกอบการได้รับความช่วยเหลือ และการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐข้าราชการ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

4.4.2 การลักลอบฆ่าสัตว์

การลักลอบฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต และการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเกิดขึ้นได้เสมอเนื่องจากความพยายามลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2521 (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2537: 6) ปัญหาการลักลอบฆ่าสุกรเถื่อนและการลักลอบฆ่าสัตว์มีมากกว่าร้อยละ 50 ของการฆ่าที่มีใบอนุญาตเมื่อคำนวณเป็นจำนวนเงินจากการหลีกเลี่ยงการนำสุกรเข้าฆ่าโรงฆ่าสัตว์แล้วจะมีมูลค่ามหาศาล และ เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการลักลอบฆ่าสุกรในทุกพื้นที่ของประเทศไทย รัฐต้องขาดรายได้โดยเฉพาะสุกรไม่น้อยกว่าปีละ 137.38 ล้านบาท ถ้ารวมโค กระบือ ประมาณ 200 ล้านบาท ถ้ารวมภาษีเงินได้ที่พึงประเมินจากพ่อค้าชำแหละเมื่อสิ้นปี ไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท

สุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานีและในฐานะ ประธานคณะกรรมการการเกษตร และ สหกรณ์(อ่างใน คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร,2537: 1) กล่าวว่างานของสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรต้องเกี่ยวข้องกับอิทธิพลมีผลประโยชน์มากมาย ซึ่งพ่อค้าและผู้ค้าสุกรชำแหละได้อาศัยช่องว่างของกฎหมาย และ การปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการลักลอบฆ่าสุกรเถื่อนเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี ณ ที่จ่าย

และ ภาษีเงินได้เมื่อสิ้นปี และ ไม่ยอมเสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ การมอบอาชญาบัตรให้ฆ่าสุกร ให้แก่สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรตามมติคณะรัฐมนตรีก็ปรากฏว่าสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรเป็นจำนวนมากไม่ได้ ดำเนินธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์อย่างแท้จริง แต่อาศัยสิทธิการได้อาชญาบัตรมุ่ง หาผลประโยชน์ในลักษณะเสือนอนกินทำให้เกิดความวุ่นวายปั่นป่วนในวงการค้าสุกร ซึ่งทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาสุกรของรัฐไม่บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง (กรมการปกครอง ที่ ทม0409/ว 327ลงวันที่18 มีนาคม 2530)

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร (2537:6) เสนอว่า ปัญหาสุกรราคาต่ำส่วนหนึ่งมีปัญหาจากการลักลอบฆ่าสัตว์ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ 50 ของการฆ่าที่มีใบอนุญาตเมื่อคำนวณเป็นจำนวนเงินจากการหลีกเลี่ยงการนำสุกรเข้าฆ่าโรงฆ่าสัตว์แล้วจะมีมูลค่ามหาศาล และ เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการลักลอบฆ่าสุกรในทุกพื้นที่ของประเทศไทย พ่อค้าสุกรที่ลักลอบฆ่าสุกรและนำมาจำหน่ายในตลาดมีต้นทุนต่ำขายได้ราคาถูก ทำให้พ่อค้าสุกรที่ถูกกฎหมายเดือดร้อน นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินธุรกิจ การวางแผนการผลิตสุกรไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ประเภทธุระไม่ใช่ ไม่ว่าปัญหาเนื่องจากการนำสุกรนอกเขตมาจำหน่ายในตลาด การลักลอบฆ่าสุกร โรคระบาดต่างๆ ในทุกอำเภอ และจังหวัดมีการฆ่าสุกร โค กระบือ เกือบโดยไม่เสียอากรกันเป็นจำนวนมาก รัฐต้องขาดรายได้โดยเฉพาะสุกรไม่น้อยกว่าปีละ 137.38 ล้านบาท ถ้ารวม โค กระบือ ประมาณ 200 ล้านบาท ถ้ารวมภาษีเงินได้ที่พึงประเมินจากพ่อค้าฆ่าและเมื่อสิ้นปีไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท

สว่าง อังกูโร (อ้างในธำรงค์ เมฆโหรา และคณะ, 2548: 6) ให้ความเห็นว่าเนื้อโคที่ใช้บริโภคในประเทศได้มาจากโคเนื้อ และแม่โคนมที่ปลดระวาง และโคนมเพศผู้ เขาวิเคราะห์ว่ามีการฆ่าโคจริงประมาณ 3 เท่าของจำนวนที่ได้รับอนุญาตฆ่าโดยมีการขออนุญาตฆ่าโคจำนวน 343,143 ตัวในปี พ.ศ. 2545 หรือ คิดเป็นจำนวนประมาณ 1.05 ล้านตัว นอกจากนี้ยังมีการลักลอบนำเข้าโคมีชีวิต และเนื้อโคจากประเทศเพื่อนบ้านด้วย

จำนวนโคที่ถูกลักลอบฆ่าในแต่ละปีพบว่าอยู่ระหว่าง 250,000-500,000 ตัว ในช่วงปี 2534-2547 โดยในปี 2547 จำนวนโคที่ขออนุญาตฆ่ามีเพียง 440,756 ตัว ในขณะที่ประมาณการโคที่ถูกฆ่าจริงภายในปีนั้นสูงถึง 706,508 ตัว หรือ มีการลักลอบฆ่าสูงถึง 265,752 ตัว คิดเป็นร้อยละ 38 ของจำนวนโคที่มีการฆ่าทั้งหมด การลักลอบฆ่าโคส่วนใหญ่เป็นการฆ่าเพื่อรับประทานในชนบทสำหรับเทศกาลพิเศษ อาทิ งานบวช หรือประเพณีต่างๆ(ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะ เศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542: 5-9) นอกจากนี้ มีรายงานว่า

(ยุค ลี้มหลวมทอง, 2544:4) มีการลักลอบนำเข้าโค จากประเทศเพื่อนบ้านเฉลี่ยปีละ 200,000 - 300,000 ตัว ต่อปี โคเหล่านี้จะถูกฆ่าและจำหน่ายในตลาดทั่วไป

การศึกษาการผลิตและการตลาดโคเนื้อของ กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2537:108) พบว่าจำนวนโคที่ฆ่าในประเทศไทยในปี 2534 มีจำนวนการใช้ใบอนุญาตตรหมุนเวียนประมาณ 3 ครั้ง ซึ่งแสดงว่ามีการลักลอบฆ่าสัตว์อย่างน้อยประมาณร้อยละ 66 ของจำนวนฆ่าทั้งหมด และ อาจจะสูงถึงประมาณร้อยละ 75-80 ของจำนวนโคที่ฆ่าทั้งหมด ซึ่งอยู่ในอัตราที่สูงมาก การขอยืมใบอนุญาตระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันไปใช้ที่อื่น พ่อค้า/แม่ค้า ที่เชียงใหม่ขอยืมใบอนุญาตระหว่างกัน เนื่องจากจะมีเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจใบอนุญาตที่เชียงใหม่เป็นประจำ ทำให้พ่อค้า/แม่ค้าบางคนที่มาซื้อเนื้อที่เชียงใหม่ขอยืมใบอนุญาตที่เชียงใหม่ดังกล่าวไปใช้ที่เชียงใหม่เอง

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าอากรการฆ่าสุกร ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสุกร และค่าธรรมเนียมโรงพักสุกร แต่รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) เพื่อให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษี อากรการฆ่าสัตว์ สำหรับการฆ่าสุกรเพื่อส่งออก ในขณะที่โรงฆ่าสุกรภายในประเทศยังคงต้องจ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้อสังเกตว่าโรงฆ่าสุกรเพื่อการส่งออกถึงแม้ว่าจะฆ่าสุกรเพื่อการส่งออกแต่มีเนื้อสุกรประมาณร้อยละ 5-10 ที่ถูกส่งออก เนื้อสุกรส่วนใหญ่ถูกขายภายในประเทศ เนื้อสุกรส่วนนี้จึงมีต้นทุนที่ต่ำ และมีความได้เปรียบเหนือผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศที่ฆ่าสัตว์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังให้ยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์สำหรับไก่ เป็ด และห่าน ด้วย อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับไก่ เป็ด และห่านในทุกท้องที่ที่ตราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2549 เป็นต้นมา ก็ไม่เคยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ (ไก่ เป็ด และห่าน) จากผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ปีกเลย

ในการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่มีลักษณะผู้ประกอบการเป็นผู้รับจ้างฆ่าสัตว์ รายได้จึงมาจากค่ารับจ้างฆ่าสัตว์ การนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต เจ้าของสัตว์ต้องแจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่โรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่ และชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์ กรณีเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นต้นทุนที่เจ้าของสัตว์ต้องเป็นผู้แบกรับภาระ

และเสียเปรียบเจ้าของสัตว์รายอื่นที่ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หรือรายที่ลักลอบฆ่าสัตว์สูงเกินกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาตตั้งนั้น เพื่อให้สามารถแข่งขันกับพวกที่ฆ่าสัตว์เถื่อนเจ้าของสัตว์จึงหลีกเลี่ยงการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต หรือนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตแต่ฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าของสัตว์และเจ้าของโรงฆ่าสัตว์สามารถดำเนินการได้โดยง่าย

การลักลอบฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีเป็นจำนวนมาก ข้อมูลที่ยืนยันถึงการลักลอบฆ่าสัตว์พิจารณาได้จากค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ เมื่อคำนวณเป็นจำนวนเงินจากการหลีกเลี่ยงการนำสัตว์เข้ามาโรงฆ่าสัตว์แล้วจะมีมูลค่ามหาศาล และ เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการลักลอบฆ่าสัตว์ในทุกพื้นที่ของประเทศ ไทย ข้อมูลยืนยันการลักลอบฆ่าสัตว์ ยังอาจพิจารณาได้อีกจากจำนวนโรงฆ่าสัตว์เถื่อนในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

ในการดำเนินการฆ่าสัตว์พบว่าผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นผู้ให้การสนับสนุนให้มีการลักลอบฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์เถื่อน การหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษี อากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ผู้มีอิทธิพลอาจเป็นผู้ดำเนินการโรงฆ่าสัตว์เอง ผู้มีอิทธิพลบางรายเป็นหัวหน้าคณะของนักการเมือง เป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือ ระดับชาติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมักมีความเกรงใจบุคคลดังกล่าว การฝ่าฝืนกฎหมายจึงเกิดได้โดยง่าย ข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า การฆ่าลักลอบฆ่าสัตว์ หรือการฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหากไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่และผู้มีอิทธิพล

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นแต่ตั้งพนักงานตรวจโรค พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ (มาตรา 4) และผู้บริหารท้องถิ่นก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย (ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 26 มกราคม 2541) ในบางพื้นที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ด้วยจึงเป็นช่องให้ผู้ประกอบการฆ่าสัตว์เกินจำนวนได้ เนื่องจากตนเองเป็นผู้แจ้งขออนุญาต (ในฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการ) และเป็นผู้อนุญาตให้ฆ่า (ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่) หรือเป็นผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเสียเอง การสวมหมวกสองใบระหว่างการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานตรวจโรคกับการเป็นคนในพื้นที่ อาจเกิดความลำเอียงหรือการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการได้โดยง่าย

นอกจากนี้ การเป็นนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งต้องการความนิยมจากประชาชนจึงเกิดการเอื้อประโยชน์ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย การหลีกเลี่ยงภาษีอากรการฆ่าสัตว์ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆได้ง่าย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

สรุปได้ว่า การดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์มักมีกลุ่มผลประโยชน์เข้าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ประกอบด้วยผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าสัตว์ ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ นักการเมือง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ และผู้มีอิทธิพล โดยนักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลสนับสนุนญาติหรือพรรคพวกทำการลักลอบฆ่าสัตว์ หรือดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวก หรือลดขั้นตอนการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์สรุปได้ดังนี้

1. การทุจริตติดสินบนเจ้าหน้าที่ในรูปแบบเงินใต้โต๊ะเพื่อลดขั้นตอน ความยุ่งยาก ในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ เพื่อได้รับประมูลงานในโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ของรัฐ และเพื่อประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การลักลอบฆ่าสัตว์หรือการฆ่าสัตว์เกินจำนวนได้โดยไม่ต้องถูกดำเนินคดี

2. การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การลักลอบฆ่าสัตว์หรือการฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตโดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ ผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุน นอกจากนี้อาจพบในกรณีบุคคลมี 2 บทบาทระหว่างการเป็นผู้ประกอบการกิจการโรงฆ่าสัตว์กับการมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกลายเป็นช่องให้มีการฉ้อฉลหรือหาประโยชน์ใส่ตนเองโดยมิชอบเช่น การแจ้งฆ่าสัตว์จำนวนน้อยกว่าการฆ่าสัตว์จริง การละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อเห็นแก่ความเป็นญาติ และพรรคพวก การฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษี อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

3. การมีอำนาจเหนือรัฐ พบในกลุ่มผู้ประกอบการโรงฆ่าสุกร เป็ด และไก่ เพื่อการส่งออก เช่นได้สิทธิพิเศษจากการยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์ (สุกร ไก่ เป็ด และห่าน) เพื่อการส่งออก การเพิกเฉยต่อการไม่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ในกลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีก สุกร และโค-กระบือ การไม่เสียอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆรวมทั้งการไม่หยุดฆ่าสัตว์ในวันพระในกลุ่มผลประโยชน์ด้านสัตว์ปีก เป็นต้น

4.5 ปัจจัยที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์

4.5.1 ปัจจัยด้านหน่วยงานควบคุมกำกับดูแล

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามมาตรฐานในแต่ละกระทรวงอันได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมปศุสัตว์ (มาตรา 5) โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (มาตรา 6) เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และ มาตรฐานการฆ่าสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ (มาตรา 10) เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบและการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีส่วนราชการหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอนามัย (กระทรวงสาธารณสุข) กรมปศุสัตว์ (กระทรวงเกษตร และ สหกรณ์) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย) กรมสรรพากร (กระทรวงการคลัง) กรมการค้าภายใน (กระทรวงพาณิชย์) กรมโยธาธิการ (กระทรวงอุตสาหกรรม) กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม) และ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) การมีหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานมักใช้มาตรฐานของตนมามีส่วนในการพิจารณาตัดสินใจจึงทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น หรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาโดยการให้เงินสินบน เงินใต้โต๊ะ การลักลอบฆ่าสัตว์ การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเถื่อน เป็นต้น

4.5.2 ปัจจัยด้านการมีหลายบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ นักการเมือง

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (มาตรา 4) ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานตรวจโรคสัตว์ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น มีหน้าที่รับแจ้งการฆ่าสัตว์และพิจารณาอนุญาตให้ฆ่าสัตว์รวมถึงเรียกเก็บค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ จากผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์

การมีสองบทบาทหรือสวมหมวกสองใบทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการได้ง่าย เช่นฐานะหนึ่งคือนักการเมืองท้องถิ่นอีกฐานะหนึ่งคือประชาชนธรรมดา ซึ่งมีพรรคพวกเพื่อนฝูงญาติมิตรประกอบอาชีพโรงฆ่าสัตว์ มีอาชีพค้าสัตว์หรือเนื้อสัตว์ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดกับพรรคพวกเหล่านี้จึงเกิดขึ้นได้ยากและกลายเป็นช่องทางให้เกิดการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนหรือฆ่าสัตว์ผิดกฎหมาย ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี อากกรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ หรือจัดเก็บได้ก็เป็นส่วนน้อย นอกจากนี้ การสวมหมวกในฐานะเป็นนักการเมืองหากเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไปอาจทำให้เสียความนิยมหรือฐานคะแนนเสียงได้ จึงทำให้เกิดการปล่อยปละละเลยให้มีการฆ่าสัตว์เถื่อนหรือประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ผู้บริหารท้องถิ่นบางรายเป็นผู้ประกอบธุรกิจฆ่าสุกร แจ้างและรับแจ้างการฆ่าสัตว์เอง รวมทั้งรับและจ่ายค่าอากกรการฆ่าสัตว์เอง การเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจึงเป็นช่องว่างให้มีการแจ้างฆ่าสัตว์น้อยกว่าการฆ่าจริง บางครั้งพบว่ามีการสมยอมกันหรือ ฟึ่งพากันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์โดยการขอร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่กล่าวว่าฆ่าหมู 100 ตัว แจ้างฆ่า 10 ตัว ช่วงไหนที่ต้องเข้มงวดให้ทำตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ขอร้องให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์แจ้างฆ่าสุกรเพิ่มขึ้นเป็น 20 ตัว

4.5.3 ปัจจัยด้านภาษี อากกรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม

ปัจจัยโน้มน้าให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาจพิจารณาได้จากความยุ่งยากในการขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ รวมทั้งการดำเนินการฆ่าสัตว์ที่ต้องยื่นเอกสารแจ้างขออนุญาตฆ่าสัตว์และชำระภาษี อากกรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ (ตารางที่ 6) การจัดเก็บภาษีในกิจการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ประกอบการต้องเสียภาษีหลายครั้ง เช่น ค่าอากกรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการเห็นว่า หากพิจารณาค่าอากกรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้เป็นรายตัวตามชนิดของสัตว์ไม่สูงมาก แต่ผู้ประกอบการเอกชนต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ในปัจจุบันการคิดคำนวณภาษีของกรมสรรพากร คิดจากใบตัวอาชญาบัตร ผู้ประกอบการมองว่าเป็นการเสียภาษีซ้ำซ้อนและเมื่อคำนวณเงินพบว่า เป็นเงินจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการรู้สึกที่ไม่ยุติธรรมสำหรับคนที่ดำเนินการทุกอย่างมาอย่างถูกต้อง(สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 125)

ตารางที่ 6 ค่าภาษี และค่าธรรมเนียมที่ผู้เลี้ยงและผู้ค้าสุกรต้องจ่าย

รายการ	อัตราที่ต้องจ่าย	อัตราที่ต้องจ่าย
1. ค่าภาษีสังคมรังเกียจ คิด ค่าธรรมเนียมให้ใช้สถานที่ ประกอบกิจการค้าที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ	รายละเอียด 500 – 1,000 บาท	-
2. ค่าธรรมเนียมการทำลายเชื้อ โรคผ่านด่านกักกันสัตว์	ตัวละ 5 บาท	-
3. ใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์	-	ฉบับละ 50 – 100 บาท
4. ใบอนุญาตประกอบการค้า สัตว์	-	ฉบับละ 200 บาท
5. ค่าภาษีเงินได้ที่เรียกเก็บจากผู้ เลี้ยง	ตัวละ 10 - 20 บาท	-
6. ค่าอากรการฆ่าสัตว์	ตัวละ 10 บาท	-
7. ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์	ตัวละ 15 บาท	-
8. ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์	ตัวละ 3 บาท	-
9. ค่าภาษีเงินได้ผู้ค้าสุกร ชำแหละ หัก ณ ที่จ่าย	ตัวละ 20 บาท	-
10. ค่าภาษีเงินได้ผู้ค้าสุกรชำแหละ ณ ที่จ่าย	ตัวละ 20 บาท	-

ที่มา : สำนักบริหารวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540)

หมายเหตุ : ค่าภาษีโรงเรือนการเลี้ยงสัตว์ มีการประเมินตามขนาดการเลี้ยงคิดเป็นราคาต่อตารางเมตรในอัตราเท่ากับอุตสาหกรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเกินกว่าที่จะใช้ในกิจการทางด้านการเกษตร

ค่าใช้จ่ายด้านภาษีเงินได้ อากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นสาเหตุที่ผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต อาทิเช่น โรงฆ่าสัตว์ของรัฐแห่งหนึ่งมูลค่าการลงทุนก่อสร้างสิบล้านบาทเมื่อสร้างเสร็จก็ไม่สามารถดำเนินการเองได้เพราะตนเองไม่มีวัตถุดิบหรือสุกรมีชีวิตและมีความยุ่งยากในการดำเนินการเอง

จึงปล่อยให้เอกชนเช่าเดือนละสามหมื่นกว่าบาท โดยเช่าเป็นเวลา 20 ปี ปริมาณการฆ่าสุกรอยู่ที่ 1,000– 1,500 ตัว/วัน เชือดทุกวันยกเว้นวันพระ ผู้ดำเนินการโรงฆ่าสัตว์เปิดรับจ้างฆ่าโดยมีค่าใช้จ่ายตัวละ 125 บาท และต้องเสียภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายอีก 3 % แต่ไม่มีใครมาจ้างให้ฆ่า เพราะมีโรงฆ่าสัตว์อยู่ทั่วไปฆ่าสุกรตัวละประมาณ 80 บาท (ไม่ต้องจ่ายภาษี อากรและค่าธรรมเนียม) โรงฆ่าสุกรแห่งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์แบบเหมาจ่ายตัวละ 10 บาท ส่วนค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ อบต.ไม่จัดเก็บ

ค่าใช้จ่ายด้านภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ค่าอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญของผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์“เขาเอาตัวเลขไปประเมินจากการที่เราออกอาชญาบัตรตั้งยอดบวกด้วย 7 % ยอดสูงมากทุก 6 เดือนเจอประมาณ 5 หมื่นบาทปีละ 1 – 2 แสนกว่า ประเมินจากอาชญาบัตรที่เสนอไป ตัวรูปพรรณข้างหลังจะมีตัวเลข ถ้าไปบวกลบค่าใช้จ่ายเยอะ...กระทบเรื่องภาษี เขาถึงเล็งกันเยอะ สรรพากร มีหน้าที่อย่างเดียว หลักเกณฑ์ไม่มี การเสียภาษีควรทำให้เป็นหลักเกณฑ์ ในมุมมอง สรรพากรไม่ได้มองค่าใช้จ่ายจริง ประเมินเอง ออกมาไม่รู้ว่าเขาเอาอะไรเป็นหลักฐาน เขาถัวเฉลี่ย จากการขออาชญาบัตร ถัวเฉลี่ยไปประมาณการ เขาคำนวณจากอาชญาบัตร ค่าอาชญาบัตรเพิ่ม ปีแรกบวก 7 % ปีที่ 2 บวก 14 % เขาไม่รู้ค่าใช้จ่ายจริง” ดังนั้นผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่จึงหลีกเลี่ยงการเสียค่าอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ และภาษีเงินได้โดยการแจ้งฆ่าสัตว์น้อยกว่าฆ่าจริง ลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หรือฆ่าสัตว์ในสถานที่ต่างๆ เช่น ฆ่าสัตว์หลังบ้าน ใต้ถุนบ้าน หรือ ตามอาคารสถานที่ต่างๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ในระหว่างการกำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ในความรับผิดชอบ พบว่าการกระทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มากที่สุดคือการลักลอบฆ่าสัตว์ ฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต เพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 80, 111)

4.5.4 ปัจจัยด้านความขาดแคลนโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต

จำนวนโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีน้อยไม่สามารถรองรับการฆ่าสัตว์ได้จึงเกิดการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนหรือการฆ่าสัตว์ตามสถานที่ต่างๆเช่นหลังบ้าน ตามอาคารต่างๆ โดยเฉพาะโรงฆ่าไก่ที่ไม่มีใบอนุญาตมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาเป็นโรงฆ่าสุกร และโรงฆ่าโค กระบือตามลำดับ การมีโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตจำนวนน้อย จึงไม่สะดวกต่อการนำสัตว์ไปเข้าฆ่า และเสียค่าใช้จ่ายมากโดยเฉพาะค่าขนส่ง รวมทั้งความยุ่งยากในการดำเนินการฆ่าสัตว์และมีเอกสารที่เกี่ยวข้องมากผู้ประกอบการจึงแก้ไขปัญหาโดยการนำสัตว์เข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หรือลักลอบฆ่าสัตว์

สรุปได้ว่าปัจจัยที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่การมีหน่วยงานตรวจสอบการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์หลายหน่วยงาน และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการให้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การหลีกเลี่ยงภาระด้านภาษีเงินได้ อากรรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ปัจจัยด้านการมีหลายบทบาทของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ นักการเมือง ปัจจัยด้าน ความขาดแคลนโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต รวมทั้งความยุ่งยากในการดำเนินการและมีเอกสารที่เกี่ยวข้องมากไม่สะดวกต่อการปฏิบัติ

4.6 ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

4.6.1 ผู้เลี้ยงสัตว์

การพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตสัตว์สุขภาพดีก่อนส่งเข้าสู่โรงฆ่าสัตว์เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นในด้านความปลอดภัยของอาหาร อย่างไรก็ตาม ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และมาตรฐานเกี่ยวกับมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นการส่งเสริมมิใช่การบังคับ ดังนั้นเกษตรกรจึงมีอิสระในการผลิตสัตว์เพื่อขายให้กับพ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์

การพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ให้ได้รับการรับรองจากกรมปศุสัตว์ ผู้เลี้ยงสัตว์ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเงินลงทุนเพื่อพัฒนาปรับปรุงฟาร์ม แต่มีผลดีคือผู้เลี้ยงสัตว์สามารถที่ติดต่อกับบริษัทผู้ผลิตเนื้อสัตว์ซึ่งเป็นตลาดขายสัตว์ที่แน่นอนและขายสัตว์ได้ราคาแพง เนื้อสัตว์ที่ได้จากฟาร์มมาตรฐานมักมีคุณภาพดีกว่าสัตว์ที่เลี้ยงจากฟาร์มทั่วไป เนื่องจากผู้เลี้ยงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฟาร์มมาตรฐานอย่างเคร่งครัดจึงจะสามารถคงความเป็นฟาร์มมาตรฐานและได้รับการต่ออายุการรับรองจากกรมปศุสัตว์ นอกจากนี้ ฟาร์มมาตรฐานมีสัตวแพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มคอยตรวจสอบสุขภาพสัตว์และให้คำแนะนำในการเลี้ยงสัตว์ การใช้ยา วัคซีน และสารเคมีในฟาร์มเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ การตกค้างของยาและสารเคมีในกล้ามเนื้อสัตว์ อย่างไรก็ตามเนื่องจาก การพัฒนาปรับปรุงจนเป็นฟาร์มมาตรฐานต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ผู้เลี้ยงสัตว์รายเล็ก จึงมักไม่ให้ความสนใจในการปรับปรุงฟาร์ม

การพัฒนาระบบฟาร์มเลี้ยงสัตว์ให้ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานส่วนใหญ่ จึงเป็นฟาร์มเลี้ยงสัตว์เพื่อการส่งออกหรือเป็นผู้เลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่ได้รับความ

นิยมจากเกษตรกรในการพัฒนาเป็นฟาร์มมาตรฐานคือไก่เนื้อ สุกร เป็ด และโคเนื้อ โดยในปี 2550 มีฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อ สุกร เป็ด และโคเนื้อ จำนวน 7,572 (169,271,754 ตัว), 2,870 (4,735,033 ตัว), 1,883 (1,602,841 ตัว) และ 208 (11,852 ตัว) แห่งตามลำดับ

ฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อทั้งหมดเป็นฟาร์มผลิตไก่เนื้อเพื่อส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก ซึ่งมีทั้งที่เป็นฟาร์มของบริษัทผู้ผลิตเนื้อไก่เพื่อส่งออกและฟาร์มที่เป็นของเกษตรกรที่รับจ้างเลี้ยง เนื่องจากมีตลาดที่แน่นอนและราคาสัตว์ไม่ผันผวนมากเกษตรกรจึงมีความมั่นใจที่จะพัฒนาฟาร์มจนได้รับการรับรอง ส่วนฟาร์มสุกรก็เช่นเดียวกันส่วนใหญ่เป็นฟาร์มที่ผลิตสุกรเข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกและโรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่ การมีตลาดที่แน่นอน ราคาของสัตว์สูงกว่าราคาของสัตว์ที่กำหนดในท้องตลาดทั่วไปจึงเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรที่มีเงินทุนพัฒนาระบบการเลี้ยงสัตว์จนฟาร์มมีมาตรฐานและได้รับการรับรอง สำหรับโคเนื้อจำนวนฟาร์มและสัตว์มีน้อย ฟาร์มโคเนื้อเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นฟาร์มที่ผลิตสัตว์และส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกและโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่เพื่อผลิตเนื้อสัตว์ส่งออกหรือเข้าร่วมโครงการเนื้อสัตว์อนามัยของกรมปศุสัตว์ เจ้าหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นว่า การพัฒนาฟาร์มโค กระบือจนได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานแต่ราคาของโค กระบือก็ไม่ได้มีราคาเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลนี้จึงพบว่าฟาร์มโคเนื้อมาตรฐานมีจำนวนฟาร์มมีน้อย ส่วนฟาร์มของเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานทั้งสุกร ไก่ เป็ด และโคเนื้อ จะไม่สามารถส่งออกเนื้อสัตว์ไปต่างประเทศหรือเข้าร่วมโครงการได้ แต่ก็สามารถเลี้ยงสัตว์ได้โดยเสรีและจำหน่ายให้กับพ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์เพื่อส่งสัตว์เข้าโรงฆ่าสัตว์ภายในทั่วประเทศซึ่งมีอยู่จำนวนมากทั้งโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตหรือโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

ดังนั้น เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ซึ่งมีหน้าที่เลี้ยงสัตว์อย่างเดียว ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำสัตว์เข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ เมื่อสัตว์โตจนได้ขนาดก็จะขายให้กับพ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ต่อไปและเนื่องจากในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศมีโรงฆ่าสัตว์จำนวนมากโดยเฉพาะโรงฆ่าสัตว์เถื่อนซึ่งสามารถรองรับความต้องการของพ่อค้าเจ้าของสัตว์ได้ การผลักราคาค่าใช้จ่ายจากโรงฆ่าสัตว์เช่น ค่าใช้จ่ายด้านภาษี อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ จากพ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ (สุกร โค-กระบือ) หรือจากพ่อค้าส่งซากสัตว์ชำแหละจนนำไปสู่การกดราคาสัตว์มีชีวิตให้ต่ำลงยังไม่เกิดผลอย่างเด่นชัด

อย่างไรก็ตาม กรณี โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งมีใบอนุญาต การนำสัตว์เข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ต้องเสียภาษี อากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ก็อาจมีการผลักราคาค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ได้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ผู้เลี้ยงสัตว์ต้องปรุงฟาร์มจนได้รับ

การรับรอง เกษตรกรมีอิสระในการเลี้ยงสัตว์ การมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจำนวนมากสามารถรองรับสัตว์ได้ ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจากภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้มีการลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่อนุญาตซึ่งเกิดขึ้นได้ง่ายและทำให้ต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์ไม่สูงมากจนต้องผลักดันราคาไปให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ดังนั้น ผู้เลี้ยงสัตว์จึงยังไม่ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มหรือลดต้นทุนการผลิตที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

4.6.2 ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์รายย่อย กล่าวคือ ผู้ประกอบการรายย่อยถูกเบียดขับออกจากวงจรธุรกิจโรงฆ่าสัตว์ โดยพบว่าในช่วงปี 2547 - 2549 (ตารางที่ 2) มีโรงฆ่าสัตว์ลดจำนวนลงมาก ในจำนวนโรงฆ่าสัตว์ที่ลดลงนี้ส่วนใหญ่เป็นโรงฆ่าสัตว์รายย่อย เปิดมานานตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน มีสภาพทรุดโทรมจนไม่สามารถปรับปรุงพัฒนาได้ ส่วนใหญ่เป็นโรงฆ่าสัตว์ไม่มีใบอนุญาตหรือเป็นโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

โรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์สูงกว่าโรงฆ่าสัตว์เถื่อน เนื่องจากต้องลงทุนไปในการพัฒนาและปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ และการดำเนินการฆ่าสัตว์ที่ต้องจ่ายค่าภาษี อាកรรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ เช่น โรงฆ่าสุกร คิดค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตัวละ 80-150 บาท โรงฆ่าสุกรเถื่อน มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตัวละ 40-60 บาท พ่อค้าเจ้าของสัตว์จึงไม่นิยมนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้ อាកรรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งหากคิดเป็นรายตัวไม่มากแต่เมื่อรวมกันแล้วเป็นเงินจำนวนมาก

สำหรับโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก มีมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์สูงกว่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จึงไม่มีภาระด้านค่าใช้จ่ายในการลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลเหมือนโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศอื่นๆ ยกเว้น งบประมาณที่ต้องใช้บำรุงรักษาอาคารโรงงาน การจัดการและการผลิต ซึ่งเป็นงบประมาณตามปกติ โรงฆ่าสัตว์ประเภทนี้ทั้งหมดดำเนินธุรกิจแบบครบวงจรเช่น มีฟาร์มเลี้ยงสัตว์เป็นของตนเอง และฟาร์มลูกเล้า (Contract farm) มีโรงฆ่าสัตว์ และโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์

ปัจจุบันมีโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก (สุกร โค ไก่ และเป็ด) จำนวน 33 แห่งได้รับสิทธิพิเศษในด้านการยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์สำหรับสุกร ไก่ และเป็ด แต่ในความเป็นจริงผู้

ประกอบกิจการไม่สามารถแยกชิ้นส่วนซากสัตว์เพื่อส่งออกหรือเพื่อจำหน่ายในประเทศได้ ดังนั้น โรงฆ่าสัตว์สุกรจึงจ่ายอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมบางส่วนและชดเชยภาระต้นทุนด้าน อากรการฆ่าสัตว์โดยอาศัยส่วนต่างของผลกำไรจากการจำหน่ายเนื้อสุกรราคาแพงหรือส่งออก จำหน่ายต่างประเทศ

กรณีการฆ่าไก่ เปิดเพื่อส่งออกแม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ แต่ซีพี เบทาโกร และกลุ่มผู้ ฆ่าสัตว์ปีกเพื่อส่งออกรายอื่นได้ขอให้รัฐบาลชะลอการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และได้เรียกร้องให้ รัฐยกเลิกอากรการฆ่าสัตว์ ด้วยซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ดังนั้น ผู้ประกอบการโรงฆ่าไก่หรือเป็ด จึงยังไม่ได้รับผลกระทบจากภาระค่าใช้จ่าย ด้านอากรการฆ่าสัตว์

นโยบายกำหนดให้โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตซึ่งสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้โรงฆ่าสัตว์ทุก แห่งต้องได้รับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส. 2) แม้ว่าโรงฆ่าสัตว์เพื่อ การส่งออกทุกแห่งมีมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์สูงกว่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ก็ตาม แต่ในด้านการขอรับใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ มักมีปัญหา กล่าวคือ โรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกส่วนใหญ่ตั้งมานานและอยู่ใน แหล่งชุมชน ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ข้อที่ 4 ระบุว่า (1) ตั้งอยู่ในทำเลที่ เหมาะสมและมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ โดย ไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น (2) ไม่อยู่ในใกล้ วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียน หรือสถานที่ศึกษา โรงพยาบาล ที่รับผู้ป่วย ค้างคิน หอพัก ตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก และ สถานที่ ราชการ ในระยะที่เห็นได้ว่าจะก่อเหตุ เดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว (3) ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอาศัย อันจะก่อให้เกิดเหตุ เดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง (รายละเอียดระบุในข้อ 3.5 ข้อย่อยที่ 2.2) คณะกรรมการตรวจสอบการตั้งโรงฆ่าสัตว์ในระดับอำเภอหรือจังหวัดมักใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ เป็นข้ออ้างไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ กล่าวถึงประเด็นการยื่นขอจัดตั้งโรงฆ่า สัตว์โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ว่า “ ขั้นตอนขจส.1 เป็นขั้นตอนที่มีปัญหามากที่สุดเพราะ ขจส.1 ไม่ได้ออกระเบียบให้ดำเนินการไว้แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ พอยื่น ขจส.1 ต่อ นายอำเภอจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา บางครั้งตั้งหลายคณะ มันจึงเกิดโรงฆ่าไม่ได้ ใช้ เวลาหลายปีแล้วยังไม่ได้ใบอนุญาต (ขจส. 2) อย่าง “บริษัท ซ” ยังไม่ได้ ใบอนุญาต หรือ “บริษัท

ก” นี้ ก็ยังไม่ได้ ๗๖๘. 2 เลย (บริษัท ช และ บริษัท ก เป็นโรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อไก่เพื่อการส่งออก เป็นธุรกิจครบวงจรทั้งอาหารสัตว์ ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฆ่า โรงงานแปรรูป ตัวแทนจำหน่ายภายในประเทศ โรงงานของบริษัท ช ฆ่าไก่เดือนละ 5.9 ล้านตัว ส่วนบริษัท ก ฆ่าไก่เดือนละ 5.2 ล้านตัว เป็นโรงงานที่ได้รับมาตรฐานสากลทั้งจากสหภาพยุโรป และประเทศนำเข้าไปในกลุ่มเอเชีย เช่นญี่ปุ่นเกาหลี สิงคโปร์ เป็นต้น ระบบ HACCP, GMP และระบบควบคุมคุณภาพทั้งในประเทศและต่างประเทศ และได้รับรองจากกรมปศุสัตว์ให้เป็นโรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อไก่เพื่อการส่งออก แต่ กลับไม่ได้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (๗๖๘. 2) โดยปัญหาเกิดจากการใช้ดุลยพินิจในระดับการตรวจสอบ หรือ การยื่นแบบ ๗๖๘. 1) ผู้จัดการฝ่ายควบคุมคุณภาพ “บริษัท กป” กล่าวว่า บริษัทยื่นขอใบอนุญาตสองปีแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต ตอนนี้อยู่ตามๆอยู่ (บริษัท กป เป็นโรงงานฆ่าและชำแหละเนื้อไก่เพื่อการส่งออกฆ่าไก่เฉลี่ยเดือนละ 3 ล้านตัว เป็นธุรกิจครบวงจร โรงงานได้รับการรับรองจากกรมปศุสัตว์ให้เป็นโรงงานเพื่อการส่งออก) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกเหล่านี้จะไม่มีใบอนุญาตแต่ก็ยังคงสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ดังนั้น จึงไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า โรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยถูกเบียดขับให้ออกจากอาชีพการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ ส่วนโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีใบอนุญาตได้รับผลกระทบในด้านค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงหรือสร้างโรงฆ่าสัตว์ ทำให้ต้นทุนการฆ่าสัตว์เพิ่มขึ้น ราคาเนื้อสัตว์แพงกว่าโรงฆ่าสัตว์เถื่อน และไม่มีลูกค้านำสัตว์เข้ามาเพราะลูกค้านำสัตว์ไปฆ่าที่โรงฆ่าสัตว์เถื่อนหรือลักลอบฆ่าสัตว์ตามอาคาร สถานที่ต่างๆ สำหรับโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก ยังไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด

4.6.3 ผู้ค้าสัตว์

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์กำหนดให้โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ส่งผลให้ผู้ค้าสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตต้องชำระอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตที่เจ้าของสัตว์ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จึงอาจมีผลกระทบกับผู้ค้าเนื้อสัตว์ในแต่ละระดับ ดังนี้

(1) กลุ่มพ่อค้ารวบรวมสัตว์ (สุกร โค กระบือ) พ่อค้าส่งซากสัตว์ชำแหละ ก่อนนำสัตว์เข้ามาต้องแจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ของราชการส่วนท้องถิ่นที่โรงฆ่าสัตว์

ตั้งอยู่เพื่อชำระค่าภาษีเงินได้ อากาศกรฆ่าสัตว์ และถ้าเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น แต่การขายเนื้อสัตว์โดยเฉพาะเนื้อสัตว์ตามเขียงจะถูกควบคุมราคาโดยกรรมการค้าภายใน และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ่อค้าเขียงจึงนิยมรับเนื้อจากโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเนื่องจากมีผลต่างกำไรมากกว่า ดังนั้น พ่อค้าเจ้าของสัตว์ที่นำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตจึงต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้น

พ่อค้าเจ้าของสัตว์บางรายอาจหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าอากาศกรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนหรือการลักลอบฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตเพื่อให้ต้นทุนต่ำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์กล่าวว่า กลุ่มพ่อค้าที่นำสัตว์เข้ามายังไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เพราะพ่อค้ากลุ่มนี้สามารถหาซื้อสัตว์ราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิตได้ พ่อค้าบางคนอาจได้รับผลกระทบในด้านต้นทุนการผลิตสูงขึ้นแต่ยังสามารถแบกรับต้นทุนได้อยู่จึงยังไม่มีผลกระทบค่าใช้จ่ายไปให้ผู้เลี้ยงสัตว์ เจ้าของโรงฆ่าสัตว์หรือผู้บริโภค

(2) กลุ่มผู้รวบรวมสัตว์ปีกยังไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ในด้านการชำระค่าอากาศกรฆ่าสัตว์เนื่องจากยังไม่มีราชการส่วนท้องถิ่นใดจัดเก็บค่าอากาศกรฆ่าสัตว์ดังกล่าว นอกจากนี้การมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจำนวนมากจึงเป็นทางเลือกสำหรับการฆ่าสัตว์ปีก พ่อค้าบางรายดำเนินการฆ่าสัตว์ในสถานที่ของตนเองแล้วนำออกสู่ตลาด อย่างไรก็ตามปัจจุบันเจ้าหน้าที่ได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้นทำให้โรงฆ่าสัตว์ปีกต้องปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์เพื่อให้ได้รับใบอนุญาต ในอนาคตผู้นำสัตว์เข้ามาอาจเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ปีกเพิ่ม

(3) พ่อค้าปลีกเนื้อสัตว์ หรือเขียง พ่อค้ากลุ่มนี้รับเนื้อสัตว์จากผู้ค้าส่งเนื้อสัตว์หรือรับจากพ่อค้าปลีกรายใหญ่มาจำหน่าย การขายเนื้อสัตว์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกรรมการค้าภายในเพื่อไม่ให้มีการขายเนื้อสัตว์ในราคาสูงเกินไปจนผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน แต่พฤติกรรมการจำหน่ายเนื้อสัตว์ของพ่อค้าปลีกเนื้อสัตว์ต้องได้กำไรเสมอและจะหยุดถ้าไม่ได้กำไรหรือขาดทุน กลุ่มพ่อค้าปลีกเนื้อสัตว์จึงไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

4.6.4 ผู้บริโภค

การปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการดำเนินการฆ่าสัตว์มีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเช่น ค่าอาคารการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและจะถูกผลักไปสู่ผู้บริโภคในลักษณะของราคาเนื้อสัตว์ที่แพงขึ้น แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อโรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งได้ทำการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จนได้ใบอนุญาต มีการชำระอาคารการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ และฆ่าสัตว์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนอยู่จำนวนมากกระจายอยู่ทั่วประเทศไทย ผลผลิตจากโรงฆ่าเถื่อนมีต้นทุนที่ต่ำกว่าโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ผลผลิตเนื้อสัตว์ทั้งจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาตต่างถูกจำหน่ายในตลาดเดียวกันคือตลาดสด การขึ้นราคาเนื้อสัตว์ที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่ากับผู้บริโภคจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้ ราคาของเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายในท้องตลาดยังคงขึ้นอยู่กับสภาวะตลาดหรือกลไกของตลาด ดังนั้น ผู้บริโภคจึงไม่ได้รับผลกระทบจากสินค้าเนื้อสัตว์ที่แพงขึ้น หรือ ลดลง เนื่องจากการเพิ่มหรือลดต้นทุนในการปรับปรุงหรือ พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้พนักงานตรวจโรคสัตว์ทำการตรวจสอบสัตว์ และซากสัตว์ ก่อนอนุญาตให้จำหน่าย (มาตรา 24) ภายใต้มาตรา 24 นี้พนักงานตรวจโรคสัตว์ต้องทำการตรวจเนื้อสัตว์ ซากสัตว์ก่อนนำออกจากโรงฆ่าสัตว์ด้วย เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ความเห็นว่า ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหนังสือแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ และพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับตรวจสัตว์และเนื้อสัตว์ที่โรงฆ่าสัตว์แต่ไม่มีพนักงานตรวจโรคไปปฏิบัติงานที่โรงฆ่าสัตว์จริง วสันต์ เคยเหล่าและคณะ (2551: 25) ไม่พบว่ามีการตรวจสัตว์ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนฆ่าเลย การไม่ตรวจสัตว์ก่อนฆ่าอาจมีการนำสัตว์ที่ป่วยเป็นโรคเข้าฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์จำหน่ายแก่ผู้บริโภคได้ ดังนั้นการผลิตเนื้อสัตว์จึงขาดการควบคุมด้านสุขอนามัยการผลิต ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตได้โดยง่าย ในท้องตลาดจึงมีเนื้อสัตว์เพียงบางส่วนเท่านั้นที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการผลิตเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกและจำหน่ายในตลาดบนหรือส่งออก ผู้บริโภครายได้น้อยส่วนใหญ่จึงมีโอกาสบริโภคเนื้อสัตว์ที่ผลิตในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนและเนื้อสัตว์ที่ไม่ผ่านการตรวจสอบ

4.6.5 ราชการส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 15 บัญญัติให้ผู้จะฆ่าสัตว์แจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และชำระอากรการฆ่าสัตว์ ในกรณีเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นให้ชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่น จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ และจัดเก็บภาษีอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นรายได้ของท้องถิ่น

จากตารางที่ 2 และ 4 มีโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี รวมทั้งจำนวนสัตว์ที่พ่อค้าขออนุญาตฆ่าก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน แสดงว่าราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีโรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่มีโอกาสจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม และภาษีท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มขึ้น ยกเว้นโรงฆ่าไก่ และโรงฆ่าเปิดที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการจัดเก็บค่าอากรการฆ่าสัตว์ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนอยู่เป็นจำนวนมากและมีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเหล่านี้ทำให้อาการส่วนท้องถิ่นต้องสูญเสียรายได้เข้าท้องถิ่น

4.6.6 สรุปผลการศึกษา

การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์มักมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาแสวงหาประโยชน์อยู่เสมอ กลุ่มผลประโยชน์เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ที่มีอาชีพเดียวกัน มีอุดมการณ์เดียวกัน มารวมตัวกันเพื่อกำหนดทิศทางของธุรกิจ การปกป้องผลประโยชน์ การเรียกร้องผลประโยชน์ให้กลุ่มและมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ด้านปศุสัตว์ประกอบด้วยสมาคม ชมรม และองค์กรต่างๆ ซึ่งมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะซีพี มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมด้านปศุสัตว์ของไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500

ความพยายามในการหลีกเลี่ยงภาษีเงินได้ ค่าอากรการฆ่าสัตว์ และ ค่าธรรมเนียมต่างๆ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการ พ่อค้ารวบรวมสัตว์ ทำการลักลอบฆ่าสัตว์ ฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต หรือประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังกล่าวทำให้ต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์ต่ำกว่าการฆ่าสัตว์ตามกฎหมาย เช่นสุกรพ่อค้าเชียงใหม่ แรงจูงใจที่จะรับเนื้อสุกรจากโรงฆ่าสัตว์ฆ่าเถื่อน เพราะต้นทุนราคาเนื้อสัตว์ถูกกว่า มีผลต่างกำไรมากกว่า ในด้านการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ การดำเนินการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีส่วนราชการหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง และมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ ในบางพื้นที่มีการติดสินบนให้เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนตามกฎหมาย

การดำเนินการกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์มักมีกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าสัตว์ นักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และผู้มีอิทธิพล เข้ามาหาผลประโยชน์อยู่เสมอเช่น สนับสนุนญาติและพรรคพวกทำการลักลอบฆ่าสัตว์และดำเนินการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน กลุ่มผลประโยชน์มักมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเกิดการการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผลประโยชน์ได้ง่าย บางครั้งก็มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวก ลดขั้นตอนการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และลดภาระด้านค่าใช้จ่ายด้านภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ การดำเนินการกิจการของโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์เกี่ยวข้องกับอิทธิพลและผลประโยชน์สูงมาก ทั้งที่ปรากฏออกมาในรูปของตัวเงิน เช่น เงินใต้โต๊ะ หรือที่ไม่ปรากฏเป็นตัวเงิน และเชื่อมโยงกับอิทธิพล นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการละเว้นไม่ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หรือให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ รวมทั้งการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูง และผู้มีอิทธิพล

การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์โดยเฉพาะผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์รายย่อย หรือโรงฆ่าสัตว์ที่สร้างมานานอยู่ในสภาพทรุดโทรมไม่สามารถปรับปรุงได้และตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนเนื่องจากต้องหยุดประกอบอาชีพ แต่โรงฆ่าสัตว์ที่ปรับปรุงจนมีใบอนุญาตกลับไม่มีสัตว์เข้าฆ่าหรือเข้าฆ่าน้อยเพราะต้องเสียค่าใช้จ่าย มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ส่วนผู้ค้าสัตว์ต้องแบกรับภาระด้านต้นทุนที่เกิดจากค่าภาษี อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ บางรายหลีกเลี่ยงโดยการลักลอบฆ่าสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ได้รับผลกระทบด้านบวกจากนโยบายจะมีเนื้อสัตว์ที่สะอาดปลอดภัยให้เลือกบริโภคเพิ่มขึ้น ส่วนผู้เลี้ยงสัตว์ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล จำนวนสัตว์ที่ขออนุญาตฆ่ามีมากขึ้น จำนวนโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตเพิ่มมากขึ้น และโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีแนวโน้มลดลงแสดงให้เห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีช่องทางในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลดีต่อท้องถิ่นที่มีรายได้เพิ่มขึ้น

4.7 การศึกษาโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ของประเทศญี่ปุ่น

4.7.1 โครงสร้างการกำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ในประเทศญี่ปุ่น

กระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare: MHLW) มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) รับผิดชอบในการออกและบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรฐานสำหรับสินค้าอาหารที่จำหน่ายในประเทศญี่ปุ่นทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับโรงงาน การแสดงฉลากอาหาร และการตรวจรับรองผลิตภัณฑ์อาหารก่อนการนำเข้า โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลความปลอดภัยอาหาร คือ กรมความปลอดภัยด้านอาหาร (Department of Food Safety: DFS) ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย เช่น กฎหมายความปลอดภัยของอาหารขั้นพื้นฐาน (Food Safety Basic Law) กฎหมายด้านสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) กฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) กฎหมายควบคุมธุรกิจการฆ่าสัตว์ปีก และการตรวจสอบเนื้อสัตว์ปีก (The Poultry Slaughtering Business Control And Poultry Inspection Law) เป็นต้น

โครงสร้างของกรมความปลอดภัยด้านอาหาร (Department of Food Safety) ประกอบด้วย

(1) กองนโยบายและแผนงาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนงานภายใต้ข้อกำหนดของกรมความปลอดภัยด้านอาหาร ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายสุขภาพ (Office of Health Policy on Newly Developed Food) ทำหน้าที่ดูแลเรื่องฉลากอาหาร ฉลากโภชนาการ การกล่าวอ้างและอาหารเสริม สำนักงานสาธารณสุข (Office of Port Health Administration) ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการกักกันและการตรวจสอบอาหารนำเข้า

(2) กองมาตรฐาน (Standards Evaluation Division) รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานทั่วไป และมาตรฐานเฉพาะสำหรับอาหาร เช่น ปริมาณวัตถุเจือปนอาหาร (Additive) ปริมาณยาปราบศัตรูพืชตกค้างในอาหาร (Pesticide residues) ปริมาณยาสัตว์ตกค้าง (Animal drug residues) และ บรรจุภัณฑ์อาหาร (Food containers)

(3) กองตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร (Inspection and Safety Division: ISD) ทำหน้าที่ตรวจสอบอาหาร จัดการเรื่องความเสี่ยงต่อสุขภาพอันเนื่องมาจากอาหารเป็นพิษ ควบคุมความปลอดภัยของอาหารจำพวกสัตว์ปีกและเนื้อสัตว์โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law) และ กฎหมายควบคุมธุรกิจ

การฆ่าสัตว์ปีก และการตรวจสอบเนื้อสัตว์ปีก (The Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเรื่องระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis And Critical Control Point: HACCP) ความปลอดภัยของอาหารอันเนื่องมาจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ความปลอดภัยของอาหารที่มีการปนเปื้อนจากสิ่งแวดล้อม การควบคุมด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบ และให้คำแนะนำกับผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบรับรองให้กับธุรกิจที่เป็นไปตามกฎหมาย และสามารถให้ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต สำหรับสินค้าอาหารนำเข้า รัฐบาลส่วนกลาง (Central government) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการนำเข้าผ่านทางด่านกักกันการนำเข้าทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามจุดต่างๆทั่วประเทศญี่ปุ่น จำนวน 31 ด่าน (Department of Food Safety, 2549: 7)

โครงสร้างของกระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ ในส่วนของการกำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ประกอบด้วย

- (1) กรมความปลอดภัยด้านอาหาร (Department of Food Safety)
- (2) สำนักเขตสุขภาพและสวัสดิการ (Regional Bureau of Health and Welfare: RBHW) มี 7 สำนักแต่ละสำนักมี กองสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Division) ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร โดยทำการตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหารเป็นระยะๆ (โครงสร้างหน่วยงานระดับสำนักเริ่มใช้ครั้งแรกในปี 2544 ก่อนหน้านั้นภารกิจทั้งหมดเป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ ที่ กรุงโตเกียว) กองสุขอนามัยอาหาร มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสุขอนามัยอาหาร (Food sanitation inspectors) จำนวน 42 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร ทำการตรวจสอบว่าสถานที่ผลิตอาหารดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ให้การรับรอง ต่อบริษัท การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาคาร ตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร การรับรองหรือเพิกถอนสถานที่ผลิตอาหาร
- (3) จังหวัดและเทศบาล (Prefecture and municipal governments) จำนวน 47 แห่งมีอำนาจออก และ เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ แต่งตั้ง และ ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (Meat Inspector หรือ Poultry Inspector) ปฏิบัติหน้าที่ในโรงฆ่าสัตว์ของท้องถิ่น (Local Slaughterhouses) และโรงงานตัดแต่งเนื้อสัตว์ (Processing facilities) แต่งตั้ง และ ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Inspector) ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ผลิตอาหารภายในเขตพื้นที่

หน่วยงานระดับจังหวัดและเทศบาลมีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจด้านสุขภาพ (Health authorities) จำนวน 127 คนคอยกำกับดูแลศูนย์ตรวจสอบเนื้อสัตว์ (Meat Inspection Centers) ศูนย์สุขภาพ (Health Centers) กองสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Division) ห้องปฏิบัติการด้านสาธารณสุข (Public Health Laboratory) เป็นต้น

ก. ศูนย์ตรวจเนื้อสัตว์ (Meat Inspection Centers) จำนวน 119 แห่ง มีพนักงานตรวจเนื้อสัตว์ (Meat inspectors) จำนวน 2,662 คนทำหน้าที่ตรวจเนื้อสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์จำนวน 221 แห่ง และมีพนักงานตรวจเนื้อสัตว์ปีก (Poultry Inspection) จำนวน 2,780 ทำหน้าที่ตรวจเนื้อสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ปีกประมาณ 3,000 แห่งทั่วประเทศญี่ปุ่น

ข. ศูนย์สาธารณสุข (Health Centers) จำนวน 549 แห่ง มีพนักงานตรวจสอบอาหาร (Food Sanitation Inspectors) จำนวน 7,911 คน ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาหาร (Food related businesses) จำนวนกว่า 4.10 ล้านแห่งทั่วประเทศ และมีพนักงานตรวจเนื้อสัตว์ (Meat inspectors) และพนักงานตรวจเนื้อสัตว์ปีก (Poultry Inspection) อยู่ในสังกัดด้วย (Department of Food Safety, 2006: 7)

การแต่งตั้งสัตวแพทย์ (สัตวแพทย์ปริญญา หรือ Veterinarian) ไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงฆ่าสัตว์ส่งออก เป็นอำนาจของผู้บัญชาการกองตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร (Inspection and Safety Division: ISD) กรมความปลอดภัยของอาหาร (Department of Food Safety) โดยแต่งตั้งสัตวแพทย์ตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด ส่วนสำนักเขตสุขภาพและสวัสดิการ (RBHW) มีอำนาจแต่งตั้งสัตวแพทย์ของตนเอง คุณสมบัติของสัตวแพทย์ คือ ต้องมีใบอนุญาต ไม่เคยต้องคดีอาญา และผ่านการทดสอบด้านสัตวแพทย์เพื่อเข้ารับราชการ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จะดำเนินการในระดับของศูนย์ตรวจเนื้อ (Meat Inspection center level) ซึ่งประกอบด้วย การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ (Formal training) การฝึกอบรมใช้เวลาประมาณ 6 เดือน เมื่อมีความจำเป็นต้องฝึกอบรมทักษะใหม่ๆ อาจไปทำการฝึกอบรมในมหาวิทยาลัย นอกจากการฝึกอบรมดังกล่าวแล้วยังมีการประชุมในหลายระดับทั้งที่ศูนย์ และกระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ ณ กรุงโตเกียว โดยให้อย่างน้อยหนึ่งคนต่อศูนย์ตรวจเนื้อสัตว์ (Health Center) ไปประชุม การเลื่อนขั้นหรือการพิจารณาความดีความชอบดำเนินการโดยวิธีการสอบเป็นลำดับ การเลื่อนขั้นของผู้ตรวจสอบ เช่น สัตวแพทย์ในระดับ RBHW ขึ้นอยู่กับความสามารถ บางตำแหน่งถูกกำหนดให้สำหรับผู้ที่ไม่ได้มีพื้นฐานทางด้านสัตวแพทย์ เช่น ตำแหน่งวิศวกร

4.7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์

การดำเนินการกิจด้านความปลอดภัยของอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่นอยู่บนหลักการของกฎหมายความปลอดภัยของอาหารขั้นพื้นฐาน (Food Safety Basic Law) ซึ่งบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กฎหมายสุขอนามัยของอาหาร (Food Sanitation Law) กฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) กฎหมายควบคุมธุรกิจการฆ่าสัตว์ปีก และการตรวจสอบเนื้อสัตว์ปีก (The Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) เป็นต้น

ความไม่เชื่อมั่นในด้านอาหารของผู้บริโภคในประเทศและการระบาดของโรคปากและเท้าเปื่อย (Food and Mouth Disease: FMD) ในวันมจำนวน 2 ฟาร์ม ในเดือนมีนาคม 2543 รวมทั้ง การตรวจพบโรคควัวบ้า รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหาร เพื่อรักษาธุรกิจด้านการเลี้ยงสัตว์ ธุรกิจด้านอาหาร และสร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัยของอาหาร นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ตรากฎหมายความปลอดภัยของอาหารขั้นพื้นฐาน (Food Safety Basic Law) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ขึ้นมาเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน และนำความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอาหารกลับคืนมา

การดำเนินการเพื่อบรรลุมิติประสงค์ ด้านความปลอดภัยของอาหาร รัฐบาลในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาหาร การออกใบอนุญาตให้สถานประกอบการ ผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งเพิกถอนใบอนุญาตภายในเขตพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการตรวจวิเคราะห์อาหาร (Testing) ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ถูกดำเนินการอย่างเป็นพิเศษผ่านศูนย์สุขภาพ (Health Centers) ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดหรือเทศบาล สำหรับการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารกฎหมายกำหนดให้นำสินค้าผ่านสถานกักกันหรือด่านตรวจสอบอาหารซึ่งมีอยู่ 31 ด่านทั่วประเทศญี่ปุ่น โดยการดำเนินการของด่านกักกันอาหารอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลส่วนกลาง

กฎหมายที่คุ้มครองโรงฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ในประเทศญี่ปุ่น มีหลายฉบับ เช่น กฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) กฎหมายการตรวจสอบสัตว์ปีก และการควบคุมธุรกิจฆ่าสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) กฎหมายมาตรการพิเศษเกี่ยวกับโรค BSE (Special Measures Law Concerning Bovine Spongiform Encephalopathy) กฎหมายตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เป็นต้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน โดยการดำเนินการตามกฎหมายและมาตรการที่จำเป็น และให้มีการจัดการโรงฆ่าสัตว์อย่างเหมาะสม

กฎหมายกำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะสร้างโรงฆ่าสัตว์ และโรงตัดแต่งเนื้อสัตว์ (โค, ม้า, สุกร, แพะ, แกะ) สำหรับใช้เป็นอาหารต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural governor) หรือ นายกเทศมนตรี (Mayor of the city) กฎหมายห้ามฆ่าสัตว์ และตัดแต่งเนื้อสัตว์ที่ประสงค์ใช้เป็นอาหารนอกโรงฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ต้องทำการตรวจสอบสัตว์ 3 ขั้นตอนคือ ตรวจสอบสัตว์ก่อนฆ่า (Ante-mortem inspection) ตรวจสอบซากสัตว์ก่อนทำการตัดแต่ง (Ante-dressing inspection) ตรวจสอบเนื้อสัตว์หลังทำการตัดแต่งแล้ว (Post-dressing inspection) เมื่อฆ่าสัตว์แล้วห้ามนำเนื้อสัตว์ เครื่องใน เลือด กระดูก หนังออกนอกโรงฆ่าสัตว์ก่อนได้รับการตรวจสอบ และห้ามทำการตัดแต่งเนื้อสัตว์ และเครื่องในสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์โดยปราศจากการตรวจสอบ

กรณี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี เห็นว่าเนื้อสัตว์ไม่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นอาหาร สัตว์มีเชื้อโรค หรือป่วยเป็นโรค ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจห้ามฆ่าสัตว์ ตัดแต่งเนื้อสัตว์/ซากสัตว์ หรือ อาจพิจารณาให้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสม

2. กฎหมายมาตรการพิเศษเกี่ยวกับโรควัวบ้า (Special Measures Law Concerning Bovine Spongiform Encephalopathy) กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบสำหรับการผลิตเนื้อโคให้พอเพียงและปลอดภัยต่อผู้บริโภคโดยการใช้มาตรการพิเศษ เพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาด การแพร่กระจายของเชื้อโรควัวบ้า ส่งเสริมการผลิตโคเนื้อ โคนม การประกอบธุรกิจ การผลิต การกระจาย การค้าขายเนื้อสัตว์ ธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหาร

เมื่อมีผลการตรวจยืนยันว่าสัตว์ป่วยเป็นโรควัวบ้า หรือสงสัยว่าสัตว์มีเชื้อโรควัวบ้า กระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ โดยรัฐบาลส่วนกลาง หรือ รัฐบาลระดับท้องถิ่น (จังหวัด หรือ เทศบาล) จะดำเนินการ ดังนี้

(1) ห้ามนำเนื้อ เครื่องใน เลือด หรือหนังโคออกจากโรงฆ่าสัตว์ก่อนที่เนื้อโค หรืออวัยวะเหล่านี้จะได้รับการตรวจสอบและอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี

(2) เจ้าของโรงฆ่าสัตว์ หรือผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ต้องเผา Specific Risk Material (SRM) เช่น สมอง ไขสันหลังของโค เว้นแต่เนื้อโค และอวัยวะดังกล่าวได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการหรือ นายกเทศมนตรีสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการศึกษา

(3) โคทุกตัวต้องถูกฆ่า หรือตัดแต่งในโรงฆ่าสัตว์โดยต้องป้องกันซากสัตว์ และเครื่องในสัตว์ที่กินได้ป็น SRM

3.กฎหมายควบคุมธุรกิจการฆ่าสัตว์ปีก และการตรวจสอบเนื้อสัตว์ปีก (The Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนจากอันตรายที่เกิดขึ้นอันมีสาเหตุมาจากสัตว์ปีก โดยดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่จำเป็นด้านสาธารณสุขและระบบการตรวจสอบสัตว์ปีก

ภายใต้กฎหมายนี้ผู้ที่มีความประสงค์ตั้งโรงฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด ไก่วง และสัตว์ปีกอื่น) ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี กฎหมายห้ามผู้ประกอบการธุรกิจฆ่าสัตว์ปีก (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ผลิตสัตว์ปีก”) ยินยอมให้ผู้อื่นฆ่าสัตว์ปีกในโรงฆ่าสัตว์ของตนเอง ภายใต้ชื่อของบุคคลอื่น

กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ (ผู้ว่าราชการ อาจจะได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงฯ ดำเนินการตรวจสอบสัตว์ปีกบางขั้นตอน หรือ ทำการตรวจสอบสัตว์ปีกทุกขั้นตอนเลยก็ได้) ตรวจสอบสัตว์ปีก 3 ขั้นตอน คือ

- (1) ก่อนทำการฆ่า (Ante-mortem inspection)
- (2) ก่อนเอาเครื่องในออก (Feather-removal inspection) ซากสัตว์ปีกทุกซาก จะต้องผ่านการตรวจสอบเพื่อตรวจสอบสภาพพื้นผิวของซากสัตว์ปีก
- (3) ภายหลังกวักเครื่องในออกจากซาก (Post evisceration inspection) ซากสัตว์ที่ควักเครื่องในออกแล้ว และเครื่องในที่ควักออกจะต้องผ่านการตรวจสอบ เพื่อตรวจสอบสภาพของเครื่องใน และพื้นผิวภายในซากสัตว์

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลของการตรวจสอบสัตว์ปีกแล้วเห็นว่าเนื้อสัตว์ปีกส่วนใดไม่เหมาะที่จะใช้เป็นอาหาร เนื่องจากมีเชื้อโรคหรือสัตว์ปีกป่วยเป็นโรค ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะห้ามทำการฆ่าสัตว์ปีก หรือสั่งให้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสม

4.7.3 ระบบการบริหารจัดการโรงฆ่าสัตว์ในประเทศญี่ปุ่น

โรงฆ่าสัตว์ปีกตามกฎหมายของญี่ปุ่นมีอยู่ 2 แบบ คือ โรงฆ่าสัตว์ปีกขนาดใหญ่ซึ่งมีกำลังการผลิต มากกว่า 300,000 ตัว ต่อปี โรงฆ่าสัตว์ปีกประเภทนี้ต้องมีสัตวแพทย์ปริญญา ทำหน้าที่ตรวจสอบซากสัตว์ปีก ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกอีกประเภทหนึ่งเป็นโรงฆ่าสัตว์ปีกขนาดเล็ก รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดทีมเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ (Inspector) หรือ หน่วยจัดการด้านสุขอนามัย (Hygiene management staff) เข้าไปตรวจสอบและให้คำแนะนำผู้ประกอบการ นอกจากโรงฆ่าสัตว์ปีกสองประเภทนี้แล้วในประเทศญี่ปุ่น ยังมีโรงฆ่าสัตว์ปีกชนิดที่เป็นโรงงานตัดแต่งซากสัตว์ปีกโดยเป็นซากสัตว์ปีกที่ได้จากโรงฆ่าโดยฆ่าและเอาขนออก หรือ ฆ่าและเอาเครื่องในออกจาก

ซาก ซากสัตว์ปีกเหล่านี้จะส่งถูกเข้าสู่กระบวนการผลิตในโรงงานตัดแต่งเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป (สัมภาษณ์ Dr.Matsuda Morihiko, Veterinarian of Kobe Slaughterhouse) ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสัตว์ปีก (Poultry inspectors) ประมาณ 2,780 คน และมีโรงฆ่าสัตว์ปีกอยู่ประมาณ 3,000 แห่งทั่วประเทศ

ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปศุสัตว์เช่นโรงฆ่าสัตว์ในเมืองโกเบ ฆ่าโควันละ 50 - 100 ตัว โรงฆ่าที่ Sanda branch office ฆ่าโค 15-30 ตัว วิธีการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์โกเบ เจ้าของสัตว์สามารถส่งสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ได้โดยตนเอง แต่โดยส่วนใหญ่เป็นการส่งสัตว์เข้ามาโดยพ่อค้าคนกลาง (Broker) หรือ กลุ่มธุรกิจครบวงจรขนส่ง โรงฆ่าสัตว์โกเบเป็นของท้องถิ่น ในแต่ละปีโรงฆ่าสัตว์โกเบต้องการเงินจำนวนมากในการบำรุงรักษาโรงฆ่าสัตว์ ต้องใช้น้ำสะอาดในกระบวนการผลิตเป็นจำนวนมาก และมีน้ำทิ้ง และของเสียจำนวนมากซึ่งต้องใช้งบประมาณหรือเงินทุนจำนวนมากในการบำบัด ด้วยภาระดังกล่าวนี้โรงฆ่าสัตว์จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากท้องถิ่นเพื่อบำรุงรักษาและประกอบกิจการต่อไป ในด้านจำนวนสัตวแพทย์ตรวจเนื้อ (Veterinary Inspector) ในโรงฆ่าสัตว์แต่ละแห่งมีจำนวนแตกต่างกันขึ้นกับขนาดของโรงฆ่าสัตว์ สำหรับโรงฆ่าสัตว์เมืองโกเบ มีสัตวแพทย์ตรวจเนื้อ (Veterinary inspectors) จำนวน 17 คน โรงฆ่าสัตว์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ในเมืองโกเบทั้งหมดเป็นของรัฐบาลดังนั้นการบริหารจัดการ การหารายได้ การเก็บอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมตรวจสอบ ค่าธรรมเนียมเช่าห้องเย็น จึงดำเนินการโดยท้องถิ่น

Dr.Matsuda Morihiko สัตวแพทย์กระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health Labour and Welfare ; MHLW) เสนอทัศนะว่า ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นนิยมบริโภคเนื้อสัตว์แช่แข็งมากที่สุด ดังนั้นโรงฆ่าสัตว์จึงมีห้องแช่แข็งสำหรับเก็บซากสัตว์ก่อนที่จะจำหน่ายเนื้อสัตว์ออกสู่แหล่งจำหน่าย ผู้ผลิตจะเก็บซากสัตว์ไว้ในห้องแช่เย็นหรือ แช่แข็ง เพื่อรอผลการวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ การขนส่งเนื้อสัตว์ทำโดยใช้รถบรรทุกที่สามารถรักษาความเย็นของเนื้อได้ ลักษณะการกระจายเนื้อสัตว์มีหลายรูปแบบ เช่น กระจายเนื้อสัตว์โดยเจ้าของสัตว์ หรือ ผ่านคนกลาง เนื้อสัตว์ที่ขายส่วนใหญ่เป็นเนื้อแช่แข็ง หรือ เนื้อแช่เย็น

4.7.4 การบริหารจัดการโรงฆ่าสัตว์ของจังหวัดมิเอะ

ผลผลิตด้านการปศุสัตว์ของจังหวัดมิเอะมีมูลค่าประมาณร้อยละ 24.1 ของผลผลิตสินค้าด้านการเกษตร มูลค่าของผลผลิตสินค้าด้านการปศุสัตว์มีอัตราส่วนโคเนื้อ สุกร ไก่ ร้อยละ 18.7, 20 , 20.7 และ 39.9 ตามลำดับ ในปีพ.ศ. 2546 มีการฆ่าโคจำนวน 13,974 ตัว ในขณะที่มีโคเนื้อขายอยู่ในท้องตลาดจำนวน 16,523 ตัว ในปีพ.ศ.2547 มีเกษตรกรผู้เลี้ยงโคเนื้อจำนวน 278

ครัวเรือน มีโคเนื้อทั้งหมด 27,000 ตัว ในปีพ.ศ.2549 จำนวนครัวเรือนของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคเนื้อ มีจำนวนลดลง

เนื้อโคเป็นสินค้าที่มีชื่อเสียงของจังหวัดมิเอะเช่น เนื้อโควาดาคิน (Wadakin Beef)และที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลกคือ “เนื้อโคมัดซึซากะ” (Matsusaka Beef) จังหวัดมิเอะส่งเสริมผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรโดยการสร้างยี่ห้อ หรือ “Mie Brand” สำหรับแสดงผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีชื่อเสียงของจังหวัดซึ่งรวมทั้งเนื้อโคมัดซึซากะด้วยรวมทั้งการสร้างระบบการสอบย้อนกลับเนื้อโคขึ้นอีกหนึ่งระบบเพิ่มเติมจากระบบการสอบย้อนกลับเนื้อโค (Beef Traceability System Law) ที่รัฐบาลตราเป็นกฎหมายบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต การกระจาย และจำหน่ายเนื้อโคต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อโคตั้งแต่เกิดจนถึงส่งโรงฆ่าสัตว์ให้ผู้บริโภคผู้แหล่งที่มาของเนื้อโค

องค์กรที่มีบทบาทในด้านการปศุสัตว์ของจังหวัดมิเอะ เช่น สมาคมปศุสัตว์ มิเอะ (Mie Livestock Association) และ สมาคมเนื้อมัดซึซากะ (Matsusaka Meat Public Corporation)

1.1 สมาคมปศุสัตว์ มิเอะ (Mie Livestock Association)

สมาคมปศุสัตว์ มิเอะ (Mie Livestock Association) เป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดมิเอะ (Prefecture Government of Mie) สมาคมก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2545 โดยการรวมตัวกันขององค์กรเล็กๆ 4 องค์กรเช่นสมาคมเกี่ยวกับปศุสัตว์ในจังหวัด กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสุกร สมาคมรักษาสุขอนามัย กองทุนรักษาเสถียรภาพลูกวัว โดยจังหวัดมิเอะให้เงินจำนวน 41 %ในการจัดตั้ง สาเหตุที่ต้องยุบรวมกันเพราะจำนวนเกษตรกรได้ลดลงเป็นจำนวนมาก ก่อนปี พ.ศ. 2500 มีเกษตรกร (เฉพาะปศุสัตว์) เกือบ 100,000 ครัวเรือนแต่ปัจจุบันนี้ลดลงเหลือ 600 กว่าครัวเรือน รูปแบบการผลิตและบริโภคได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อก่อนเลี้ยงเองกินเอง ปัจจุบันผู้ผลิตต้องเข้าถึงผู้บริโภค หรือต้องหาช่องทางจำหน่ายด้วย ดังนั้นหน่วยงานนี้จึงทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำด้านการผลิต การกระจายการผลิต การบริหารจัดการ การดำเนินการด้านมาตรการเกี่ยวกับราคาเช่น การให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ระดับราคาเสถียรภาพ โดยใช้เงินจากรัฐบาลส่วนกลาง และการกำกับดูแลด้านสุขอนามัย

1.2 สมาคมเนื้อมัดซึซากะ (Matsusaka Meat Public Corporation)

เกษตรกรผู้เลี้ยงโคเนื้อจะสามารถใช้ชื่อเนื้อโคมัดซึซากะได้ต้องเป็นผู้ที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ระหว่าง 2 ฝั่งของแม่น้ำมียา (Miya river) และ (Komozu river) ซึ่งมีทั้งหมด 22 หมู่บ้านในปี

พ.ศ. 2549 สมาคมเนื้อมัดซีซากะมีสมาชิกจำนวน 136 ครัวเรือน มีโคเนื้อประมาณ 7,000 ตัว ผู้เลี้ยงโคมัดซีซากะจะซื้อลูกโคตัวเมียพันธุ์ทาจิม่า (Tajima Cattle) จากเขตทาจิม่า (Tajima region) อายุ 1 ปี น้ำหนักประมาณ 200 – 250 กิโลกรัม นำมาเลี้ยงต่ออีกประมาณ 20 – 30 เดือน เมื่อซื้อลูกโคมาแล้วเกษตรกรจะทำการขึ้นทะเบียนโคกับสมาคมเนื้อมัดซีซากะในระหว่างที่เลี้ยงโค สมาคมเนื้อมัดซีซากะจะจัดเจ้าหน้าที่ Inspector ไปตรวจสอบหมายเลขประจำตัวโค และสุขภาพโคเป็นระยะการฆ่าโคจะฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ที่สมาคมเนื้อมัดซีซากะกำหนดไว้เท่านั้นจึงจะสามารถใช้ชื่อ เนื้อมัดซีซากะได้ โรงฆ่าสัตว์ที่ใช้สำหรับฆ่าโคมัดซีซากะมีอยู่ 2 แห่งคือที่โรงฆ่าสัตว์ของ Mutsusaka Meat Public Corporation ที่เมืองมัดซีซากะ จังหวัดมิเอะ และ โรงฆ่าสัตว์ของมหานครโตเกียว หรือ Tokyo Metropolitan Meat Market ที่เมือง Shibaura (Shokuniku Shijo Slaughterhouse)

โรงฆ่าสัตว์ของ Mutsusaka Meat Public Corporation ตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2518 และเริ่มกิจการปีพ.ศ.2520 ใช้งบประมาณ 1,300 ล้านเยน หุ้นส่วนประกอบด้วยองค์กรจากจังหวัดอามะเอะ และ เมืองจำนวน 19 องค์กร องค์กรจากสหกรณ์ JA จำนวน 13 องค์กร และผู้ประกอบการด้านเนื้อสัตว์จำนวน 13 องค์กร โรงฆ่าสัตว์ คณะผู้บริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมิเอะ เป็น ประธาน (Chairman) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการ (President) มีพนักงาน 43 คน บทบาทหน้าที่ของสมาคมเนื้อมัดซีซากะคือ การดำเนินการเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ ให้เช่าห้องเย็นเพื่อเก็บค่าธรรมเนียม และบริหารจัดการระบบสอยย้อนกลับ และการรับรองเนื้อโคที่ผลิตในโรงฆ่าว่าเป็น “เนื้อมัดซีซากะ” โดยเก็บค่าหนังสือรับรองฉบับละ 2,000 เย็น

แหล่งที่มาของรายได้คือการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ ค่าเช่าห้องเย็นเก็บซากสัตว์ ค่าตรวจสอบ และการบริหารระบบสอยย้อนกลับเนื้อโคโรงฆ่าสัตว์มีรายได้จากการดำเนินกิจการประมาณ 370 ล้านเยนต่อปี และมีค่าใช้จ่ายประมาณ 440 ล้านเยน หรือ การดำเนินกิจการของโรงงานขาดทุนปีละประมาณ 70 ล้านเยน ดังนั้นจึงต้องรับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่นปีละ 70 ล้านเยน อัตราอากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่สมาคมเนื้อมัดซีซากะ ดำเนินการจัดเก็บ ดังนี้

ตารางที่ 7 ค่าอาคารการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะ

ชนิดสัตว์	ค่าอาคารฆ่าสัตว์ (เยน/ตัว)	ค่าตรวจสอบ (เยน/ตัว)**	ค่าธรรมเนียมเข้าห้อง เย็น*** (เยน/ซาก*)
วัว	15,750	800	210
ม้า	15,750	800	210
สุกร	1,911	300	84
พ่อ แม่พันธุ์ สุกร	2,877	300	84
ลูกม้า	6,321	100	84
ลูกวัว	6,321	100	84

หมายเหตุ * ซาก คือ 2 ซีกต่อสัตว์ 1 ตัว

** แปะค่าตรวจสอบ 100 เยน

*** ค่าธรรมเนียมเข้าห้องเย็น หากเก็บซากสัตว์ไว้เกินเวลา
กำหนดเจ้าของสัตว์ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่ม

โรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะมีพื้นที่ทั้งหมด 11,655 ตารางเมตร ประกอบด้วย พื้นที่โรง
ฆ่าสัตว์ใหญ่ 1,092 ตารางเมตร พื้นที่ฆ่าสัตว์เล็ก 1,223 ตารางเมตร มีห้องเย็น 5 ห้อง พื้นที่ 935
ตารางเมตร คอกพักสัตว์ป่วย 42 ตารางเมตร เต้าเผาอัตรา 75 กิโลกรัมต่อชั่วโมง มีบ่อกำจัดน้ำ
เสียขนาด 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน มีกำลังการผลิตสำหรับฆ่าโคประมาณ 40 ตัวต่อวัน ฆ่าสุกร
420 ตัวต่อวัน ปริมาณการฆ่าสัตว์ในช่วง ปี พ.ศ.2540 – 2548 มีจำนวน ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนสัตว์ที่อนุญาตให้ฆ่าในโรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะ

พ.ศ.	จำนวนโคที่ถูกฆ่า (ตัว)	จำนวนสุกรที่ถูกฆ่า(ตัว)
2540	8,194	98,727
2541	8,947	96,321
2542	9,145	90,142
2543	8,921	84,942
2544	7,620*	81,312
2545	8,002	85,615
2546	8,158	86,185
2547	8,486	74,232
2548	8,497	73,809**

หมายเหตุ * ปริมาณโค ลดลงเนื่องจากตรวจพบโรควัวบ้า ในโคที่เลี้ยงในประเทศเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2544

** แนวโน้มการฆ่าสุกรลดลงเนื่องจากระบบตลาดได้เปลี่ยนแปลงไป คนเลี้ยงได้กำไร เกิดการสมยอมกันระหว่างเกษตรกรผู้เลี้ยง กับบริษัทซึ่งเป็นลักษณะของ Contract Farming รวมทั้ง เกษตรกรนำสุกรไปฆ่าที่โรงฆ่าแห่งอื่น เนื่องจากค่าธรรมเนียมของโรงฆ่าสัตว์มัดซีซากะแพงกว่าที่อื่น

โรงฆ่าสัตว์มีค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเรื่องความสะอาด สุขอนามัย การบำรุงรักษา เงินเดือนพนักงาน ฯลฯ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องลงทุนจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ และประกอบกิจการเพื่อให้มีเนื้อสัตว์ที่สะอาดและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หลักเกณฑ์ที่ใช้จำแนกเนื้อมัดซีซากะออกจากเนื้อโคอื่น ๆ คือการแบ่งซากโคตามมาตรฐาน และการรับรองด้วยการติดสติ๊กเกอร์ และหนังสือรับรองที่ออกให้โดยสมาคมเนื้อมัดซีซากะ หนังสือรับรองที่ออกให้เจ้าของโคมีราคา 2,000 เยน ต่อฉบับ และ สติ๊กเกอร์สำหรับติดภาชนะบรรจุเนื้อโคที่วางขายตามชั้นวางสินค้ามีราคาแผ่นละ 50 เยน นอกจากนี้เนื้อมัดซีซากะจะต้องผ่านการตรวจสอบโรควัวบ้า หรือ BSE โดย Mutsusaka Meat Inspector Office ด้วย ซึ่ง Mutsusaka Meat Inspector Office นอกจากจะทำหน้าที่ตรวจโรควัวบ้าแล้วยังมีหน้าที่อื่นด้วย เช่น การตรวจสุขภาพสัตว์ก่อนนำสัตว์เข้าฆ่า การป้องกันเนื้อสัตว์เกิดการปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์ ในเนื้อสัตว์ การตรวจวิเคราะห์สารตกค้างในเนื้อสัตว์ เป็นต้น

ในจังหวัดมิเอะจะไม่มีโรงฆ่าสัตว์ที่เป็นของเอกชนรายเดียวเป็นเจ้าของ โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีรัฐ หรือท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนอยู่ด้วย ในปีพ.ศ. 2549 จังหวัดมิเอะมีโรงฆ่าสัตว์ใหญ่ (Large animal) จำนวน 4 แห่ง แต่ละแห่งจะแยกสายการผลิตเป็นโค สุกร และม้า และมีโรงฆ่าไก่อยู่ 3 แห่ง โรงฆ่าไก่ที่มีขนาดเล็กจะไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ (Inspector) ไปตรวจสอบสุขภาพไก่มีชีวิต และเนื้อไก่ก่อนนำออกจำหน่ายซึ่งท้องถิ่นจะจัดทีมงานไปทำการตรวจสอบและให้คำแนะนำเป็นระยะ สำหรับโรงฆ่าไก่ขนาดใหญ่จะมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบไปทำการตรวจสอบสุขภาพไก่มีชีวิต และเนื้อไก่ก่อนนำออกจำหน่าย สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมการเข้าห้องเย็นเก็บซากสัตว์ ค่าธรรมเนียมสำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสัตว์ หรือ ซากสัตว์ ซึ่งรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดขึ้นเองว่าจะเก็บในอัตราเท่าใด

ระบบการขายเนื้อสัตว์ หรือการกระจายเนื้อสัตว์จะมีหลายรูปแบบแตกต่างกันขึ้นกับแต่ละจังหวัด เช่นจังหวัดมิเอะใช้วิธีการประมูลผ่านอินเตอร์เน็ตซึ่งทำการประมูลเดือนละ 1 ครั้ง แต่ไม่ได้ประมูลทุกเดือน การประมูลแต่ละครั้งเสียค่าธรรมเนียมการประมูล 3,000 เยน การกระจายเนื้อโดยผ่านตลาดกลางค้าส่ง (Wholesale) ผ่านผู้กระจายเนื้อสัตว์ (Meat distributor) และผู้ค้าปลีก (Retailer) โดยปกติผู้ผลิตกับผู้บริโภคจะไม่ติดต่อกันโดยตรง การค้าขายเนื้อสัตว์ในจังหวัดมิเอะจะต้องค้าขายผ่านคนกลาง สำหรับระบบการตรวจสอบ (Inspector system) เนื้อโคหรือเนื้อสัตว์อื่นๆ Inspector เป็นพนักงานของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบจะแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด

การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ และเนื้อสัตว์ในประเทศญี่ปุ่นเป็นไปโดยเสรี เว้นแต่เมื่อเกิดโรคระบาดผู้ประกอบการต้องรายงานข้อมูลการเคลื่อนย้ายสัตว์ให้รัฐบาลทราบ ซึ่งตามปกติรัฐบาลสามารถรู้จำนวนสัตว์ หรือข้อมูลจำนวนสัตว์เนื่องจากการเก็บข้อมูล หรือ สถิติของสัตว์จากการศึกษาสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐบาลระดับท้องถิ่น (Prefecture or municipal government) เป็นผู้ควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ การฆ่าสัตว์ใหญ่มีสัตวแพทย์หรือสัตวแพทย์ตรวจสอบเนื้อ (Veterinary Inspector) และเจ้าหน้าที่ตรวจเนื้อสัตว์ (Meat Inspector) ทำหน้าที่ ตรวจสอบสุขภาพสัตว์ก่อนฆ่า (Ante mortem inspection) ตรวจซากสัตว์ก่อนทำการตัดแต่ง (Ante -dressing inspection) และตรวจซากสัตว์ที่ตัดแต่งเสร็จแล้ว (Post-dressing inspection) ส่วนสัตว์ปีกมีลักษณะเหมือนกันคือ มีสัตวแพทย์ ทำการตรวจสัตว์ปีกก่อนฆ่า (Ante-mortem inspection) ก่อนเอาเครื่องในออก (Feather-removal inspection) และภายหลังควักเครื่องในออกจากซาก (Post evisceration inspection) ในกรณีเป็นโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็กรัฐจะจัดทีมงานไปตรวจสอบและให้คำแนะนำผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ การนำสัตว์เข้าฆ่า

เจ้าของสัตว์สามารถนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์เอง หรือผ่านนายหน้า ส่วนการขายเนื้อสัตว์มีทั้งเจ้าของนำสัตว์เข้ามาสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์แล้วขายเนื้อสัตว์เอง การขายเนื้อสัตว์ผ่านตลาดกลางสินค้า (Wholesale market) หรือผ่านระบบการประมูล

การลงทุนสร้างโรงฆ่าสัตว์ และการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ ต้องใช้เงินจำนวนมาก ในการบำรุงรักษา ค่าสาธารณูปโภค และการดำเนินกิจกรรมฆ่าสัตว์ ผลประกอบการโรงฆ่าสัตว์จึงขาดทุน แต่เพื่อให้มีเนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค จึงต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ประเทศญี่ปุ่นมีโรงฆ่าสัตว์ปศุสัตว์ (โค ม้า สุนัข แพะ) จำนวนไม่มาก ประมาณ 221 แห่ง แต่มีขนาดใหญ่ แต่ละแห่งมีโรงฆ่าสัตว์หลายชนิดอยู่ด้วยกัน เช่น โรงฆ่าโค สุนัข ม้า แพะ สัตว์ปีก เป็นต้น โรงฆ่าสัตว์ดำเนินการโดยท้องถิ่นทั้งหมด เช่น โรงฆ่าสัตว์โกเบ หรือบางแห่งอาจร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สมาคม และเอกชน เช่น โรงฆ่าสัตว์มัตซึซากะ ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกมีกว่า 3,000 แห่ง มีทั้งขนาดใหญ่ (ฆ่าสัตว์ปีกมากกว่า 300,000 ตัวต่อปี) ขนาดเล็ก และเป็นเพียงสถานที่รับช่วงซากสัตว์ปีกจากโรงฆ่าสัตว์ปีกไปผลิตต่อ ทั้งโรงฆ่าสัตว์ปศุสัตว์มีสัตวแพทย์ตรวจเนื้อ (Veterinarian Inspector) เจ้าหน้าที่ตรวจเนื้อ (Meat Inspector) ตรวจซากสัตว์ก่อนนำออกจำหน่าย ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีก มีสัตวแพทย์ตรวจเนื้อตรวจซากสัตว์เฉพาะในโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ ส่วนโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็ก การตรวจสอบเนื้อสัตว์ทำโดยจัดทีมไปตรวจสอบและให้คำแนะนำ โรงฆ่าสัตว์ปศุสัตว์อาศัยกฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกอาศัยควบคุมธุรกิจการฆ่าสัตว์ปีก และการตรวจสอบเนื้อสัตว์ปีก (The Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการผลิตเนื้อสัตว์ปีกให้ได้เนื้อสัตว์ปีกมีคุณภาพปลอดภัย (Food Safety)

พฤติกรรมของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นนิยมบริโภคเนื้อสัตว์แช่แข็ง ดังนั้นโรงฆ่าสัตว์จึงมีห้องแช่แข็งสำหรับเก็บซากสัตว์ก่อนที่จะจำหน่ายเนื้อสัตว์ออกสู่แหล่งจำหน่าย ผู้ผลิตจะเก็บซากสัตว์ไว้ในห้องแช่เย็นหรือ แช่แข็ง เพื่อรอผลการวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ การขนส่งเนื้อสัตว์ทำโดยใช้รถบรรทุกที่สามารถรักษาความเย็นของเนื้อได้ ลักษณะการกระจายเนื้อสัตว์มีหลายรูปแบบ เช่น กระจายเนื้อสัตว์โดยเจ้าของสัตว์ หรือ ผ่านคนกลาง เนื้อสัตว์ที่ขายส่วนใหญ่เป็นเนื้อแช่แข็งหรือ เนื้อแช่เย็น พฤติกรรมผู้บริโภคเนื้อสัตว์ของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นจึงแตกต่างกับผู้บริโภคชาวไทยที่นิยมบริโภคเนื้ออุ่นซึ่งหมายถึงเนื้อสัตว์ที่ไม่แช่แข็ง หรือ แช่เย็น เพราะผู้บริโภคชาวไทยมีทัศนคติว่าเนื้อแช่แข็งหรือแช่เย็นเป็นเนื้อไม่สด หรือเป็นเนื้อเสีย และนำมาปรุงเป็นอาหารแล้วได้รสชาติ หรือคุณภาพสู้เนื้ออุ่นไม่ได้ ทัศนคติด้านนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ที่ทำการฆ่าสัตว์ปริมาณมาก แล้วทำการแช่เย็นหรือ แช่แข็ง

เนื้อสัตว์ไว้ก่อนกระจายเนื้อสัตว์ออกไปสู่ผู้บริโภค สถานที่ตัดแต่งเนื้อสัตว์ หรือ จุดจำหน่าย โดยเฉพาะตลาดสดซึ่งเป็นแหล่งซื้อเนื้อสัตว์ของผู้บริโภคส่วนใหญ่



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

กรณีศึกษาการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ประเภท สุกรในจังหวัดนครปฐม

การศึกษากิจการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ประเภทสุกรในจังหวัดนครปฐมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ของรัฐบาลอาจพิจารณาการดำเนินการทั้งในระดับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ (Pre-harvest) และการฆ่าสัตว์หรือการแปรรูปเนื้อสัตว์ (Post-harvest) เพื่อทราบความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในการผลิตเนื้อสุกรในระดับต่างๆ ซึ่งเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้รวบรวมสัตว์ส่งโรงฆ่าสัตว์ ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ สถาบันและองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.1 การผลิตสุกรมี่ชีวิตในจังหวัดนครปฐม

5.1.1 ภาพรวมการผลิตสุกรในจังหวัดนครปฐม

อาชีพเลี้ยงสุกรเป็นอาชีพที่เสรี เกษตรกรเข้า-ออกอาชีพเลี้ยงสุกรได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐ ยกเว้นในกรณีที่ทำการผลิตแบบนิติบุคคล ซึ่งจะต้องดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมายการดำเนินธุรกิจเพื่อการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด

พบการเลี้ยงสุกรกระจายอยู่ทุกอำเภอในพื้นที่จังหวัดนครปฐม วัตถุประสงค์ของการเลี้ยงสุกรคือใช้บริโภคภายในจังหวัดและส่งจำหน่ายในตลาดกรุงเทพฯ สุกรบางส่วนถูกส่งเข้าโรงฆ่าสุกรเพื่อการส่งออก แหล่งเลี้ยงสุกรที่ใหญ่ที่สุดอยู่ในเขตอำเภอเมือง อำเภอกำแพงแสน และอำเภอสสามพราน ส่วนอำเภอพุทธมณฑลมีการเลี้ยงสุกรน้อยที่สุดและในบางปีไม่มีการเลี้ยงสุกรเลย (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 ปริมาณการเลี้ยงสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม

อำเภอ	พ.ศ.2547		พ.ศ.2548		พ.ศ.2549		พ.ศ.2550	
	สุกร (ตัว)	เกษตรกร (ครัวเรือน)	สุกร (ตัว)	เกษตรกร (ครัวเรือน)	สุกร(ตัว)	เกษตรกร (ครัวเรือน)	สุกร (ตัว)	เกษตรกร (ครัวเรือน)
เมือง	423,165	317	498,282	523	765,852	1,107	535,285	706
กำแพงแสน	2,660	32	22,100	251	154,361	1,363	145,222	943
นครชัยศรี	697	4	26,606	127	22,588	65	30,224	107
ดอนตูม	7,291	98	58,250	527	37,073	685	30,659	550
บางเลน	2,166	64	8,500	75	6,247	58	26,860	180
สามพราน	104,712	114	117,250	153	149,034	158	153,896	154
พุทธมณฑล	-	-	-	-	-	-	21	4
รวม	559,691	829	730,982	1,656	1,135,155	3,436	922,167	2,644

ที่มา: ปรับปรุงจาก กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2551

จากตาราง ปริมาณการเลี้ยงสุกร และเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรในจังหวัดนครปฐมมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 2547 – 2549 โดยปริมาณสุกรเพิ่มขึ้นจาก 559,691 ตัวในปี 2547 เป็น 1,135,155 ตัวในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 42.95 ต่อปีโดยเฉลี่ย และเริ่มลดลงในปี 2550 เป็น 922,167 หรือลดลงจากปี 2549 ร้อยละ 18.76 สำหรับจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 829 ครัวเรือนในปี 2547 เป็น 3,436 ครัวเรือนในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 103.62 ต่อปีโดยเฉลี่ย และเริ่มลดลงในปี 2550 เป็น 2,644 หรือลดลงจากปี 2549 ร้อยละ 23.05

จำนวนครัวเรือนของเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรมีลักษณะเพิ่มขึ้น และลดลงอย่างมากในแต่ละปีเกษตรกรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเกษตรกรรายย่อย การเข้า-ออกอาชีพเลี้ยงสุกรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แปรผันตามราคาของสุกรซึ่งตรงกันข้ามกับกลุ่มธุรกิจหรือผู้เลี้ยงรายใหญ่จะมีปริมาณการผลิตคงที่ หรือเพิ่มขึ้นในบางช่วงเวลา ส่วนการลดนั้นทำได้ยาก เนื่องจากผู้เลี้ยงสุกรรายใหญ่มีต้นทุนคงที่สูง (ค่าโรงเรือน ที่ดิน อุปกรณ์เครื่องมือ) ต้องทำการผลิตต่อไปแม้จะอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ขาดทุนหรือมีกำไรน้อยก็ตาม

พฤติกรรมกรรมการเลี้ยงสุกรของเกษตรกรจะยึดราคาสุกรมีชีวิตในท้องตลาดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลี้ยงสุกร ปีใดราคาสุกรมีชีวิตมีราคาสูงขึ้นมาก เกษตรกรจะหันมาเลี้ยงสุกรจำนวนมากซึ่งเป็นการเพิ่มอุปทานสุกร เมื่ออุปทานสุกรมากประกอบกับราคาอาหารสัตว์สูงขึ้นส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง แต่ราคาสุกรมีชีวิตลดลง ทำให้ผู้เลี้ยงสุกรประสบภาวะขาดทุน ผู้เลี้ยง

สุกรลดลงและปริมาณการเลี้ยงสุกรมีจำนวนลดลง ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสุกร เมื่อสุกรเกิดขาดแคลนจะส่งผลให้ราคาสุกรสูงขึ้น เมื่อราคาสุกรสูงขึ้นเกษตรกรจะหันมาเลี้ยงสุกรมากขึ้นเป็นวัฏจักร (Hog Cycle) หมุนเวียนต่อเนื่องกันไป (ภาพที่ 4)



ภาพที่ 6 วัฏจักรสุกร

5.1.2 โครงสร้างเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกร

5.1.2.1 ประเภทของการเลี้ยงสุกรในพื้นที่จังหวัดนครปฐมจำแนกออกเป็น

2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มเลี้ยงแบบชาวบ้านหรือแบบครอบครัว เป็นการเลี้ยงสุกรเพื่อเป็นอาชีพเสริมโดยผู้เลี้ยงมีอาชีพหลักอยู่แล้วเช่น ทำนา ทำสวน แต่ละครัวเรือนมีสุกรไม่มากนักประมาณ 5 – 10 ตัว/ครัวเรือน ลักษณะการเลี้ยงสุกรส่วนใหญ่เกษตรกรเป็นผู้ซื้อสุกรเล็กมาขุนต่อให้เป็นสุกรขุนเพื่อรอจำหน่ายให้พ่อค้าคนกลางมาจับส่งโรงฆ่าสัตว์ โรงเรือนที่ใช้เลี้ยงสุกรทำจากวัสดุเหลือใช้ซึ่งหาได้ในท้องถิ่น อาหารที่ใช้เลี้ยงเป็นรำ เศษอาหาร พืชผักต่างๆ อาจมีอาหารสำเร็จรูปบ้างแต่ไม่ใช่อาหารหลัก ผลผลิตที่ได้มีเนื้อแดงน้อยมันมาก ขายได้ราคาไม่สูง ชาวบ้านเรียกสุกรชนิดนี้ว่า “หมูน้ำ” หรือ “หมูออมสิน”

2. การเลี้ยงสุกรเชิงพาณิชย์ มีการเลี้ยงพิถีพิถัน และถูกต้องตามหลักวิชาการ ตั้งแต่การปลูกสร้างโรงเรือน การคัดเลือกพันธุ์ และการเลี้ยงดู การเลี้ยงสุกรเชิงพาณิชย์สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1 การผลิตลูกสุกรจำหน่าย เป็นการจำหน่ายลูกสุกรทั้งพันธุ์แท้และพันธุ์ผสมเพื่อเป็นพ่อแม่พันธุ์ การผลิตลูกสุกรจำแนกย่อยเป็น 3 แบบ ดังนี้

(1) การผลิตลูกสุกรโดยฟาร์มขนาดใหญ่ หรือบริษัทขนาดใหญ่ โดยนำเข้าพันธุ์ปุ๋-ยามาผลิตเป็นพันธุ์พ่อ-แม่จำหน่ายเพื่อนำไปผลิตลูกสุกรขุนจำหน่าย บางรายนำเข้าทั้งพันธุ์ปุ๋-ย่า และพันธุ์พ่อ-แม่ด้วย

(2) กลุ่มเลี้ยงแบบทำสัญญา (Contact Farming) โดยบริษัทขายพ่อ แม่พันธุ์สุกรให้เกษตรกรรายละ 10-20 แม่ และสัญญาซื้อลูกสุกรเมื่อหย่านมคืบตามราคาตลาด และขนาดมาตรฐานของตลาด เช่น สุกรอ่อน (สุกรน้ำหนักไม่เกิน 12-15 กิโลกรัม) สุกรเล็ก (น้ำหนัก 15-30 กิโลกรัม) สุกรรุ่น (น้ำหนัก 30-60 กิโลกรัม) สุกรขุน (น้ำหนัก 60 กิโลกรัมเป็นต้นไป) โดยราคาซื้อคืนจะพิจารณาจากราคาที่กลุ่มฟาร์มใหญ่ และบริษัทขนาดใหญ่โดยเฉพาะซีพีเป็นผู้กำหนดหรือเรียกว่า “ห้างเซ็ง” ทุกวันจันทร์ ร่วมกับสถานการณ์การตลาดสุกรด้วย ถ้าราคาสุกรสูงกว่าราคาตลาด เกษตรกรก็สามารถขายให้ผู้ใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องขายคืนให้บริษัท วิธีนี้บริษัทจะแนะนำเทคโนโลยีการเลี้ยงให้รวมทั้งจำหน่ายอาหารสุกรให้ด้วย การพิจารณาต่อสัญญาการเลี้ยงจะขึ้นอยู่กับ อัตราแลกเนื้อ การเจริญเติบโตของสุกร อัตราการเกิด อัตราการรอด จำนวนครอกต่อปี คุณภาพสุกร และความซื่อสัตย์ของเกษตรกร

(3) ผู้เลี้ยงอิสระซึ่งมีทั้งรายย่อย และ รายใหญ่ ผู้เลี้ยงรับผิดชอบต้นทุนการผลิตทั้งหมด และจำหน่ายสุกรให้ผู้ซื้อทั่วไป

2.2 การเลี้ยงสุกรขุน เป็นการนำลูกสุกรขุนขนาดเล็ก หรือสุกรรุ่น นำไปขุนจนโตมีน้ำหนัก 90-100 กิโลกรัม ซึ่งพร้อมที่จะนำเข้าโรงฆ่าสัตว์ จำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) การเลี้ยงสุกรขุนประเภทประกันราคา (Contract Farming) เป็นรูปแบบของการตกลงราคากันไว้ล่วงหน้า ระหว่างผู้เลี้ยงกับผู้ซื้อก่อนที่จะเลี้ยงสุกรในแต่ละรุ่น การเลี้ยงสุกรแบบประกันราคานี้ ผู้เลี้ยงเป็นผู้ลงทุนในการสร้างโรงเรือน อุปกรณ์ค้ำจ้ำง แรงงาน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ส่วนลูกสุกร อาหารสัตว์ และยาสัตว์ เกษตรกรจะทำสัญญาราคาซื้อปัจจัยการผลิตเป็นลายลักษณ์อักษรกับบริษัท หรือตัวแทน รวมตลอดถึงการตกลงราคาขายสุกรไว้เป็นการล่วงหน้า สำหรับปริมาณการเลี้ยงสุกรในแต่ละรุ่นนั้น บริษัทหรือตัวแทนจะเป็นผู้กำหนด

(2) การเลี้ยงสุกรขุนประเภทรับจ้าง (Contract Raiser) ผู้เลี้ยงสุกรจะใช้จ่ายเงินของตนเองในการสร้างโรงเรือน อุปกรณ์ค้ำจ้ำงแรงงาน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ส่วนค่าใช้จ่ายด้านลูกสุกรอาหารสัตว์ และ ยาสัตว์ บริษัทหรือ ตัวแทนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ตลอดจนเข้ามาช่วยเหลือทางการเงิน การจัดการและวิธีการเลี้ยงให้อีกด้วย เมื่อสุกรโตได้ขนาด บริษัทหรือตัวแทนจะเป็นผู้รับซื้อเพื่อส่งโรงฆ่า

(3) การเลี้ยงสุกรขุนแบบไม่มีสัญญาผูกพัน หรือ เป็นผู้เลี้ยงสุกรอิสระ (Independent Raiser) ผู้เลี้ยงต้องรับผิดชอบต้นทุนการผลิตทั้งหมดด้วยตนเอง เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้เลี้ยงสุกรกลุ่มดั้งเดิม และเป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรกลุ่มใหญ่ในพื้นที่จังหวัดนครปฐม

2.3 การเลี้ยงสุกรแบบสมบูรณ์ เป็นการเลี้ยงในลักษณะธุรกิจการค้าที่สมบูรณ์แบบ โดยการเลี้ยงสุกรครบทุกขั้นตอนในฟาร์มเดียวกัน เริ่มตั้งแต่การเลี้ยงพ่อแม่พันธุ์สุกรไว้ทำพันธุ์ การเลี้ยงสุกรขุนจนได้ขนาดสามารถส่งตลาด

การเลี้ยงสุกรในจังหวัดนครปฐมมีแนวโน้มเป็นการเลี้ยงเชิงพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ จำนวนสุกรที่เลี้ยงแบบชาวบ้านมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 ของจำนวนสุกรที่ผลิตได้ทั้งจังหวัด ส่วนที่เหลือเป็นการเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ โครงสร้างการเลี้ยงส่วนใหญ่มีลักษณะฟาร์มขนาดใหญ่ และเลี้ยงแบบสมบูรณ์ โดยคาดว่าในปี 2550 ผู้เลี้ยงในเชิงพาณิชย์เป็นฟาร์มขนาดใหญ่ที่มีสุกรมากกว่า 200 ตัวขึ้นไปมีสัดส่วนร้อยละ 55 รองลงมาเป็นฟาร์มขนาดกลางซึ่งมีการเลี้ยงสุกรประมาณ 51-200 ตัวสัดส่วนประมาณร้อยละ 35 และที่เหลือเป็นฟาร์มขนาดเล็กมีสุกรไม่เกิน 51 ตัว การเลี้ยงสุกรส่วนใหญ่เป็นการเลี้ยงสุกรขุนเพื่อจำหน่ายให้พ่อค้าหรือผู้รวบรวมในท้องถิ่น และผู้รวบรวมกรุงเทพฯ ปัจจัยที่ทำให้ฟาร์มมีลักษณะขนาดใหญ่ขึ้นคือกลไกของตลาดที่ผลักดันให้ฟาร์มต้องมีการปรับตัว โดยฟาร์มขนาดใหญ่สามารถผลิตสุกรได้จำนวนมากและมีปริมาณคงที่สามารถส่งสุกรให้พ่อค้าได้อย่างสม่ำเสมอ ฟาร์มขนาดใหญ่จึงมี

อำนาจต่อรองราคาสุกรกับพ่อค้าผู้รวบรวมสุกร นอกจากนี้ การเป็นฟาร์มขนาดใหญ่มักมีความได้เปรียบจากขนาด (Economic of Scale) มากกว่าฟาร์มขนาดเล็ก

สาเหตุที่ทำให้ฟาร์มเลี้ยงสุกรส่วนใหญ่หันมาทำการเลี้ยงแบบฟาร์มขนาดใหญ่มากขึ้น เนื่องจากค่าแรงมีแนวโน้มสูง และการประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในฟาร์มเลี้ยงสุกร ทำให้ฟาร์มจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีต่างๆเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนที่สูงทำให้เกษตรกรต้องปรับตัวโดยขยายฟาร์มให้เป็นฟาร์มขนาดใหญ่ เพื่อให้คุ้มทุนและได้ประสิทธิภาพ (Economic of Scale) ที่จะนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการเลี้ยง ประกอบกับฟาร์มขนาดเล็กมักเสียเปรียบในการแข่งขันกับฟาร์มขนาดใหญ่ กล่าวคือฟาร์มขนาดใหญ่สามารถตั้งราคาได้ เช่น หากฟาร์มขนาดใหญ่ทราบว่า ในช่วง 4-5 เดือนข้างหน้าจะมีสุกรขุนมาก ฟาร์มขนาดใหญ่สามารถตั้งราคาสุกรและอาหารให้สุกรสูง ซึ่งกลายเป็นต้นทุนสำหรับฟาร์มขนาดกลาง และขนาดเล็กและจำเป็นต้องขายสุกรในราคาที่สูงต่อไปเรื่อยๆ

การผลิตสุกรทั้งสุกรพันธุ์และสุกรขุนในจังหวัดนครปฐมอยู่ภายใต้โครงสร้างการผลิตสุกรเดียวกันทั้งประเทศ กล่าวคืออยู่ภายใต้การนำของเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) และ เบทาโกร และ กลุ่มผู้ผลิตสุกรขนาดใหญ่อื่นๆ ในพื้นที่จังหวัดนครปฐมกว่า 80 ราย เช่น ฟาร์มเลี้ยงสุกร บริษัท เบทาโกรไฮบริดอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ในเครือเบทาโกร บริษัท ปฐมมхамงคล จำกัด บริษัท สยามพรานฟาร์ม จำกัด บริษัท ไทยรุ่งกิจการ จำกัด บริษัท สุริย์ณห์ฟาร์ม 92 จำกัด บริษัท ปฐมเกษตร จำกัด บริษัท เอ. บี. เจ. ฟาร์ม จำกัด เล่งเค็งฟาร์ม เป็นต้น

ซีพีและเบทาโกร มีโรงฆ่าสุกรที่ทันสมัย และมีโรงงานแปรรูปเนื้อสุกรปรุงสุกส่งจำหน่ายทั้งในประเทศ และต่างประเทศ โดยซีพีมีมูลค่าการจำหน่ายเนื้อสุกรและผลิตภัณฑ์กว่า 1.4 แสนล้านบาทต่อปี ส่วนเบทาโกรมีมูลค่าการจำหน่ายเนื้อสุกรและผลิตภัณฑ์กว่า 3 หมื่นล้านบาทต่อปี (ผู้จัดการโรงงานเบทาโกรเซฟตี้มีทแพ็คกิ้ง จำกัด, 20 เมษายน 2551) นอกจากนั้นราคาสุกรที่ซีพีเป็นผู้กำหนดขึ้นมักถูกใช้เป็นราคาอิงในท้องตลาด ซีพีจึงเป็นผู้นำด้านการผลิตสุกร และเป็นผู้กำหนดราคาสุกรที่ทรงอิทธิพลที่สุดในประเทศไทย รองลงมาคือเบทาโกร ดังนั้นการผลิตสุกรในจังหวัดนครปฐมจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของซีพี และเบทาโกรด้วย การเพิ่มขึ้นหรือลดลงปริมาณสุกรของซีพี และเบทาโกร จึงมีผลต่อปริมาณการเลี้ยงสุกรทั้งในจังหวัดนครปฐมและจังหวัดอื่นๆทั่วประเทศ

ผู้ผลิตสุกรครบวงจรอีกหนึ่งบริษัทคือบริษัทเฟรชมีทจำกัดซึ่งมีฟาร์มเลี้ยงสุกรทั้งที่เป็นฟาร์มเลี้ยงสุกรของตนเองและฟาร์มเลี้ยงสุกรแบบจ้างเลี้ยงหรือสัญญาเลี้ยงและกระจายอยู่ทั้งในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและจังหวัดราชบุรี บริษัทมีโรงฆ่าสุกรที่ทันสมัยจำนวน 1 แห่งตั้งอยู่ที่อำเภอนครชัยศรี มีกำลังผลิตเฉลี่ย 450-600 ตัว/วัน ผลผลิตเนื้อสุกรส่วนใหญ่จำหน่ายตามห้างสรรพสินค้าเช่น คาร์ฟูร์ ผลผลิตบางส่วนถูกส่งเข้าโรงงานผลิตเนื้อสุกรแปรรูปในเครือของบริษัทเฟรชมีทเพื่อส่งให้กับภัตตาคารอาหารเช่น ภัตตาคารอาหารเอ็มเค เนื้อสุกรแช่แข็งประมาณร้อยละ 5 ถูกส่งออกจำหน่ายที่ประเทศฮ่องกง บริษัทจำหน่ายเนื้อสุกรบางส่วนให้โรงงานแปรรูปเนื้อสุกรปรุงสุกเพื่อส่งไปจำหน่ายที่ประเทศญี่ปุ่นเช่นโรงงานของบริษัท สุรพล นิธิเรพูดส์ จำกัด บริษัท อายีโนะโมะโตะ โพรสเซนฟู๊ดส์(ประเทศไทย) จำกัด บริษัท แวนการ์ด (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น กล่าวได้ว่าบริษัทเฟรชมีทจำกัดเป็นบริษัทผู้ผลิตเนื้อสุกรที่ครบวงจรเช่นเดียวกับซีพี และเบทาโกรเพราะมีทั้งฟาร์มเลี้ยงสุกร โรงฆ่าสุกร และโรงงานแปรรูปมีทั้งผลิตส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ และจำหน่ายในประเทศ

5.1.2.2 ฟาร์มเลี้ยงสุกรในจังหวัดนครปฐมจำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) ฟาร์มเลี้ยงสุกรมาตรฐาน เป็นฟาร์มสุกรที่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานจากกรมปศุสัตว์ ประกอบด้วยฟาร์มสุกรพ่อ-แม่พันธุ์มาตรฐาน และฟาร์มสุกรขุนมาตรฐาน ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีฟาร์มเลี้ยงสุกรมาตรฐานทั้งหมด 80 ฟาร์ม แบ่งเป็น ฟาร์มสุกรพ่อ แม่พันธุ์สุกร จำนวน 54 ฟาร์ม (มีแม่สุกรพันธุ์จำนวน 33,240 ตัว และพ่อพันธุ์สุกรจำนวน 935 ตัว) และ ฟาร์มสุกรขุน 26 ฟาร์ม

(2) ฟาร์มเลี้ยงสุกรที่ไม่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานคือฟาร์มเลี้ยงสุกรพ่อ-แม่พันธุ์ หรือ ฟาร์มเลี้ยงสุกรขุนทั่วไป เป็นกลุ่มผู้เลี้ยงสุกรส่วนใหญ่ในจังหวัดนครปฐมและมีปริมาณสุกรขุนมากที่สุด (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนฟาร์มเลี้ยงสุกรขุนมาตรฐาน และ ปริมาณสัตว์ที่เลี้ยงในปี พ.ศ. 2550

อำเภอ	จำนวนฟาร์มสุกร ขุนมาตรฐาน (แห่ง)	จำนวนสุกรขุนที่เลี้ยง ในฟาร์มมาตรฐาน (ร้อยละ)	จำนวนสุกรขุนที่ เลี้ยงในฟาร์มทั่วไป (ร้อยละ)	จำนวนสุกรขุนที่ เลี้ยงทั้งหมด (ตัว)
เมือง	16	62,972	472,313	535,285
กำแพงแสน	3	2,163	143,059	145,222
นครชัยศรี	1	160	30,064	30,224
ดอนตูม	3	5,126	25,533	30,659
บางเลน	2	850	26,010	26,860
สามพราน	1	3,500	150,396	153,896
พุทธมณฑล	0	0	21	21
รวม	26	74,771	847,396	922,167

ที่มา สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์, 2551

จากตาราง สุกรขุนที่เลี้ยงในฟาร์มมาตรฐานมีเพียง 74,771 ตัว (ร้อยละ 8.11) และมีสุกรขุนที่เลี้ยงในฟาร์มของเกษตรกรทั่วไปจำนวน 847,396 ตัว (ร้อยละ 91.89) สุกรขุนเหล่านี้จะถูกส่งเข้าฆ่าโรงฆ่าสัตว์และถูกกระจายไปสู่ผู้บริโภคในพื้นที่จังหวัดนครปฐม และกรุงเทพฯ สุกรมีชีวิตบางส่วนจะถูกส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์ของเบทาโกรซึ่งอยู่ที่จังหวัดลพบุรี เพื่อทำการฆ่าและชำแหละเนื้อสุกรส่งจำหน่ายตามห้างสรรพสินค้าและโรงงานแปรรูปเนื้อสุกรปรุงสุกเพื่อส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์

5.1.2.3 การพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกร

กรมปศุสัตว์กำหนดนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โดยกำหนดกิจกรรมการพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกรในระยะเวลา 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548 โดยกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสุกรทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 และปรับปรุงพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกรให้ได้รับการรับรองมาตรฐาน โดยปรับปรุงในด้านการจัดการด้านสุขภาพสัตว์ การจัดการป้องกันโรค และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละฟาร์มจะมีสัตว์แพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มเป็นผู้กำกับดูแล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ การป้องกันโรค และการใช้ยาที่ถูกต้อง ตลอดจนการตรวจสุขภาพสัตว์ที่ฟาร์มก่อนส่งสุกรเข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ เพื่อให้สัตว์ทุกตัวที่จะนำเข้าโรงฆ่าสัตว์มีสุขภาพดี ไม่มีสารตกค้างต่างๆตามเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอน เช่น สารเร่งเนื้อแดง และยาปฏิชีวนะ ต่างๆ

กรมปศุสัตว์ได้ออกระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการขอรับและออกใบรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ พ.ศ.2546 เพื่อเป็นแนวทางในการให้การรับรองหรือขึ้นทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสุกรด้วย ผลการดำเนินการดังกล่าวพบว่าในปี 2550 ฟาร์มสุกรขุนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเพียง 26 ฟาร์ม และมีสุกรขุนร้อยละ 8.11 ของปริมาณสุกรทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดนครปฐม (ตารางที่ 10) ฟาร์มที่ได้รับการรับรองนี้เกือบทั้งหมดเป็นฟาร์มเลี้ยงสุกรของบริษัทขนาดใหญ่เช่น ฟาร์มของบริษัท เบทาโกรไฮ บริด อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นฟาร์มสุกรในเครือบริษัทเบทาโกร ฟาร์มของบริษัท ปฐมมหามงคล จำกัด บริษัท สามพรานฟาร์ม จำกัด บริษัท ไทยรุ่งกิจการ จำกัด บริษัทสุริยันท์ฟาร์ม 92 จำกัด บริษัทปฐมเกษตร จำกัด บริษัท เอ. บี. เจ. ฟาร์ม จำกัด เล่งเค็งฟาร์ม เป็นต้น ฟาร์มเหล่านี้เป็นฟาร์มที่มีเงินทุนมากมีการพัฒนาระบบการเลี้ยงสุกรมาโดยตลอดบางฟาร์มเป็นผู้เลี้ยงสุกรที่มีโรงฆ่าสุกรเพื่อฆ่าสุกรและชำแหละจำหน่ายเองด้วย ฟาร์มขนาดใหญ่เหล่านี้จึงสามารถปรับปรุงระบบการเลี้ยงสัตว์ การจัดการให้สอดคล้องกับมาตรฐานฟาร์มของกรมปศุสัตว์ได้โดยง่ายซึ่งแตกต่างกับฟาร์มขนาดเล็กที่มีเงินทุนน้อยไม่สามารถปรับปรุงฟาร์มให้ได้มาตรฐานตามที่กรมปศุสัตว์กำหนด

ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการขอรับและออกใบรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ พ.ศ.2546 มีลักษณะเป็นการส่งเสริม ไม่ใช่การบังคับให้ปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการว่าจะมีความต้องการรับรองหรือไม่ การพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกรในพื้นที่จังหวัดนครปฐมยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฟาร์มที่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานจึงกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มฟาร์มขนาดใหญ่ เนื่องจากการปรับปรุงเป็นฟาร์มมาตรฐานต้องใช้เงินลงทุนสูง ในขณะที่ขายสุกรในราคาเดิม กำไรจากการขายอาจจะไม่คุ้มกับการลงทุนในการปรับปรุงฟาร์ม และเกษตรกรต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฟาร์มมาตรฐาน ซึ่งมีความยุ่งยาก ใช้เงินลงทุนมาก มีความเสี่ยงสูงและต้องชำระภาษีเงินได้เป็นเงินจำนวนมาก ผู้เลี้ยงสุกรเห็นว่าการเข้าร่วมโครงการเป็นภาระต่อเกษตรกรมากกว่าเป็นประโยชน์ ถึงแม้กรมปศุสัตว์จะพยายามส่งเสริมในด้านหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ และการชดเชยของรัฐบาลตามนโยบายพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกร แต่ก็ไม่ใช่สิ่งจูงใจที่ทำให้เกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ผู้เลี้ยงสุกรก็สามารถเลี้ยงสุกรได้ตามปกติ การเข้าออก ในธุรกิจการเลี้ยงสุกรของเกษตรกรขึ้นอยู่กับราคาสุกรมีชีวิตในประเทศเป็นหลัก

อาชีพเลี้ยงสุกร ผู้เลี้ยงสุกรมักประสบปัญหาอยู่เสมอโดยเฉพาะช่วงที่ต้นทุนการผลิตสูง เช่น อาหารสัตว์ราคาแพง ขาดแคลนแรงงาน ราคาสุกรตกต่ำ การปรับตัวของผู้เลี้ยงในแต่ละระดับจะแตกต่างกันไป ดังนี้

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงแบบครัวเรือน เป็นผู้เลี้ยงอิสระกลุ่มนี้เลี้ยงสุกรโดยใช้วัสดุทางการเกษตรเหลือใช้ และเศษอาหารที่เหลือบริโภคการเลี้ยงสุกรไม่พัฒนาคือเป็นแบบดั้งเดิม การเปลี่ยนแปลงของราคาอาหารสัตว์ จะไม่มีผลกระทบต่อกลุ่มมากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงของราคาสุกรมีชีวิตจะทำให้กลุ่มนี้เลิกเลี้ยง หรือหยุดเลี้ยงชั่วคราวแล้วกลับมาเลี้ยงอีกเมื่อราคาสุกรในท้องตลาดสูงขึ้น

(2) กลุ่มที่เลี้ยงอิสระรายเล็ก ในสถานการณ์ที่ตลาดสุกรราคาตกต่ำ หรือ ต้นทุนการผลิตสุกรเพิ่มสูง ผู้เลี้ยงจะเลิกเลี้ยงและกลับมาเลี้ยงอีกเมื่อสุกรราคาสูงขึ้น การเลี้ยงสัตว์ไม่พัฒนามากนัก กลุ่มผู้เลี้ยงมีทุนทรัพย์ไม่มาก ต้องอาศัยสินเชื่อจากผู้ขายอาหารสัตว์เป็นหลัก ผู้เลี้ยงอยู่กันอย่างกระจัดกระจายไม่มีการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรที่เป็นปีกแผ่น เกษตรกรขาดอำนาจต่อรองราคาสุกรที่ต้องขาย และต้องเป็นผู้แบกรับภาระคนสุดท้ายเมื่อสุกรมีชีวิตราคาตกต่ำ

(3) กลุ่มผู้เลี้ยงอิสระรายใหญ่ กลุ่มนี้มีระบบการผลิตที่ทันสมัยเพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียจากโรคระบาดสัตว์ เป็นกลุ่มที่มีสุกรขุนจำนวนมากมีสุกรแม่พันธุ์ตั้งแต่ 500-1,000 ตัว กลุ่มนี้แม้ราคาสุกรจะตกต่ำติดต่อกันหลายเดือนก็อยู่ได้โดยอาศัยเทคนิคการจัดการโดยหารายได้ในช่วงมีกำไรมากมาใช้ในช่วงนี้ ฟาร์มจะผสมอาหารสัตว์ใช้เองทำให้ต้นทุนอาหารถูกลง บางรายแก้ไขปัญหามาโดยฆ่าชำแหละส่งเชียงเพื่อตัดวงจรการผลิตและหารายได้จากการขายลูกสุกรมาชำแหละการขาดทุน หรือเป็นเงินสดหมุนเวียน กลุ่มนี้จะเก็งตลาดและพยายามปรับปริมาณการเลี้ยงให้ใกล้เคียงกับสถานการณ์ของตลาด

(4) กลุ่มที่เลี้ยงเชิงพาณิชย์ กลุ่มนี้มีปัญหาน้อยเพราะเป็นผู้ขาย ลูกสุกร เนื้อสุกร และผลิตภัณฑ์ แม้มีรายได้จากการเลี้ยงสุกรน้อยหรือขาดทุน ก็จะมีรายได้จากธุรกิจต่อเนื่องเข้ามาชดเชย ส่วนใหญ่มีระบบการเลี้ยงสุกรที่พัฒนาสามารถพัฒนาฟาร์มจนได้รับการจดทะเบียนหรือรับรองจากกรมปศุสัตว์ได้

สรุปได้ว่า การเลี้ยงสุกรในจังหวัดนครปฐมกระจายอยู่ในทุกอำเภอ ผู้เลี้ยงสุกรมีอิสระที่จะเลี้ยงสุกร โดยพฤติกรรมของผู้เลี้ยงสุกรจะยึดราคาสุกรมีชีวิตเป็นหลักเกณฑ์ตัดสินใจว่าจะเลี้ยงสุกรหรือไม่ การพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกรเพื่อให้ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานจากกรมปศุสัตว์ตามนโยบายของรัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากลักษณะของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้บังคับให้ผู้เลี้ยงสุกรต้องพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกรเป็นฟาร์มมาตรฐานแต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของเกษตรกร แต่ผลดีของฟาร์มที่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐาน ผู้

เลี้ยงสุกรสามารถส่งสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสุกรและชำแหละเนื้อสุกรเพื่อการส่งออก หรือ เข้าร่วมในโครงการเนื้อสัตว์อนามัยของกรมปศุสัตว์ซึ่งสามารถจำหน่ายเนื้อสุกรได้ในราคาที่แพงกว่าเนื้อสุกรทั่วไป

5.2 โครงสร้างการตลาดสุกรในจังหวัดนครปฐม

5.2.1 วิธีการตลาดสุกร

วิธีการตลาดจะเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการหลายฝ่ายคือ ผู้เลี้ยงสุกร พ่อค้าคนกลาง โรงฆ่าสุกร และผู้บริโภค ดังนี้

(1) ผู้เลี้ยงรายย่อย จะขายสุกรมีชีวิตให้กับพ่อค้าผู้รวบรวมระดับท้องถิ่น พ่อค้าผู้รวบรวมกรุงเทพฯ นายหน้าตัวแทนจัดหาสุกร หลังจากนั้นสุกรมีชีวิตจะถูกส่งต่อไปยังพ่อค้าส่งสุกรชำแหละในเมือง หรือพ่อค้าส่งสุกรชำแหละกรุงเทพฯ เพื่อทำการฆ่าชำแหละและส่งต่อไปให้พ่อค้าปลีกชำแหละหรือเชียงใหม่ หรือ ลูกเชียงใหม่ในท้องถิ่นหรือกรุงเทพฯ เนื้อสุกรบางส่วนถูกส่งต่อไปให้โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์เนื้อสุกร (หมูแผ่น หมูหยอง กุนเชียง ลูกชิ้น) จนมาถึงผู้บริโภคในที่สุด

(2) ฟาร์มขนาดใหญ่ จะขายสุกรให้พ่อค้าส่งสุกรชำแหละในท้องถิ่น หรือกรุงเทพฯ นายหน้าตัวแทนพ่อค้า พ่อค้าแบ่งสุกรหน้าโรงฆ่า ตามปกติฟาร์มขนาดใหญ่มักจะมีตลาดรับซื้อประจำของตนทั้งในท้องถิ่นและตลาดกรุงเทพฯ โดยจะมีสัญญาส่งสุกรมีชีวิตในแต่ละงวดให้เพียงพอกับความต้องการฆ่าในแต่ละวัน

(3) เกษตรกรผู้เลี้ยงระดับบริษัทหรือเป็นผู้เลี้ยงสุกรในเครือบริษัทอาหารสัตว์ ตามปกติบริษัทจะเป็นผู้ดำเนินการขายสุกรมีชีวิตของฟาร์มเอง สุกรมีชีวิตส่วนใหญ่จะขายให้กับพ่อค้าส่งสุกรชำแหละในกรุงเทพฯ ผู้เลี้ยงสุกรกลุ่มนี้บางรายดำเนินธุรกิจการค้าปลีกสุกรชำแหละและผลิตภัณฑ์สุกรจากเนื้อสุกรเองด้วย บางรายทั้งจำหน่ายเนื้อสุกรในประเทศ ส่งออก และแปรรูปผลิตภัณฑ์เนื้อสุกรเพื่อส่งออกด้วย เช่น บริษัท เฟรชมีทโปรเซสซิ่ง จำกัด บริษัทเบทาโกรไฮบริด อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

(4) พ่อค้ารวบรวมสุกรระดับท้องถิ่น เป็นผู้รวบรวมสุกรมีทุนไม่มากนัก ส่วนใหญ่รวบรวมสุกรจากเกษตรกรที่เลี้ยงสุกรแบบครัวเรือน หรือผู้เลี้ยงรายย่อยนำสุกรเข้าโรงฆ่าสุกรและชำแหละ ขายให้พ่อค้าปลีกในท้องถิ่น พ่อค้ากลุ่มนี้บางรายขายสุกรต่อให้พ่อค้าส่งที่รับซื้อสุกรส่งเข้ากรุงเทพฯ พ่อค้ารวบรวมสุกรระดับท้องถิ่นรายเล็กส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการค้าสุกรเป็นงานรองจากการทำอาชีพด้านอื่น การค้าระดับนี้มีการแข่งขันสูงเพราะการเข้าสู่ตลาด (Market Entry) ทำได้โดยง่ายโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สุกรมีราคาสูงจะมีพ่อค้าประเภทนี้เพิ่มขึ้น และมีการแข่งขันกับพ่อค้ารายเดิม ทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงมีสิทธิเลือกที่จะขายให้พ่อค้าคนใดก็ได้ และถ้า

เกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรไม่พอใจราคาก็อาจเลือกที่จะเลี้ยงสุกรเพื่อรอราคาต่อไป นอกจากเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรจะมีพันธะหนี้สิน (ตกหมู) กับพ่อค้าผู้รวบรวมรายได้อยู่ก่อน ซึ่งจำเป็นต้องขายสุกรให้กับพ่อค้ารายนั้นโดยขาดโอกาสต่อรอง

ในอดีต พ่อค้ารวบรวมสุกรในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรายใหญ่มักเป็นเจ้าของโรงสี เนื่องจากการเลี้ยงสุกรพื้นบ้านต้องอาศัยรำ ปลายข้าว ซึ่งส่วนผสมอาหารเหล่านี้ได้มาจากโรงสี นอกจากนั้นโรงสียังให้บริการทางด้านเงินทุนแก่ผู้เลี้ยงด้วย ดังนั้นบทบาทของเจ้าของโรงสีที่มีต่อผู้เลี้ยงสุกรระดับชาวบ้านจึงค่อนข้างสำคัญ เจ้าของโรงสีจะเป็นผู้รู้แหล่งเลี้ยงสุกรในท้องถิ่นและจำนวนสุกรที่เลี้ยง จึงสามารถรวบรวมสุกรได้มาก ปัจจุบันบทบาทของโรงสีได้ถูกแทนที่โดยพ่อค้าผู้รวบรวมสุกรซึ่งทำธุรกิจการค้าด้านนี้โดยตรงเนื่องจาก พ่อค้าผู้รวบรวมนอกจากจะดำเนินธุรกิจการค้ารวบรวมสุกรแล้วยังทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อ อาหารสัตว์ และปัจจัยการผลิตอื่นๆ พ่อค้าผู้รวบรวมรายใหญ่ส่วนมากเป็นตัวแทนผู้ผลิตอาหารสัตว์ ผู้นำหรือนายทุนท้องถิ่น การรับซื้อสุกรมีทั้งรับซื้อสุกรจากเกษตรกรโดยตรงและซื้อผ่านนายหน้าคนกลาง

(5) พ่อค้ารวบรวมสุกรระดับกรุงเทพฯ รวบรวมสุกรจากพ่อค้ารวบรวมสุกรระดับท้องถิ่น ฟาร์มขนาดใหญ่ และบริษัทผลิตสุกร เพื่อส่งเข้าโรงฆ่าสุกรเพื่อชำแหละและจำหน่ายให้พ่อค้าปลีกรุงเทพฯ พ่อค้ารวบรวมสุกรระดับกรุงเทพฯ บางรายก็ขายซากสุกรให้พ่อค้าส่งรายใหญ่กว่า

(6) พ่อค้าส่งสุกรชำแหละ (พ่อค้าเตา) พ่อค้าส่งสุกรทั้งในระดับท้องถิ่น และพ่อค้าส่งกรุงเทพฯ รับซื้อสุกรมีชีวิตจากพ่อค้ารวบรวมสุกร หรือรับซื้อจากผู้เลี้ยงสุกรโดยตรงเพื่อส่งเข้าโรงฆ่าสุกรและขายส่งไปยังลูกเขียงในเขตจังหวัด และส่งไปยังพ่อค้าเขียงเจ้าประจำในตลาดกรุงเทพฯ เช่น ตลาดพรานนก ตลาดสะพานควาย และตลาดห้วยขวาง เป็นต้น

พ่อค้าเตาต้องขออนุญาตฆ่าสุกรจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่โรงฆ่าสุกรตั้งอยู่ โดยเสียอากรการฆ่าสัตว์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของโรงฆ่าสัตว์ หากเป็นโรงฆ่าสัตว์ของท้องถิ่นก็เสียค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ต่อจากนั้นจึงนำสุกรชำแหละจำหน่ายให้ลูกเขียง หรือ เขียงหมู หรือผู้ค้าสุกรชำแหละปลีกรตามตลาดสดต่างๆ พ่อค้าส่งมักมีคอกพักเพื่อรวบรวมสุกรที่ซื้อมาซึ่งมีจำนวนมากพอกับความต้องการในแต่ละวันและมีเหลือสำรองเผื่อขาดแคลนด้วย ซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนัก เพราะสุกรอาจเจ็บป่วย น้ำหนักลด และต้องเสียค่าอาหาร

พ่อค้าเตารับซื้อสุกรมี่ชีวิตเพื่อฆ่าและชำแหละให้แก่พ่อค้าเชียงหรือพ่อค้าปลีกสุกรชำแหละในตลาดสดท้องถิ่น หรือ กรุงเทพฯ และในบางครั้งก็ทำหน้าที่รับจ้างฆ่าและชำแหละสุกรด้วย การฆ่าและชำแหละสุกรจะแบ่งสุกรออกเป็นซากสุกร 2 ซีก เครื่องใน และหัว แล้วซึ่งรวมขายในราคาเดียวกัน

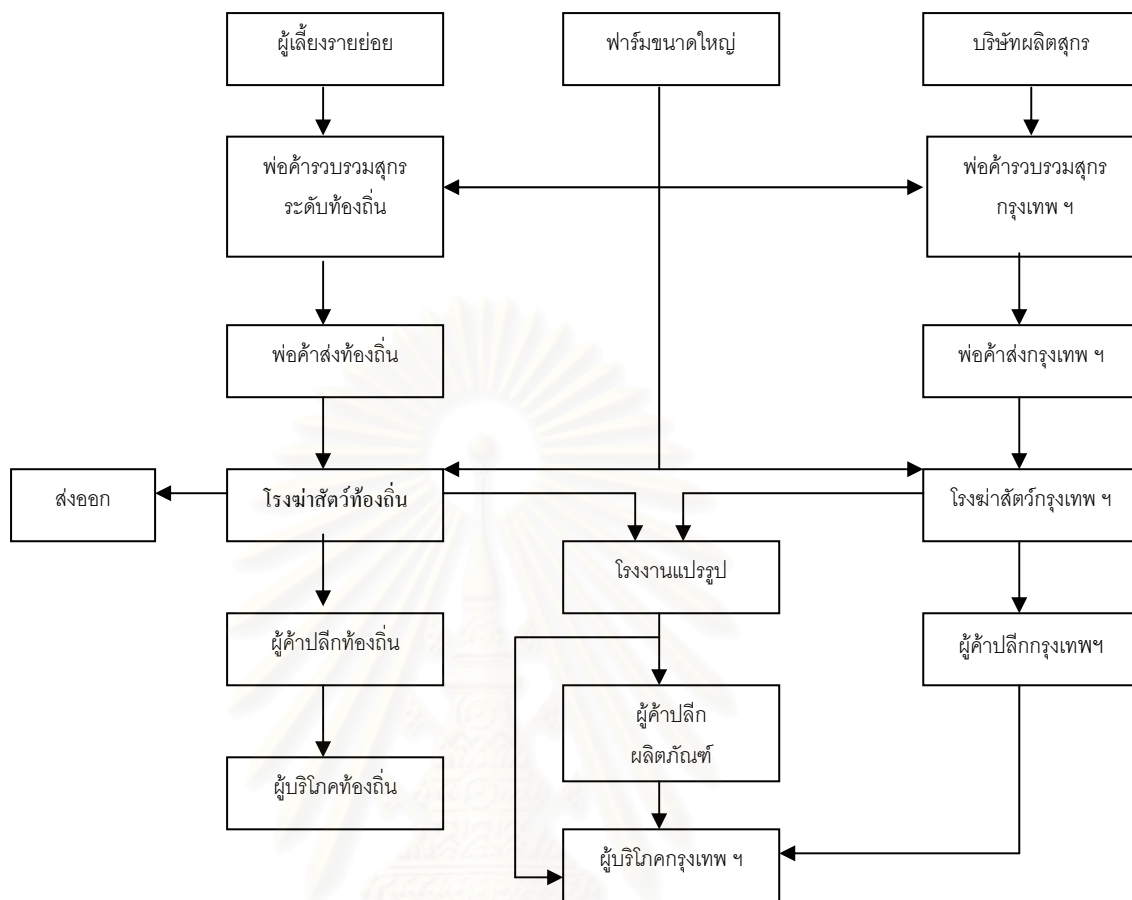
(7) พ่อค้าปลีกสุกรชำแหละ พ่อค้าประเภทนี้ภาษาตลาดเรียกว่า “ลูกเชียง” หรือ “เชียงหมู” ลูกเชียงเป็นผู้นำเนื้อสุกรชำแหละจากพ่อค้าส่งสุกรไปขายแก่ผู้บริโภคตามตลาดสดต่างๆ สามารถแบ่งประเภทของพ่อค้าปลีกชำแหละตามขนาดและการประกอบธุรกิจ ดังนี้

ก. พ่อค้าปลีกชำแหละทั่วไป เป็นกลุ่มพ่อค้าจำนวนมากที่สุด ตามปกติพ่อค้ากลุ่มนี้จะรับซื้อสุกรชำแหละโดยตรงจากพ่อค้าส่งแล้วนำมาจำหน่ายแก่ผู้บริโภคตามตลาดสดทั่วไป

ข. พ่อค้าปลีกและชำแหละขนาดใหญ่ จะซื้อสุกรชำแหละจากพ่อค้าส่งจำนวนมากแล้วนำมาจำหน่ายต่อให้แก่ผู้บริโภคโดยตรงส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งส่งให้กับลูกเชียงรายย่อยหรือแยกชิ้นส่วนใส่ภาชนะส่งไปจำหน่ายให้แก่ลูกค้าที่เป็นซูเปอร์มาร์เกต

ค. พ่อค้าปลีกชำแหละรายย่อย จะซื้อสุกรชำแหละจากพ่อค้าส่ง พ่อค้าปลีกและชำแหละรายใหญ่ในตลาดเดียวกันหรือตลาดอื่น

ง. พ่อค้าปลีกชำแหละที่รับซื้อสุกรมี่ชีวิตแล้วจากโรงฆ่าสุกรทำการฆ่าและชำแหละเนื้อสุกรเพื่อจำหน่ายแก่ผู้บริโภคหรือพ่อค้าปลีกรายย่อย พ่อค้าปลีกประเภทอาจมีการรวมตัวทำการค้าในรูปแบบของ “กงสี” ในการดำเนินงานของกงสีจะเลือกหัวหน้ากงสีขึ้นมา 1 คน และหลงจู้ 1 คน ทำหน้าที่จัดหาสุกรมาฆ่าและชำแหละแบ่งขายให้กับสมาชิกกงสีทุกเชียง รวมทั้งเชียงของหัวหน้ากงสีและหลงจู้ด้วย หลงจู้จะเป็นผู้ดำเนินกิจการการค้าของกงสีโดยจะมีการจ้างคนงานจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ได้แก่การจับสุกร บรรทุกสุกรไปโรงฆ่าสัตว์ ทำการฆ่าและชำแหละเนื้อสุกร แล้วบรรทุกซากสุกรชำแหละจากโรงฆ่าสัตว์ไปยังเชียงของสมาชิก ซากสุกรที่ฆ่าแล้วจะแบ่งเป็นเนื้อ 2 ซีก เครื่องใน และหัวโดยทำเบอร์สุกรแต่ละตัว เนื่องจากสุกรแต่ละตัวจะมีคุณภาพซากที่แตกต่างกัน ดังนั้น หลงจู้จะเป็นผู้จับสลากแบ่งสรรซากสุกรให้แก่สมาชิก จำนวนสุกรที่ทำการฆ่าแต่ละวันจะรวบรวมจากความต้องการของลูกเชียงแต่ละราย ส่วนราคาชำแหละที่กลุ่มขายให้แก่สมาชิกกงสีจะแปรผันไปตามราคาสุกรมี่ชีวิตขณะนั้น แต่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคาบ่อยนัก ส่วนการแบ่งสรรประโยชน์เมื่อครบสิ้นเดือนจะมีการคิดบัญชีกำไร ขาดทุนของกลุ่ม ถ้ากงสีมีกำไร ก็จะนำผลกำไรมาแบ่งให้ลูกเชียงตามสัดส่วนน้ำหนักสุกรที่ลูกเชียงรับไปขายแต่ถ้ากงสีขาดทุนลูกเชียงก็ต้องรับภาระจ่ายเงินชดเชยให้แก่กงสี



ภาพที่ 7 วิถีตลาดสุกรจังหวัดนครปฐม

จากภาพที่ 7 แหล่งผลิตสุกรแบ่งออกเป็น 3 แหล่ง คือ ผู้เลี้ยงรายย่อย ฟาร์ม การค้า และบริษัทที่ผลิตสุกรเป็นการค้า สุกรที่ผลิตได้จากผู้เลี้ยงทั้ง 3 กลุ่ม จะรวบรวมโดยพ่อค้า คนกลางระดับท้องถิ่น พ่อค้ารวบรวมกรุงเทพฯ หรือ พ่อค้าส่งสุกรฆ่าชำแหละท้องถิ่น โดยผู้เลี้ยง แต่ละกลุ่มจะส่งสุกรส่วนใหญ่ให้แก่พ่อค้าคนกลางต่างๆ กัน กล่าวคือ ผู้เลี้ยงรายย่อยจะขายสุกร ให้แก่พ่อค้ารวบรวมสุกรมีชีวิตระดับท้องถิ่นเป็นหลัก จากนั้นพ่อค้ารวบรวมสุกรจะส่งสุกรให้แก่ พ่อค้าส่งชำแหละท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง แต่ฟาร์มการค้าจะส่งขายสุกรโดยตรงให้แก่พ่อค้าชำแหละ ท้องถิ่น จากนั้นสุกรที่ชำแหละแล้ว ส่วนหนึ่งจะส่งให้แก่พ่อค้าปลีกชำแหละท้องถิ่นเพื่อขายให้แก่ ผู้บริโภคท้องถิ่นต่อไป อีกส่วนหนึ่งจะส่งขายให้โรงงานแปรรูป เพื่อแปรรูปให้เป็นเนื้อสุกรให้เป็น ผลิตภัณฑ์อาหารประเภทต่างๆ ซึ่งกระจายให้แก่ผู้บริโภคโดยพ่อค้าปลีกต่อไป หรือผลิตภัณฑ์อาจ จำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคกรุงเทพฯ โดยตรง สำหรับผู้เลี้ยงที่เป็นบริษัทผลิตเป็นการค้าจะส่งสุกรให้แก่ พ่อค้ารวบรวมกรุงเทพฯ เป็นหลัก จากนั้น พ่อค้ารวบรวมสุกรจะส่งสุกรให้แก่พ่อค้าชำแหละ

กรุงเทพฯ สุกรชำแหละส่วนหนึ่งจะส่งให้แก่พ่อค้าปลีกชำแหละเพื่อขายให้แก่ผู้บริโภคกรุงเทพฯ และอีกส่วนหนึ่งจะส่งให้แก่โรงงานแปรรูปเช่นเดียวกับการตลาดของผู้เลี้ยงรายย่อยและฟาร์มการค้าสำหรับโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก ซึ่งในพื้นที่จังหวัดนครปฐมมีอยู่ 1 แห่ง คือโรงฆ่าสุกรของบริษัทเฟรมีท โปรเซสซิง จำกัด วิธีการผลิตสุกรมีหลักการเหมือนกับโรงฆ่าสุกรรายอื่นๆ แตกต่างตรงที่เนื้อสุกรบางส่วนจะถูกส่งออกไปยังเกาะฮ่องกง เนื้อสุกรส่วนใหญ่ถูกนำไปจำหน่ายในตลาดระดับบนหรือตามห้างสรรพสินค้า โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์เพื่อการส่งออก

วิธีการตลาดในทางปฏิบัติจริงๆ อาจมีขั้นตอนแตกต่างไปจากรายละเอียดที่กล่าวมา ทั้งนี้เนื่องจากเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรโดยทั่วไปมีอิสระในการเลือกที่จะขายสุกรให้กับผู้ซื้อสุกรรายใดก็ได้ ขณะเดียวกันในการซื้อขายพ่อค้าผู้รับซื้อสุกรอาจทำการซื้อขายโดยผ่านบางขั้นตอนทางการตลาด เช่น พ่อค้าสุกรชำแหละอาจไปรับซื้อสุกรมาจากเกษตรกรผู้เลี้ยงมาชำชำแหละโดยตรงโดยไม่ผ่านพ่อค้ารวบรวมสุกรหรือพ่อค้าส่งสุกรชำแหละ หรือพ่อค้าผู้รับซื้อเองอาจมีการดำเนินธุรกิจการค้าสุกรหลายอย่างพร้อมกัน เช่น การรวบรวมสุกรมีชีวิต การขายส่งสุกรชำแหละ จนถึงขายปลีกสุกรชำแหละ เป็นต้น

5.2.2 การตลาดสุกร

การซื้อขายสุกรจะเกิดขึ้น ณ ฟาร์มของผู้เลี้ยง กล่าวคือ พ่อค้าคนกลางและนายหน้านิยมไปซื้อสุกรมีชีวิตที่ฟาร์มของเกษตรกร รองลงมาเป็นการซื้อขายที่สำนักงานของพ่อค้า โดยเกษตรกรเป็นผู้ขนส่งสุกรมีชีวิตมาขายให้กับพ่อค้าสุกร โดยมูลค่าการซื้อขายจะกำหนดจากน้ำหนักของสุกร รองลงมาได้แก่การเหมาขายเป็นรายตัว การส่งสุกรเข้าจำหน่ายในกรุงเทพฯ จะมีลักษณะการติดต่อซื้อขายกันเป็นประจำระหว่างเกษตรกรหรือฟาร์มใหญ่ บริษัทผลิตสุกร กับพ่อค้าส่งหรือพ่อค้าเตา ซึ่งพ่อค้าเตาจะมีการติดต่อกับผู้ขายสุกรมากกว่า 1 รายเพื่อตกลงซื้อขายล่วงหน้าโดยมีการจัดคิวและกำหนดปริมาณสุกรที่จะนำมาส่งเข้าสู่โรงฆ่า ส่วนการซื้อขายในตลาดส่งออก ปกติผู้ดำเนินการซื้อขายปัจจุบันส่วนใหญ่ได้แก่บริษัทค้าสัตว์ซึ่งดำเนินการซื้อขายผ่านผู้นำเข้าในตลาดต่างประเทศ เช่น บริษัท เฟรมีทโปรเซสซิง จำกัด ส่งเนื้อสุกรสดไปยังฮ่องกง เป็นต้น

การกำหนดราคาสุกร

(1) การกำหนดราคาสุกรมีชีวิต

ราคาสุกรมีชีวิตในท้องตลาดจะถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ตามอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ซึ่งมักจะมีคลื่นไหวรุนแรง ทำให้ราคาสุกรมีชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงสูง ทั้งนี้ เนื่องจากปริมาณการผลิตสุกรไม่แน่นอนเกษตรกรสามารถเข้าออกธุรกิจได้

ง่าย เป็นไปอย่างเสรี และมีผู้เลี้ยงจำนวนมากกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศและมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาสุกรมีชีวิตในจังหวัดนครปฐม เช่น ในภาวะที่ตลาดทั่วประเทศมีปริมาณสุกรมากเกินความต้องการ ราคาสุกรมีชีวิตในจังหวัดนครปฐมจะตกต่ำด้วย หรือในภาวะที่มีปริมาณความต้องการสุกรทั่วประเทศสูง เกิดความขาดแคลนราคาสุกรสูงขึ้น จะส่งผลให้ราคาสุกรมีชีวิตในจังหวัดนครปฐมสูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นตลาดเนื้อสุกรที่ใหญ่ที่สุด พ่อค้ามักจะยึดถือราคาตลาดกรุงเทพฯ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาซื้อขายสุกรมีชีวิตจากเกษตรกร ซึ่งราคาตลาดในกรุงเทพฯ ก็จะถูกกำหนดโดยกลุ่มบริษัทผู้ผลิตสุกรขนาดใหญ่เป็นผู้กำหนดเช่น ซีพี เบทาโกร เป็นต้น

นอกจากการเคลื่อนไหวราคาสุกรมีชีวิตเป็นไปตามอุปสงค์-อุปทาน แล้วยังมีปัจจัยอื่นมีผลต่อราคาสุกรมีชีวิตด้วยเช่นกัน ซึ่งสามารถจำแนกย่อยออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

ก. สุกรพันธุ์ (สุกรสาว อายุประมาณ 23-25 สัปดาห์ ใช้เป็นแม่พันธุ์) ลูกสุกรพันธุ์ (พันธุ์แท้ และ พันธุ์ผสม) ลูกสุกรขุน (ลูกสุกรอ่อนน้ำหนัก 12-15 กิโลกรัม หรือ ลูกสุกรรุ่นน้ำหนัก 30-60 กิโลกรัม เกษตรกรนำไปเลี้ยงเป็นสุกรขุนเพื่อขายให้พ่อค้ารวบรวมส่งโรงฆ่าสัตว์) ซี.พี. เป็นผู้เลี้ยงรายใหญ่ระดับประเทศ รองลงไปคือ เครือเบทาโกร การกำหนดราคามักจะใช้ราคาของซี.พี. เป็นราคานำของตลาด หรือใช้เป็นราคาอ้างอิงในการซื้อขาย ซึ่งราคาอาจสูงหรือต่ำกว่าราคาของซี.พี. ก็ได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของลูกสุกร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อผู้ขาย และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการขาย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีผู้ผลิตลูกสุกรขุนออกจำหน่ายมากก็ตาม แต่ซี.พี. ก็ยังเป็นผู้นำด้านราคา

ข. สุกรขุน (เป็นสุกรน้ำหนัก 90-100 กิโลกรัม) ซี.พี. เป็นผู้นำด้านราคา เพราะการซื้อขายจะใช้ราคาที่ ซี.พี. กำหนด เป็นหลัก ซึ่งการกำหนดราคาจะพิจารณาจากปริมาณการผลิตในแต่ละช่วงเวลา จำนวนสุกรที่ลดลงเพราะโรคระบาด ภัยธรรมชาติ และราคาอาหารสัตว์ จำนวนแม่พันธุ์ที่มีอยู่ ผู้เลี้ยงสุกรขุนรายใหญ่ มักจะมีอำนาจต่อรองทางราคาซื้อขายกับพ่อค้าคนกลางผู้รับซื้อสุกรมีชีวิตพอสมควรเนื่องจากมีปริมาณสุกรมีชีวิตที่จะป้อนให้กับพ่อค้าได้เป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง โดยจะมีการตกลงราคาซื้อขายกันเป็นเจ้าประจำ ส่วนเกษตรกรผู้เลี้ยงรายย่อย มีอำนาจต่อรองทางด้านราคาและผลประโยชน์กับพ่อค้าค่อนข้างจะน้อยโดยเฉพาะในช่วงที่ราคาสุกรตกต่ำเกษตรกรรายย่อยมักถูกพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นกดราคาซื้อขายอย่างมาก

(2) การกำหนดราคาซากสุกรชำแหละ

การค้าปลีกเนื้อสุกรที่เขียงในตลาดสดถูกควบคุมราคาจำหน่ายโดยกรมการค้าภายใน ราคาที่ควบคุมจะขึ้นอยู่กับราคาสุกรมีชีวิตภายในประเทศ หน้าโรงฆ่าสัตว์ ตามสูตรการ

คำนวณ “คุณสองบวกสอง” โดยนำเอาราคาสุกรมี่ชีวิตภายในประเทศคูณ 2 และบวก 2 (ราคาสุกรขายปลีก = $[2 \times (\text{ราคาสุกรมี่ชีวิต}) + 2]$ หากพ่อค้าคนกลางซื้อสุกรมี่ชีวิตในราคาที่สูงก็สามารถที่จะขายเนื้อสุกรได้ในราคาที่สูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างการตลาดของผู้ขายสุกรชำแหละ หรือ “เชียง” ซึ่งการเข้าออกเป็นไปได้ยากเพราะพื้นที่มีจำกัด ทุกเชียงเป็นลูกค้าของผู้ค้าส่งหรือผู้จับสุกรขาย ตลาดกลุ่มนี้จึงเป็นตลาดที่ค่อนข้างผูกขาด “เชียง” สามารถร่วมกันกำหนดราคาได้ บางครั้งสามารถแสดงอิทธิพลเหนือผู้ค้าส่ง หรือผู้จับสุกรขายอีกด้วย ราคาขายปลีกในตลาดสดจึงเป็นราคาเดียว จึงกล่าวได้ว่า เชียงเป็นผู้กำหนดราคาเนื้อสุกรจากพ่อค้าเนื้อส่ง

(3) การกำหนดราคาที่เชียง

การค้าปลีกเนื้อสุกรที่เชียงในตลาดสดถูกควบคุมราคาจำหน่ายโดยกรมการค้าภายใน โดยราคาที่ควบคุมจะขึ้นอยู่กับราคาสุกรมี่ชีวิตภายในประเทศ หน้าโรงฆ่าสัตว์ ตามสูตรการคำนวณ “คุณสองบวกสอง” แต่ในความเป็นจริงการควบคุมราคาดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดราคาขั้นต่ำของราคาขายปลีกเนื้อสุกรหน้าเชียงเท่านั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติพ่อค้าส่วนใหญ่จะจำหน่ายสูงกว่าราคาที่กรมการค้าภายในกำหนดไว้ ราคาสุกรชำแหละจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงตามราคาของสุกรขุนมีชีวิตมากนัก โดยเฉพาะเมื่อสุกรขุนมีชีวิตราคาตกต่ำ

5.2.3 แหล่งจำหน่ายสุกร

สุกรที่เลี้ยงในพื้นที่จังหวัดนครปฐมถูกส่งเข้าโรงฆ่าสัตว์ทั้ง 60 แห่งและกระจายเนื้อสุกรบางส่วนไปสู่ผู้บริโภคในพื้นที่ เนื้อสุกรส่วนใหญ่ถูกส่งไปจำหน่ายนอกพื้นที่จังหวัดนครปฐมเช่น ส่งออกต่างประเทศ และจำหน่ายที่กรุงเทพฯ สุกรมี่ชีวิตบางส่วนถูกส่งไปเข้าโรงฆ่าสัตว์ของเบทาโกรซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดลพบุรี เพื่อชำแหละขายตามห้างสรรพสินค้าและส่งให้โรงงานแปรรูปเนื้อสุกรปรุงสุกเพื่อส่งออกไปจำหน่ายที่ประเทศญี่ปุ่น และสิงคโปร์

ตลาดกรุงเทพฯ คือตลาดหลักที่รองรับเนื้อสุกรจากโรงฆ่าสุกรในจังหวัดนครปฐม สุกรที่ฆ่าและชำแหละแล้วพ่อค้าจะขนส่งซากสุกรไปจำหน่ายที่ตลาดพรานนกซึ่งเป็นตลาดเนื้อสุกรขนาดใหญ่และเป็นจุดรวบรวมเนื้อสุกรจากภาคตะวันตกเช่น ราชบุรี และนครปฐมเพื่อกระจายเนื้อสุกรไปตามตลาดสดต่างๆที่กรุงเทพฯ สำหรับเส้นทางการขนส่งเนื้อสุกรจะเคลื่อนที่ผ่านอำเภอเมือง หรืออำเภอสามพราน เข้าสู่เขตตลิ่งชัน และตลาดพรานนก พ่อค้าพยายามหลีกเลี่ยงการขนส่งสุกรในเส้นทางอื่นเพราะมีโอกาสเสี่ยงที่จะถูกจับหรือต้องจ่ายค่าผ่านทางให้ด่านต่างๆ ในการจ่ายให้เจ้าหน้าที่แต่ละครั้งไม่มากประมาณคันละ 100 บาท ส่วนใหญ่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ที่พบในระหว่างเดินทาง หรือเป็นพวกชาจร ส่วนในเขตที่โรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่ ถือเป็นเรื่อง

ปกติที่ต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ในเขตอยู่แล้วไม่ว่าโรงฆ่าสัตว์จะมีใบอนุญาตหรือไม่ การส่งซาก สุกที่ตลาดพรานนกจะเริ่มประมาณสี่-ห้าโมงเย็นไปจนถึงตอนกลางคืน

5.3 กลุ่มผลประโยชน์กับการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์

การดำเนินกิจกรรมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลในพื้นที่จังหวัด นครปฐมมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ ซึ่ง ประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรขุน กลุ่มผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ กลุ่มผู้ค้าสัตว์ กลุ่มผู้บริโภคเนื้อสุกร และราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

1. ผู้เลี้ยงสุกร

กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรขุนในจังหวัดนครปฐมประกอบด้วยผู้เลี้ยงสุกรขุนรายย่อย ฟาร์ม เลี้ยงสุกรขุนขนาดใหญ่ และบริษัทผู้ผลิตสุกรขุน กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้ เลี้ยงสุกรเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เลี้ยงสุกรให้โตได้น้ำหนักประมาณ 90-100 กิโลกรัม แล้ว จำหน่ายให้พ่อค้าผู้รวบรวมสุกร เพื่อนำไปฆ่าชำแหละและส่งให้เขียงตามตลาดสดท้องถิ่น หรือ ตลาดกรุงเทพฯ การซื้อขายจะมีลักษณะการต่อรองราคาระหว่างผู้เลี้ยงสุกร กับผู้ซื้อ ผู้ที่มีอำนาจ ในการต่อรองคือกลุ่มผู้เลี้ยงสุกรขนาดใหญ่ ส่วนกลุ่มผู้เลี้ยงสุกรรายย่อยมักถูกกลุ่มพ่อค้าเป็นผู้กด ราคาสูก่อ อำนาจการต่อรองจึงมักตกเป็นของพ่อค้าผู้รับซื้อสุกร

2. ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์

ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรจำนวน 60 แห่ง แบ่งเป็นโรงฆ่าสุกรที่มี ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ จำนวน 15 แห่ง เป็นโรงฆ่าสุกรเถื่อนจำนวน 45 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มี เพียง 3 แห่งเท่านั้นที่แจ้งขอปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์เพื่อขอรับใบอนุญาต

3. ผู้ค้าสัตว์

3.1 พ่อค้าผู้รวบรวมสุกร พ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ในระดับท้องถิ่น หรือกรุงเทพฯ เป็นผู้รับซื้อสุกรจากเกษตรกรเลี้ยงสัตว์รายย่อย ฟาร์มขนาดใหญ่ หรือบริษัทผู้ผลิตสุกรอำนาจการ ต่อรองของพ่อค้าขึ้นอยู่กับกลุ่มเกษตรกรที่เข้าไปติดต่อ รวมทั้งปริมาณของสุกรที่มีอยู่ในท้องตลาด ตามปกติพ่อค้าผู้รวบรวมสุกรจะมีอำนาจเหนือกว่าเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์โดยเฉพาะกับเกษตรกร รายย่อย พ่อค้าผู้รวบรวมสุกรจึงเป็นผู้กำหนดราคาสูก่อ พ่อค้าผู้รวบรวมสุกรจะนำสุกรเข้ามาในโรง ฆ่าสัตว์โดยตนเอง หรือส่งสุกรให้กับพ่อค้าส่งสุกรชำแหละ

3.2 พ่อค้าส่งเนื้อสุกรชำแหละ การนำสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ พ่อค้าต้องขอ อนุญาตฆ่าสุกรและชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าจ้างฆ่า ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ถ้าเป็นโรงฆ่า สัตว์ของท้องถิ่นต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายจากการ นำสัตว์เข้าโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและขออนุญาตฆ่าสัตว์ถูกต้องตามกฎหมายทำให้เสีย ค่าใช้จ่ายมาก พ่อค้าจะหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายเหล่านี้โดยการนำสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หาก นำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตก็จะลักลอบฆ่าสุกรเกินจำนวนที่ขออนุญาต โดยร่วมมือ กับเจ้าของโรงฆ่าสัตว์ และเนื่องจากมีโรงฆ่าสุกรเถื่อนจำนวนมาก รวมทั้งภาครัฐขาดระบบการ ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การลักลอบฆ่าสุกรจึงเกิดได้โดยง่าย พ่อค้าส่งจะนำเนื้อสุกรชำแหละ แล้วส่งต่อไปพ่อค้าปลีกตามตลาดสดในท้องถิ่น หรือ กรุงเทพฯ บางส่วนส่งเข้าโรงงานแปรรูปเป็น ผลิตภัณฑ์ เช่น ไส้กรอก กุนเชียง ลูกชิ้น หมูหยอง เป็นต้น

3.3 พ่อค้าปลีกเนื้อสุกรชำแหละ รับเนื้อจากพ่อค้าส่งสุกรชำแหละทั้งเจ้า ประจำ หรือผู้อื่น บางรายอาจซื้อสุกรแล้วส่งไปฆ่าชำแหละแล้วนำไปขาย บางรายรับซื้อซากสุกร จากตลาดแห่งอื่น กลุ่มพ่อค้าปลีกเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาสุกรจากพ่อค้าส่ง และสามารถรวมตัวกันกำหนดราคาจำหน่ายให้ผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จากการกำหนดราคาสุกรให้เป็น ราคาเดียวกันทั้งตลาด ถึงแม้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ จะควบคุมราคาเนื้อสุกรใน ท้องตลาดไม่ให้สูงจนเกินไปแต่ในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มพ่อค้าต้องได้กำไรเสมอ โดยพ่อค้ามักขาย เนื้อสุกรในราคาที่สูงเกินราคาที่ทางการกำหนดอยู่เสมอ บางครั้ง พ่อค้าอาจหลีกเลี่ยงการค้าเนื้อ สุกรสูงเกินราคาโดยการขายเนื้อคุณภาพต่ำเช่น การตัดขายเนื้อแดงโดยมีมันปน การนำเนื้อเก่า จำหน่ายให้ลูกค้า เป็นต้น

4. ผู้บริโภคเนื้อสุกร

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสุกรของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญด้านหนึ่งคือ การผลิต เนื้อสัตว์ที่สะอาดปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค ดังนั้นหากโรงฆ่าสุกรในประเทศทั้งหมดเป็นโรง ฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตตามนโยบายของรัฐบาลจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคชาวไทยที่มีเนื้อสัตว์ที่สะอาด ปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค และราชการส่วนท้องถิ่นมีช่องทางจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น

ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาตจำนวน 15 แห่งซึ่งกระจุก ตัวอยู่ในอำเภอเมือง สามพราน ดอนตูม และนครชัยศรี แต่มีโรงฆ่าสุกรเถื่อนอีกจำนวน 45 แห่งที่ กระจายอยู่ทั่วจังหวัดนครปฐม ซึ่งผลิตเนื้อสุกรจำหน่ายให้ผู้บริโภคในพื้นที่บางส่วนส่งเข้าโรงงาน แปรรูปในท้องถิ่น บางส่วนส่งเข้าจำหน่ายในตลาดกรุงเทพฯ การผลิตเนื้อสุกรในโรงฆ่าเถื่อนมัก

ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องสุขอนามัยการผลิต เนื้อสัตว์เกิดการปนเปื้อนสารเคมี หรือเชื้อจุลินทรีย์ก่อโรคได้ง่าย

5. ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พัทธา และ กรุงเทพฯ มีหน้าที่จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ หรือการฆ่าสัตว์ในพื้นที่และจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ภาษีท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสัตว์และซากสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์

5.4 สถานภาพโรงฆ่าสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม

5.4.1 โรงฆ่าสุกรจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) โรงฆ่าสุกรแบบทันสมัย เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีการจัดวางแผนผังอาคารที่ถูกสุขลักษณะ และมีเครื่องมือทันสมัย การฆ่าสุกร เริ่มจากการใช้ไฟฟ้าช็อตให้สุกรสลบ ก่อนลงมือฆ่า การดำเนินการฆ่าแต่ละซากจะแขวนซากของสุกรบนราว หรือ บนโต๊ะ ภายในห้องปรับอากาศ และปิดมิดชิดเพื่อควบคุมสิ่งปลอมปนและเชื้อโรคต่างๆ ซากสุกรจะถูกนำมาบ่มซาก (Aging) ณ ระดับที่อุณหภูมิเหมาะสม ก่อนนำไปชำแหละ การบ่มซากจะมีส่วนช่วยให้เนื้อสุกรมีความนุ่มขึ้น ระยะเวลาของการเก็บเนื้อสุกรจะเก็บได้นานกว่าเนื้อสุกรที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม เนื้อสุกรจากโรงฆ่าสัตว์แบบทันสมัยจะมีลักษณะเป็นเนื้อสุกรแช่เย็น หรือแช่แข็ง โรงฆ่าสุกรลักษณะนี้มีเพียงแห่งเดียวคือโรงฆ่าสุกรของ บริษัท เฟรชมาร์ท โปรเซสซิง จำกัด

(2) โรงฆ่าสุกรแบบเก่าหรือโรงฆ่าสุกรแบบดั้งเดิม เป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ก่อตั้งมานานมีวิธีการฆ่าสัตว์แบบดั้งเดิม สภาพโรงฆ่าสัตว์มีเพียงโรงเรือนที่มีพื้นที่กับหลังคา และ เตาต้มน้ำ สภาพทรุดโทรมจากการใช้งาน ขาดการดูแลปรับปรุง กระบวนการฆ่าสัตว์ไม่ถูกสุขลักษณะ กรรมวิธีทุกขั้นตอนทำบนพื้น น้ำที่ใช้มาจากแหล่งน้ำทั่วไป การฆ่าสัตว์มีลักษณะค่อนข้างทารุณสัตว์ กล่าวคือ กระบวนการฆ่าสัตว์มีวิธีการ การฆ่าสุกร ทำโดยใช้ท่อนเหล็ก หรือไม่ตีหัวสุกรจนล้มลง แล้วใช้มีดแทงคอเพื่อเอาเลือดออกจากตัวให้หมด หลังจากนั้นจึงทำการลวกด้วยน้ำร้อนจากกระทะขนาดใหญ่ (กระทะ ไบบัว) ชูดขน และ ฝ่าครึ่งสุกรเพื่อจัดการชำแหละตักแบ่งซาก โดยไม่มีการบ่มซาก กรรมวิธีทุกขั้นตอนอยู่บนพื้นโรงฆ่าทั้งหมด จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสัตว์ประเภทนี้อยู่ทั้งหมด 45 แห่ง

(3) โรงฆ่าสุกรที่ได้รับการยกระดับจากโรงฆ่าสัตว์แบบเก่าหรือการปรับปรุงใหม่ มีกระบวนการผลิตเนื้อสัตว์ที่ดีกว่าโรงฆ่าสัตว์แบบเก่า กระบวนการฆ่า และชำแหละได้รับการพัฒนามากขึ้น ในจังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสัตว์ประเภทนี้ 14 แห่ง

5.4.2 การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

(1) การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์

การดำเนินการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์โรงพักสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดนครปฐมพบว่า ในปี 2548 จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรทั้งหมด 80 แห่ง เป็นโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาต 4 แห่ง แต่ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรจำนวน 60 แห่ง ประกอบด้วยโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาตจำนวน 15 แห่ง และไม่มีใบอนุญาตอีก 45 แห่ง (ตารางที่ 11) ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

ก. โรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาต ในจังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรที่ได้รับใบอนุญาตจำนวน 15 แห่ง เป็นของเอกชน 14 แห่ง ของเทศบาล 1 แห่ง สามารถผลิตเนื้อสุกรได้สูงสุด 2,750 ตัว ต่อ วัน

ข. โรงฆ่าสุกรไม่มีใบอนุญาต ในจังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรประเภทนี้จำนวน 45 แห่ง เป็นของเอกชน 41 แห่ง ของเทศบาลตำบล 4 แห่ง สามารถผลิตเนื้อสุกรได้สูงสุด 652 ตัว ต่อ วัน (ตารางที่ 8) ในจำนวนโรงฆ่าสัตว์ทั้ง 45 แห่งนี้อยู่ระหว่างปรับปรุงเพื่อยื่นขอใบอนุญาตจำนวน 3 แห่ง คือ โรงฆ่าสัตว์ที่อำเภอเมือง 2 แห่ง และโรงฆ่าสัตว์ที่อำเภอกำแพงแสน 1 แห่ง (กรมปศุสัตว์, 2551) โรงฆ่าสัตว์ที่เหลือไม่ยื่นขอใบอนุญาต

ตารางที่ 11 จำนวนโรงฆ่าสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม

อำเภอ	มีใบอนุญาต (แห่ง)	กำลังผลิต (ตัว/วัน)	ไม่มีใบอนุญาต (แห่ง)		กำลังผลิต (ตัว/วัน)	โรงฆ่า ทั้งหมด (แห่ง)
			ยื่นขอ (แห่ง)	ไม่ยื่นขอ (แห่ง)		
เมือง	9	1,170	2	5	312	16
กำแพงแสน	0	0	1	4	80	5
นครชัยศรี	1	600	0	2	15	3
ดอนตูม	2	420	0	10	50	12
บางเลน	0	0	0	2	11	2
สามพราน	3	560	0	19	184	22
พุทธมณฑล	0	0	0	0		0
รวม	15	2,750	3	32	652	60

ที่มา ปรับปรุงจากสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์, พ.ย.2550

จากตารางแสดงให้เห็นว่า พื้นที่จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตเพียงร้อยละ 25 (15/60) กระจายอยู่ใน 4 อำเภอ คืออำเภอเมือง (9 แห่ง) นครชัยศรี (1 แห่ง) ดอนตูม (2

แห่ง) และ สามพราน (3 แห่ง) มีกำลังการผลิตทั้งหมด 2,750 ตัว/วัน สัดส่วนของผลผลิตประมาณร้อยละ 70 ถูกส่งไปจำหน่ายนอกเขตจังหวัดนครปฐม เช่น กรุงเทพฯ และส่งออก (ประเทศฮ่องกง) ผลผลิตประมาณร้อยละ 30 จำหน่ายภายในพื้นที่ของอำเภอต่างๆ

5.4.3 การดำเนินการฆ่าสัตว์

(1) การขออนุญาตฆ่าสุกร

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ต้องแจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วัน และ เวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกอาชญาบัตรและให้พนักงานตรวจโรคสัตว์เข้าทำการตรวจสัตว์ก่อนฆ่า และ ซากสัตว์ และการประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์เมื่อต้องการนำซากสัตว์ออกนอกโรงฆ่าสัตว์ไปยังตลาด หรือแหล่งจำหน่าย และให้เจ้าของสัตว์ชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ (กรณีเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่น) จำนวนสุกรที่ได้รับอนุญาตให้ฆ่าเพื่อบริโภคในพื้นที่จังหวัดนครปฐมแสดงไว้ในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 จำนวนสุกรที่ขออนุญาตฆ่าในพื้นที่จังหวัดนครปฐม

พ.ศ.	สุกรทั้งหมด (ตัว/ปี)	สุกรได้รับอนุญาตให้ฆ่า(ตัว/ปี)
2546	677,311	218,331
2547	559,691	244,570
2548	730,982	132,771
2549	1,135,155	58,540
2550	922,167	157,996

ที่มา : กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในประมวลสถิติประจำปี 2547 – 2550

ข้อมูลการฆ่าสุกรในความเป็นจริงจะสูงกว่านี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากผู้ประกอบการหรือเจ้าของสัตว์มักหลีกเลี่ยงการชำระอากรการฆ่าสัตว์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการฆ่าสุกรสูงเกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตเช่นขออนุญาตฆ่าสุกร 10-20 ตัวแต่ฆ่าจริงมากกว่านั้น เหตุผลสำคัญที่ยืนยันถึงการฆ่าสุกรเถื่อนก็คือผู้ฆ่าต้องเสียค่าอาชญาบัตรและ

ค่าธรรมเนียม ภาษีเงินได้ ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้อาจหลีกเลี่ยงได้โดยการส่งสุกรไปยังโรงฆ่าเถื่อนการฆ่าสุกรเกินจำนวนที่ขออนุญาต (ในกรณีฆ่าสุกรในโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาต)

ผู้ประกอบการโรงฆ่าสุกรมีใบอนุญาตขนาดใหญ่บางแห่งมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถแจ้งฆ่าสุกรในลักษณะเหมาจ่ายซึ่งมักจ่ายค่าอากรการฆ่าสัตว์ในจำนวนที่น้อยกว่าความเป็นจริงมาก นอกจากนี้ พบว่ามีการฆ่าสุกรในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเป็นจำนวนมากด้วย การลักลอบฆ่าสัตว์ และการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี คาดว่ามีการลักลอบฆ่าสุกรสูงถึง ร้อยละ 70 หรือมีการขออนุญาตฆ่าสุกรอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น

ข้อมูลการลักลอบฆ่าสุกรในพื้นที่จังหวัดนครปฐมพบได้ในงานศึกษาของเนาวรัตน์ หงส์ไพโรจน์ (2521 : 19) โดยพบว่า ในอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐมแต่เดิมการฆ่าสุกรที่โรงฆ่าสัตว์คั้นละ 20 ตัว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดปริมาณสุกรที่ฆ่าในโรงฆ่ามีถึงคั้นละ 200 ตัว หรือที่อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐมเดิมฆ่าสุกรที่โรงฆ่าสัตว์คั้นละ 4-6 ตัว เมื่อเปลี่ยนนายอำเภอปริมาณสุกรที่ฆ่าในโรงฆ่าสุกรสูงถึงคั้นละ 25 ตัว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนฆ่าเป็น 70 -80 ตัว เนาวรัตน์ได้ตรวจจากเทศบาลกรุงเทพมหานครพบมีการทุจริตดังนี้คือ ที่จังหวัดนครปฐมมีการออกใบอนุญาต 2 ฉบับ หมายเลขตรงกัน พิมพ์จากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หรือมีการใช้อาชญาบัตรหมุนเวียน

(2) การจัดเก็บภาษีรายได้สุท่งถิ่น

มาตรา 15 ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ประสงค์ฆ่าสัตว์ต้องแจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ และภายหลังรัฐบาลมีนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ (2547-2550) มีโรงฆ่าสุกรเพิ่มจำนวนมากขึ้น (เพิ่มจาก 4 แห่งในปี 2547 เป็น 15 แห่งในปี 2550) ขณะเดียวกันปริมาณสุกรที่ขออนุญาตฆ่าก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแสดงให้เห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีโอกาสจัดเก็บรายได้จากการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปริมาณสุกรที่ถูกลักลอบฆ่าก็มีเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆของราชการส่วนท้องถิ่น

(3) การตรวจโรคสัตว์โดยพนักงานตรวจโรคสัตว์

มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อสัตว์โดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ก่อนให้นำเนื้อสัตว์ไปจำหน่าย การตรวจสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดแยกเนื้อสัตว์ส่วนที่ไม่สะอาด เป็นโรคหรือไม่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นอาหาร ออกจากวงจรอาหารของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ส่งพนักงานตรวจโรคสัตว์และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไปทำหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ ณ โรงฆ่าสัตว์ ยกเว้น โรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่ เช่น โรงฆ่าสุกรบริษัทเฟรมิทโปรเซสซึ่งจำกัด ซึ่งเป็นโรงฆ่าสุกรเพื่อการส่งออกจะมีเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์จากกรมปศุสัตว์ไปควบคุมกำกับดูแลกระบวนการผลิต และในส่วนของโรงฆ่าสุกรเองก็มีระบบควบคุมมาตรฐานสุขอนามัยการผลิต รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของเนื้อสุกรก่อนจำหน่ายให้ผู้บริโภค

5.5 ผลกระทบของนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

5.5.1 ผู้เลี้ยงสุกร

การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ครอบคลุมไปถึงการพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ด้วยโดยเฉพาะสุกร ซึ่งกรมปศุสัตว์ได้กำหนดระยะเวลาการพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกรเป็นระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ.2546-2548) พร้อมทั้งออกระเบียบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการให้การรับรองฟาร์มเลี้ยงสัตว์ แต่อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการยังไม่สำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ในจังหวัดนครปฐมมีฟาร์มสุกรขุนเพียง 26 แห่ง เท่านั้น ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นฟาร์มมาตรฐาน มีสุกรขุนเพียงร้อยละ 8.11 ของสุกรทั้งหมดที่ผลิตได้ในปี 2550 ดังรายละเอียดในตารางที่ 10

การพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกรส่งผลดีต่อผู้ประกอบการฟาร์มที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจากกรมปศุสัตว์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฟาร์มเลี้ยงสุกรขนาดใหญ่ ข้อดีของการได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานจากกรมปศุสัตว์คือสามารถส่งสุกรเข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์เพื่อผลิตเนื้อสุกรตามโครงการเนื้อสัตว์อนามัย และผลิตเนื้อสุกรเพื่อส่งออก ซึ่งสามารถจำหน่ายเนื้อสุกรได้ในราคาที่สูงกว่าสุกรจากฟาร์มทั่วไป สำหรับผู้ประกอบการรายอื่นจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว แต่ฟาร์มเลี้ยงสุกรเหล่านั้นก็ยังสามารถเลี้ยงสุกรได้เป็นปกติ

ลักษณะของฟาร์มสุกรในจังหวัดนครปฐมมีแนวโน้มเป็นฟาร์มขนาดใหญ่มากขึ้น มีการผลิตที่สม่ำเสมอไม่ว่าราคาสุกรจะสูงหรือตกต่ำ ส่วนเกษตรกรรายย่อยมีลักษณะการเข้า-ออกจากอาชีพเลี้ยงสุกรโดยยึดราคาสุกรมีชีวิตในท้องตลาดเป็นเกณฑ์ ถ้าราคาสุกรมีชีวิตราคาสูง

เกษตรกรจะเข้าสู่อาชีพเลี้ยงสุกรมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากราคาสุกรตกต่ำลงเกษตรกรขาดทุนก็จะเลิกเลี้ยงสุกร และจะเข้าสู่อาชีพเลี้ยงสุกรอีกครั้งเมื่อราคาสุกรสูงขึ้นจนเป็นวัฏจักรเรื่อยไป สำหรับการเลิกเลี้ยงสุกรแบบถาวรพบในรายที่ไม่มีบุตรหรือผู้ดำเนินกิจการแทน กล่าวคือ บุตรของเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรเมื่อเรียนหนังสือจนจบชั้นอุดมศึกษาแล้วมักไม่กลับไปรับช่วงกิจการเลี้ยงสุกรต่อจากครอบครัว ในปัจจุบันการเลิกอาชีพของเกษตรกรแบบนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาก

ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินการพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกรไม่สำเร็จคือการไม่มีกฎหมายบังคับให้เกษตรกรต้องปรับปรุงฟาร์มให้ได้มาตรฐาน แต่กฎหมายมีลักษณะบังคับให้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการบางอย่าง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มุ่งเน้นการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือการปล่อยสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใดหรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ห้ามผสมสารเร่งเนื้อแดง ลงในอาหารสัตว์ เป็นต้น รายละเอียดดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ข้อย่อย 3.3.1 เกษตรกรส่วนใหญ่จึงยังคงเลี้ยงสุกรในระบบฟาร์มเลี้ยงสุกรแบบเดิม ดังนั้นนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงไม่มีผลกระทบต่อผู้เลี้ยงสุกรในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม

5.5.2 ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์

การดำเนินการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การดำเนินการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เป็นหลักและกฎหมายอื่นๆด้วยเช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจึงมักใช้มาตรฐานของตนในการกำกับดูแลการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ผู้ประกอบกิจการต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ผู้ประกอบกิจการส่วนใหญ่เป็นรายเล็กและมักประสบปัญหาด้านเงินทุนไม่สามารถปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ได้จึงต้องเลิกประกอบอาชีพโรงฆ่าสัตว์ซึ่งปรากฏว่ามีโรงฆ่าสัตว์หยุดกิจการกว่า 20 แห่ง

ในช่วงพ.ศ. 2547-2550 นอกจากนี้ในปีพ.ศ.2551 ในพื้นที่จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาต 45 แห่ง แต่มีโรงฆ่าสัตว์เพียง 3 แห่งเท่านั้นที่ยื่นขอปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์

สำหรับผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ที่ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จนมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ก็มักประสบปัญหาไม่มีลูกค้านำสัตว์เข้ามาเนื่องจากต้นทุนการฆ่าสุกรในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตสูงกว่าโรงฆ่าสัตว์เถื่อน เนื่องจากการลงทุนในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการดำเนินการฆ่าสัตว์ก็ต้องเสียอากรการฆ่าสัตว์ หากเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและผู้นำสัตว์เข้ามาต้องเป็นผู้ชำระ ดังนั้น พ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์จึงมักหลีกเลี่ยงการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต และนำสัตว์ไปเข้ามาในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตเพื่อหลีกเลี่ยงภาระด้านภาษี อากร และค่าธรรมเนียมดังกล่าว การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็ก (ฆ่าสุกรน้อยกว่า 50 ตัว/วัน) โครงสร้างอาคารโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์เป็นแบบดั้งเดิม ขาดการบำรุงรักษาจึงทรุดโทรมและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จึงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์รายย่อยเนื่องจากถูกเบียดขับออกจากวงจรธุรกิจโรงฆ่าสัตว์ โดยพบว่าในช่วงปี 2547 – 2550 มีโรงฆ่าสุกรในจังหวัดนครปฐมจำนวน 20 แห่ง ได้หยุดดำเนินการ

(2) กลุ่มโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาตขนาดเล็ก-กลาง (ฆ่าสุกร 50-100ตัว/วัน) เป็นกลุ่มมีเงินทุนในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์จนมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ทั้งเพื่อรับจ้างฆ่าสุกรหรือฆ่าสุกรและชำแหละส่งเนื้อสุกรตามท้องตลาด กลุ่มนี้มีต้นทุนการผลิตสุกรสูงกว่าโรงฆ่าสุกรเถื่อนเนื่องจากต้องลงทุนไปในการพัฒนาและปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ ปกติเจ้าของโรงฆ่าสัตว์คิดค่าใช้จ่ายในการฆ่าสุกรเฉลี่ยตัวละ 110-150 บาท ส่วนโรงฆ่าเถื่อนมีค่าใช้จ่ายต่ำมากประมาณตัวละ 40-60 บาทปัญหาที่เกิดขึ้นคือ พ่อค้าหรือเจ้าของสัตว์ไม่นิยมนำสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาตเหล่านี้แต่หันไปใช้บริการโรงฆ่าเถื่อนเพราะมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า

(3) โรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่ (ฆ่าสุกรมากกว่า 200 ตัวต่อวัน) มักมีการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของตนเองอยู่เสมอและโรงงานมีมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เช่น โรงฆ่าสุกร ของบริษัท เพรชมีท โปรเซสซิง จำกัด

ซึ่งเป็นโรงฆ่าสุกรเพื่อการส่งออก ผลผลิตส่วนใหญ่มีตลาดรองรับอยู่แล้วทั้งตลาดต่างประเทศ และตลาดภายในประเทศ (ในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและกรุงเทพฯ) ซึ่งเป็นตลาดระดับบนหรือเป็นตลาดเฉพาะกลุ่มผู้บริโภคที่มีรายได้สูง โรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่นี้ส่วนใหญ่มีฟาร์มเลี้ยงสุกรเป็นของตนเอง หรือมีลูกเฒ่า (Contract Farm) รองรับการผลิตและการจำหน่ายเนื้อสุกรอยู่แล้ว อีกส่วนหนึ่งคือการรับจ้างฆ่าสุกร แต่ก็มีสุกรมารับจ้างน้อยเพราะมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนคอยแย่งลูกค้า โรงฆ่าขนาดใหญ่ มักมีงบประมาณในการปรับปรุงและการจัดการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ซึ่งเป็นงบประมาณปกติที่ต้องใช้จ่ายอยู่แล้วและสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ ผลกระทบที่โรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ได้รับก็คือ โรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่บางแห่งต้องลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จึงจะมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และไม่มีลูกค้านำสัตว์เข้าฆ่า

สรุปได้ว่า นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลมีผลกระทบด้านลบต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสุกรขนาดย่อยที่ไม่สามารถปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ได้ต้องหยุดประกอบอาชีพ และมีผลกระทบด้านลบต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก-กลาง-ใหญ่ ที่ต้องลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูงและเสียเปรียบด้านต้นทุนกับกลุ่มที่ฆ่าสุกรโดยผิดกฎหมาย และไม่มีลูกค้านำสุกรเข้าฆ่า ส่วนโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ที่มีใบอนุญาตอยู่แล้วและมีการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์โดยตลอดมีฟาร์มเลี้ยงสุกรของตนเองและฟาร์มลูกเฒ่ารองรับการผลิตและการจำหน่ายเนื้อสุกรอยู่แล้วจึงไม่ได้รับผลกระทบด้านลบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.5.3 ผู้ค้าเนื้อสัตว์

(1) กลุ่มผู้ค้าสัตว์และเนื้อสัตว์ ประกอบด้วย พ่อค้าผู้รวบรวมสุกร พ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ทั้งในระดับท้องถิ่น หรือกรุงเทพฯ พ่อค้าส่งเนื้อสุกรฆ่าและ การนำสุกรเข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ ต้องขออนุญาตฆ่าสุกรและชำระค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าจ้างฆ่า ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ถ้าเป็นโรงฆ่าสัตว์ของท้องถิ่นต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายจากการนำสัตว์เข้าโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและขออนุญาตฆ่าสัตว์ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เสียค่าใช้จ่ายมาก พ่อค้าจึงหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายเหล่านี้โดยการนำสุกรเข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หากนำสัตว์เข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตก็จะลักลอบฆ่าสุกรเกินจำนวนที่ขออนุญาต โดยร่วมมือกับเจ้าของโรงฆ่าสัตว์ซึ่งสามารถดำเนินการได้ง่ายเนื่องจากในพื้นที่จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าเถื่อนจำนวนมาก รวมทั้งภาครัฐขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ กลุ่มผู้ค้าสุกรในระดับนี้จึงยังไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ อย่างไรก็ตามผู้ที่นำสัตว์เข้าฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและดำเนินการฆ่าสัตว์อย่างถูกต้องตามกฎหมายจะมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าพวกลักลอบฆ่าสัตว์ หรือพวกฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

(2) พ่อค้าปลีกเนื้อสุกรชำแหละ เป็นผู้รับซื้อเนื้อจากพ่อค้าส่งสุกรชำแหละทั้งเจ้าประจำ หรือผู้อื่น บางรายอาจซื้อสุกรแล้วส่งไปฆ่าชำแหละแล้วนำไปขาย บางรายรับซื้อซากสุกรจากตลาดแห่งอื่น กลุ่มพ่อค้าปลีกเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาสุกรจากพ่อค้าส่งเนื้อสุกร สามารถรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาจำหน่ายให้ผู้บริโภคได้ เป็นกลุ่มที่ยังไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

5.5.4 ผู้บริโภค

(1) การปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากประกอบกับการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์มีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเช่น ค่าอาคารโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและจะถูกผลักไปสู่ผู้บริโภคในลักษณะของราคาเนื้อสัตว์ที่แพงขึ้น แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อโรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งได้ทำการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จนได้ใบอนุญาต มีการชำระอาคารโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ และฆ่าสัตว์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสัตว์มีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนอยู่จำนวนมาก ผลผลิตจากโรงฆ่าเถื่อนมีต้นทุนที่ต่ำกว่าโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ผลผลิตเนื้อสุกรทั้งจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาตต่างถูกจำหน่ายในตลาดเดียวกันคือตลาดสด การขึ้นราคาเนื้อสุกรที่ได้จากโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาตซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่ากับผู้บริโภคจึงไม่สามารถดำเนินการได้ ราคาของเนื้อสุกรที่จำหน่ายในท้องตลาดยังคงขึ้นอยู่กับสภาวะตลาดหรือกลไกของตลาด ผู้บริโภคจึงไม่ได้รับผลกระทบจากสินค้าเนื้อสุกรที่แพงขึ้น หรือ ลดลงเนื่องจากการเพิ่มหรือลดต้นทุนในการปรับปรุงหรือ พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

(2) จากการศึกษา พบว่าโรงฆ่าสัตว์บางแห่งไม่มีพนักงานตรวจโรคสัตว์และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไปทำหน้าที่ในการตรวจโรคสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ดังนั้นการผลิตเนื้อสัตว์จึงขาดการควบคุมด้านสุขอนามัยการผลิต ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาตได้โดยง่าย จึงมีเนื้อสุกรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการผลิตเนื้อสุกรจากโรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่ แต่เนื้อสุกรจากโรงฆ่าสุกรที่ทันสมัยส่วนใหญ่จะถูกส่งออกต่างประเทศ และจำหน่ายนอกพื้นที่หรือในห้างสรรพสินค้า ผู้บริโภคในจังหวัดนครปฐมส่วนใหญ่มีโอกาสบริโภคเนื้อสุกรที่ผลิตในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนและเนื้อสุกรที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสอบ

5.5.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พัทธา และ กรุงเทพฯ มีหน้าที่จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ หรือการฆ่าสัตว์ในพื้นที่และจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆจากการฆ่าสัตว์เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ในด้านการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ พื้นที่จังหวัดนครปฐมสามารถพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จนโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับใบอนุญาตมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ปี 2547 มีโรงฆ่าสุกรที่มีใบอนุญาต จำนวน 2 แห่ง ปี 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 5 แห่ง ปี 2549 เพิ่มขึ้นเป็น 10 แห่ง และ ปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 15 แห่ง และมีแนวโน้มเป็นโรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่ ส่วนโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีแนวโน้มลดจำนวนลงแสดงให้เห็นโอกาสที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์จึงมีผลกระทบในด้านบวกต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.6 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ในจังหวัดนครปฐมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลสรุปได้ ดังนี้

(1) ซีพี และ เบทาโกร เป็นบริษัทขนาดใหญ่และยึดครองสัดส่วนการผลิตสุกรส่วนใหญ่จึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดปริมาณการผลิตสุกร และราคาของสุกรทั้งสุกรพันธุ์และสุกรขุน ในพื้นที่จังหวัดนครปฐม โดยซีพีเป็นผู้นำด้านการผลิตสุกร และเป็นผู้กำหนดราคาสุกรที่ทรงอิทธิพลที่สุด การเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตและราคาของสุกรมีผลทำให้แนวโน้มการผลิตสุกรและราคาสุกรของประเทศ

(2) การลักลอบฆ่าสุกร และการประกอบกิจการโรงฆ่าเถื่อนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้แสดงให้เห็นถึง ความอ่อนแอของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าของโรงฆ่าสัตว์มีอิทธิพล อยู่เหนือกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล

(3) การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล ในพื้นที่จังหวัดนครปฐมมีโรงฆ่าสุกรที่ได้รับการพัฒนาและยกระดับกระบวนการผลิตจนได้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (ขจส. 2) เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแสดงให้เห็นความพยายามของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ

(4) การพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสุกรขุนให้ได้มาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสุกร จำนวนฟาร์มเลี้ยงสุกรขุนที่ได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานมีจำนวนน้อยทั้งจำนวนฟาร์มและจำนวนสุกร แสดงให้เห็นถึงการไม่ได้รับการตอบสนองจากเกษตรกรเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญคือ การพัฒนาฟาร์มให้ได้มาตรฐานต้องใช้งบลงทุนเป็นจำนวนมาก และมีความยุ่งยากในการรักษามาตรฐานฟาร์ม หากได้รับการรับรองเป็นฟาร์มมาตรฐานแล้ว

(5) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์คือกลุ่มเจ้าของโรงฆ่าสุกรขนาดเล็กและขนาดกลางที่ต้องลงทุนในการพัฒนาปรับปรุงโรงฆ่าสุกรให้ได้รับใบอนุญาต และกลุ่มโรงฆ่าสุกรขนาดย่อยที่ไม่สามารถปรับปรุงได้ต้องเลิกอาชีพ ส่วนโรงฆ่าสุกรขนาดใหญ่มีระบบการผลิตเนื้อสุกรทันสมัยและมีมาตรฐานยังไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(6) กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรยังไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เนื่องจากกลุ่มผู้เลี้ยงสุกรมีหน้าที่เลี้ยงสุกรขุนอย่างเดียวและไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ การผลักราคาใช้จ่ายด้านโรงฆ่าสัตว์เช่น การเสียค่าใช้จ่ายด้านภาษี อាកกรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมต่างๆ จากพ่อค้าผู้รวบรวมสุกร หรือพ่อค้าส่งสุกรชำแหละจะนำไปสู่การกดราคาสุกรมีชีวิตให้ต่ำลงยังไม่เกิดผลอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตาม หากโรงฆ่าสุกรทุกแห่งได้รับใบอนุญาต พ่อค้ารวบรวมสุกร และพ่อค้าส่งสุกรชำแหละขอใบอนุญาตฆ่าสุกรอย่างถูกต้องและครบตามจำนวนสุกรที่ฆ่าแท้จริง อาจเกิดการผลักราคาใช้จ่ายดังกล่าวให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรเป็นผู้แบกรับแทนบางส่วน และอีกบางส่วนจะผลักราคาไปให้ผู้บริโภค

(7) กลุ่มพ่อค้ารวบรวมสุกร พ่อค้าส่งสุกรชำแหละ ก่อนนำสัตว์เข้ามาต้องแจ้งขอใบอนุญาตฆ่าสุกรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อชำระค่าภาษีเงินได้ อាកกรฆ่าสัตว์ และถ้าเป็นโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น แต่การขายเนื้อสุกรตามเขียงจะถูกควบคุมราคาโดยกรมการค้าภายใน และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น ผลต่างกำไรที่ได้รับจึงน้อยกว่าพ่อค้ากลุ่มที่นำสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสุกรเถื่อน หรือลักลอบฆ่าสุกรเกินจำนวนที่ขออนุญาต ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่ำ ความแตกต่างของต้นทุนนี้สร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าต่อผู้ประกอบการค้าเนื้อสุกร ซึ่งภาครัฐควรต้องกำกับดูแลอย่างจริงจังและเข้มงวด

อย่างไรก็ตาม พ่อค้าส่งสุกรบางรายอาจหลีกเลี่ยงภาระค่าภาษี อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยการนำสุกรเข้ามาในโรงฆ่าสุกรเถื่อน หรือร่วมมือกับผู้ประกอบการเพื่อฆ่าสุกรเกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต กลุ่มนี้จึงยังไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

(8) กลุ่มผู้บริโภคเนื้อสุกร ยังไม่ได้รับผลกระทบจากราคาเนื้อสุกรที่แพงขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล

(9) ราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ) โรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุกปี และสุกรที่พ่อค้าขออนุญาตฆ่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี เช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีช่องทางในการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม และภาษีท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลักและข้อมูลเชิงปริมาณประกอบสรุปได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านปศุสัตว์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันรัฐบาลให้ความสำคัญในด้านการผลิตอาหารให้ปลอดภัย โดยเฉพาะการผลิตเนื้อสัตว์ซึ่งต้องให้ความสำคัญทั้งด้านความปลอดภัยของอาหาร และการฆ่าสัตว์โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) จนรัฐบาลตัดสินใจโอนภารกิจด้านโรงฆ่าสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการในช่วงปลายปี 2545 และต่อมารัฐบาลได้กำหนดให้ปี 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Year) ส่งผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดนโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ขึ้นเพื่อสนองนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐบาล

รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ขึ้นโดยมีการกำหนดแบบแผนของการนำไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนและมีกฎหมายให้การรองรับการดำเนินการไว้คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จึงเป็นนโยบายสาธารณะชนิดหนึ่งและเป็นผลผลิตของระบบการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มุ่งพัฒนาระบบการผลิตเนื้อสัตว์ให้ปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค รวมทั้งปกป้องการค้าเนื้อสัตว์ของประเทศจากการใช้มาตรการสุขอนามัยพืช และสุขอนามัยสัตว์ (Sanitary and Phytosanitary Measure) จากประเทศคู่ค้า และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันการค้าเนื้อสัตว์ของประเทศในตลาดโลกการค้าเสรีซึ่งผลสำเร็จของนโยบายจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและกลุ่มธุรกิจการค้าเนื้อสัตว์ขนาดใหญ่เป็นหลัก

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีจุดอ่อนอยู่คือนโยบายบางด้านมีลักษณะส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการตามนโยบายมิใช่การบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่น นโยบายด้านการปรับปรุงฟาร์มเลี้ยงสัตว์ให้ได้มาตรฐาน นโยบายด้านการขนส่ง

ซากสัตว์และเนื้อสัตว์โดยใช้รถบรรทุกขนส่งซากสัตว์และเนื้อสัตว์ที่ปิดมิดชิดและติดตั้งเครื่องควบคุมอุณหภูมิเนื้อสัตว์ นโยบายด้านสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่มีการออกแบบเชิงที่ถูกสุขลักษณะและติดตั้งตู้แช่เย็นเนื้อสัตว์ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการจึงมีอิสระในการดำเนินการตามนโยบาย ผลสำเร็จของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของภาครัฐในการโน้มน้าวให้ภาคเอกชนดำเนินการตามนโยบายหรือมาตรการที่ภาครัฐกำหนดขึ้น

การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีผลกระทบต่อกลุ่มต่างๆ ดังนี้

(1) ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ที่ลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จนมีใบอนุญาต โดยใช้เงินเป็นจำนวนมาก ทำให้มีต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์สูงขึ้นกว่าเดิม โรงฆ่าสัตว์บางแห่งจึงไม่มีลูกค้านำสัตว์เข้ามา หรือมีแต่จำนวนน้อย

ผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ยังไม่ได้รับผลกระทบด้านลบจากนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลแต่ได้ประโยชน์จากการลดจำนวนของผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์รายย่อยเพราะมีโอกาสเพิ่มกำไรจากการเข้าไปมีส่วนแบ่งทางการตลาด (Market share) มากขึ้น

(2) การดำเนินการฆ่าสัตว์ที่ถูกต้องตามกฎหมายผู้ฆ่าสัตว์ต้องจ่ายค่าภาษี อากรการฆ่าสัตว์ หากเป็นโรงฆ่าสัตว์ของท้องถิ่นก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ด้วย ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงแก้ไขปัญหาโดยการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

(3) ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ได้รับผลกระทบด้านบวกเพราะมีเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตให้เลือกบริโภคเพิ่มขึ้น

(4) ผู้เลี้ยงสัตว์ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล เพราะว่านโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฟาร์มเลี้ยงสัตว์มีลักษณะส่งเสริมให้ทำการปรับปรุงมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์มิได้บังคับให้ต้องดำเนินการ

(5) พบว่าจำนวนสัตว์ที่ขออนุญาตฆ่ามีมากขึ้นทุกปี และโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีโอกาสจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลดีต่อท้องถิ่นที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น

(6) ผลของการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโรงงานน้ำตาล เกิดผลกระทบภายนอกด้านบวก (Positive externalities) คือการลดปัญหามลภาวะด้านเสียง กลิ่น และน้ำเสียจากโรงงานน้ำตาล โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลมีระบบระบายน้ำทิ้งที่มีประสิทธิภาพและห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานน้ำตาลจนกว่าจะมีการบำบัดน้ำเสียที่อยู่ในเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และให้มีการกำจัดกลิ่นหรือเสียงที่เกิดขึ้นจากโรงงานน้ำตาล โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์โดยมิให้เป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น โรงงานน้ำตาลที่มีใบอนุญาตจึงมีส่วนช่วยลดมลภาวะด้วย

ในการดำเนินกิจการโรงงานน้ำตาล โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาล ผู้ค้าสัตว์ และผู้มีอิทธิพล เข้ามาหาผลประโยชน์โดยได้รับการสนับสนุน ช่วยเหลือจากข้าราชการ หรือนักการเมืองเช่น การลักลอบฆ่าสัตว์ การดำเนินกิจการโรงงานน้ำตาลเถื่อน การเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผลประโยชน์ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวก หรือลดขั้นตอนการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายรวมทั้ง ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการดำเนินกิจการของโรงงานน้ำตาล โรงพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์เกี่ยวข้องกับอิทธิพลและผลประโยชน์สูงมาก ทั้งที่ปรากฏออกมาในรูปของตัวเงิน เช่น เงินใต้โต๊ะ หรือที่ไม่ปรากฏเป็นตัวเงิน และเชื่อมโยงกับอิทธิพลนักการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการละเว้นไม่ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หรือให้ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ รวมทั้งมีการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอิทธิพล ลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้เข้าข่าย“คอร์รัปชัน” ซึ่งผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลัย ตริรัตน์ (2546) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่าหมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือพฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรือไม่ผิดกฎหมายแต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ)

6.2 ปัญหาและอุปสรรค

1) ความไม่แน่นอนของนโยบาย

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดว่าภายในพ.ศ. 2547 โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องมีใบอนุญาตและต้องปรับปรุง พัฒนาไปสู่โรงฆ่าสัตว์มาตรฐานภายในปี 2548 พบว่าปี พ.ศ.2548 พบว่ามีโรงฆ่าสัตว์มีใบอนุญาตจำนวนน้อย แต่โรงฆ่าสัตว์เถื่อนมีจำนวนมากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงกำหนดนโยบายใหม่เป็นให้แต่ละจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานในแต่ละชนิดสัตว์อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่งภายในปี พ.ศ.2549 และให้โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งมีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ภายในปีพ.ศ.2550 ความไม่แน่นอนของนโยบายดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนไม่กล้าเสี่ยงลงทุนปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ เพราะเชื่อว่ารัฐจะกำหนดนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ออกมาอีก โดยผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนยังคงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้เรื่อยๆ ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรกำหนดนโยบายให้มีความแน่นอนไม่ควรปรับเปลี่ยนหรือขยายออกไปเรื่อยๆ เนื่องจากมีผู้ประกอบการบางส่วนได้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐแล้ว เมื่อรัฐบาลขยายเวลาการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ออกไปมีผลทำให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนที่เหลือยังคงดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านต้นทุนการผลิตไม่เกิดแรงจูงใจผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนที่เหลือทำการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ เพราะเชื่อว่ารัฐจะขยายเวลาการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ออกไปอีกเรื่อยๆ

2) นโยบายกำหนดระยะเวลาการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ที่สั้นเกินไป

เนื่องจากโรงฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่ก่อสร้างมานาน แบบแปลนอาคารไม่ถูกต้องตามหลักสุขอนามัยการผลิต ขาดการบำรุงรักษา โรงฆ่าสัตว์จึงอยู่ในสภาพทรุดโทรม และส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน การปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์หรือสร้างโรงฆ่าสัตว์แห่งใหม่ต้องใช้งบประมาณมาก และขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยเช่น ความพร้อมของผู้ประกอบการในด้านเงินทุน ขั้นตอนการให้ใบอนุญาตมีความยุ่งยากและใช้เวลานาน เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาการพัฒนาโรงพักสัตว์โดยให้โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งมีใบอนุญาต โดยกำหนดระยะเวลาการพัฒนา 2-3 ปี (รอบแรกปี 2546-2548 รอบที่สอง 2549-2550) จึงไม่เพียงพอ ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ควรมีระยะเวลาดำเนินการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์แบบต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ทั้งนี้ รัฐควรยกเลิกพื้นที่กันดารทั่วประเทศเพื่อป้องกันการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ และใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดกับโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาตเมื่อผ่านพ้นระยะเวลาที่กำหนด

3) ความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กิจกรรมการผลิตเนื้อสัตว์มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทำให้การพิจารณาอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ เป็นไปด้วยความล่าช้า คณะกรรมการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งมาจากหลายหน่วยงานมักนำเอากฎหมายของแต่ละหน่วยงานมาเป็นมาตรฐานหรือข้อจำกัดในการพิจารณาด้วย

4) วัฒนธรรมการบริโภค

ปัจจัยเงื่อนไขหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายเนื้อสัตว์ คือ ค่านิยมวัฒนธรรมการบริโภคของประชาชนที่นิยมเนื้อสัตว์อ่อน ไม่แช่เย็น หรือแช่แข็ง เพราะผู้บริโภคชาวไทยมีทัศนคติว่าเนื้อแช่แข็งหรือแช่เย็นเป็นเนื้อไม่สด หรือเป็นเนื้อเสีย และนำมาปรุงเป็นอาหารแล้วได้รสชาติ หรือคุณภาพสู้เนื้ออ่อนไม่ได้ ทัศนคติด้านนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ที่ทำการฆ่าสัตว์ปริมาณมาก แล้วทำการแช่เย็นหรือ แช่แข็งเนื้อสัตว์ไว้ก่อนกระจายเนื้อสัตว์ออกไปสู่ผู้บริโภค นอกจากนี้ ผู้บริโภคแยกไม่ออกว่าเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตกับไม่มีใบอนุญาตแตกต่างกันอย่างไร และผู้บริโภคส่วนใหญ่ นิยมเนื้อสัตว์ราคาถูกโดยไม่สนใจความแตกต่างของคุณภาพเนื้อสัตว์ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้มีใบอนุญาตหรือได้มาตรฐาน ผู้วิจัยเห็นว่า ในระยะต้นรัฐบาลควรมุ่งผลิตเนื้อสัตว์อ่อนตามที่ผู้บริโภคนิยมโดยเน้นเรื่องความสะดวก คุณภาพและความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ การสร้างยี่ห้อ เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ให้ผู้บริโภคสามารถแยกเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ว่าเป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต ไม่มีใบอนุญาต หรือเป็นโรงฆ่าสัตว์มาตรฐาน เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภคได้เลือกซื้อ ส่วนในระยะยาว รัฐบาลควรทำการประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้กับผู้บริโภคในการซื้อเนื้อสัตว์ที่สะอาด และมีคุณภาพดี

5) การควบคุมสุขอนามัยเนื้อสัตว์

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้พนักงานตรวจโรคสัตว์มีหน้าที่ในการตรวจสัตว์ที่จะทำการฆ่าว่ามีโรคหรือไม่ และเมื่อฆ่าสัตว์แล้วกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจโรคในเนื้อสัตว์ และการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยการตรวจโรคในเนื้อสัตว์เป็นอำนาจของพนักงานตรวจโรคสัตว์และหากพบว่าเนื้อสัตว์นั้นเป็นโรคหรือมีลักษณะไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหารก็เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งทำลายเนื้อสัตว์นั้นได้ กระบวนการตรวจโรคสัตว์และการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์นี้มีความสำคัญและ

จำเป็นมาก เพราะเนื้อสัตว์ที่ผ่านการตรวจสอบจากพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูง รวมทั้งเนื้อสัตว์ที่ได้รับการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมั่นใจได้ว่าเนื้อสัตว์มีความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค แต่จากการศึกษาพบว่าโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานตรวจโรคสัตว์ไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ในสัตว์ หรือเนื้อสัตว์ ณ โรงฆ่าสัตว์ ดังนั้นเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตแต่ไม่มีพนักงานตรวจโรคสัตว์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ก่อนนำเนื้อสัตว์ออกจำหน่ายจึงมีคุณภาพและความปลอดภัยที่ใกล้เคียงกันกับเนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้โรงฆ่าสัตว์ผลิตเนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคภาครัฐควรเน้นในเรื่องการตรวจสอบเนื้อสัตว์และการรับรองเนื้อสัตว์ก่อนนำออกจำหน่ายโดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่มีความรู้ ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองคุณสมบัติจากกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทยสภาในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งทำลายเนื้อสัตว์นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบสุขอนามัยในสัตว์ และเนื้อสัตว์ทันต่อสถานการณ์และมีความเป็นเอกภาพ จึงสมควรตัดอำนาจในส่วนนี้ออกโดยให้เป็นอำนาจของพนักงานตรวจโรคสัตว์ในการสั่งทำลายสัตว์หรือเนื้อสัตว์ที่ไม่เหมาะสมบริโภคนั้นไปในขั้นตอนเดียวกัน

6) ความขาดแคลนโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต

เนื่องจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์มีจำนวนน้อยกว่าโรงฆ่าสัตว์เถื่อนมาก แสดงว่าในหลายพื้นที่จำเป็นต้องพึ่งโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเหล่านี้เป็นที่ฆ่าสัตว์ ดังนั้น การปราบปรามโรงฆ่าสัตว์เถื่อนที่อยู่ในพื้นที่ต่างทั่วประเทศไม่อาจดำเนินการได้ง่ายนัก เพราะหากปิดโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเหล่านั้นอาจเกิดปัญหาต่อผู้บริโภคและผู้เลี้ยงสัตว์ได้ เนื่องจากไม่มีแหล่งฆ่าสัตว์ ซึ่งจะมีผลทำให้ปริมาณเนื้อสัตว์มีไม่เพียงพอต่อการบริโภค และตลาดค้าสัตว์ลดจำนวนลงซึ่งอาจเกิดการผูกขาดหรือการกีดราคาจากพ่อค้าผู้รวบรวมสัตว์ได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในพื้นที่ที่ไม่มีโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาต รัฐควรเป็นผู้สร้างโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งควรมีขนาดใหญ่เพียงพอสามารถรองรับความต้องการฆ่าสัตว์ได้

7) ทักษะของผู้เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์

การศึกษาพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งเห็นว่ามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความสำคัญในการปรับปรุงและยกระดับโรงฆ่าสัตว์เนื่องจากผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่น ขาดความรู้ความเข้าใจและวิสัยทัศน์ งบประมาณในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีน้อย โรงฆ่าสัตว์บางแห่งมีปริมาณการฆ่าสัตว์

น้อย บางท้องถิ่นมีปัญหาด้านการเมืองของท้องถิ่น เช่น เป็นผู้บริหารเสียงข้างน้อย ผู้บริหารขาดความต่อเนื่องในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งถูกตั้งคำถามจากคณะกรรมการสภาพเทศบาล คณะกรรมการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับความคุ้มค่าในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ เนื่องจากกิจการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ใช้งบประมาณลงทุนสูง เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรให้ความสำคัญในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และสุขอนามัยการผลิตที่ดี เพื่อผลิตเนื้อสัตว์ที่สะอาดปลอดภัยต่อผู้บริโภค และสามารถจัดเก็บภาษีอากรและธรรมเนียมต่างๆ ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้ง ลดปัญหามลภาวะที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ดังนั้นจึงไม่ควรคำนึงถึงเฉพาะผลกำไรขาดทุนในทางบัญชีเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญด้านต้นทุนทางสังคมและผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับ

8) ปัญหาด้านเงินทุน

ปัญหาด้านเงินทุนเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ผู้ประกอบกิจการมักอ้างว่าการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ หรือการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์แห่งใหม่ต้องใช้เงินลงทุนสูงแต่ผลตอบแทนน้อย หรือไม่มีความคุ้มค่า สถาบันการเงินไม่ค่อยสนับสนุนสินเชื่อในการสร้างหรือพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และให้ความสำคัญเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์น้อย ผู้ประกอบการบางรายขาดหลักทรัพย์ในการกู้ยืมเงินจากธนาคาร หรือแหล่งสินเชื่อ

9) ปัญหาด้านโครงสร้างอาคารโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์

โรงฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่ก่อสร้างมานาน ขาดการบำรุงรักษาจึงอยู่ในสภาพทรุดโทรม ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน และโครงสร้างไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเช่นไม่สามารถติดตั้งรถได้ ไม่สามารถแยกส่วนการผลิตภายในอาคารโรงฆ่าสัตว์ได้ บางแห่งพื้นที่มีจำกัดไม่สามารถขยายหรือพัฒนาได้

10) ความขัดแย้งของผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์กับราษฎร

มาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ในปัจจุบันพบว่า ยังคงมีปัญหา ในเรื่องความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ที่ตั้งก่อนและหลังพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณรอบๆ และความขัดแย้งระหว่างโรงฆ่าสัตว์กับฟาร์มเลี้ยงสัตว์มาตรฐานซึ่งกำหนดว่า ฟาร์มเลี้ยงสัตว์มาตรฐานต้องอยู่ห่างจากโรงฆ่าสัตว์อย่างน้อย 5 กิโลเมตร แต่พระราชบัญญัติฯ มิได้กำหนดระยะห่างของโรงฆ่าสัตว์กับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ไว้ บางครั้งมีผู้ไปตั้งโรงฆ่าสัตว์อยู่ใกล้ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปิกมาตรฐานซึ่งตั้งมาก่อนโรงฆ่าสัตว์จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นว่าใครมีสิทธิที่ดีกว่ากัน

ระหว่างโรงฆ่าสัตว์กับฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีกมาตรฐาน การพิจารณาตัดสินว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน เพื่อให้คดียุติต้องใช้เวลานานหลายปี

11) ปัญหาผู้มีอิทธิพล

ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ซึ่งรวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อนหรือฆ่าสัตว์ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนพรรคพวก หรือญาติประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เถื่อน ลักลอบฆ่าสัตว์ หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต

6.3 ข้อเสนอแนะ

1. ด้านลงทุนดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์

เนื่องจากการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ ต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีผลตอบแทนน้อย เอกชนจึงไม่กล้าลงทุน การขอกู้เงินลงทุนจากแหล่งสินเชื่อทำได้ยากลำบาก ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าในพื้นที่ที่ไม่มีโรงฆ่าสัตว์ ท้องถิ่นควรเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ซึ่งควรมีขนาดใหญ่สามารถรองรับการฆ่าสัตว์ได้ทั้งพื้นที่ เช่นอำเภอ หรือจังหวัด และเนื่องจากการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์จำเป็นต้องใช้งบประมาณมากสำหรับการล้างทำความสะอาดอาคารโรงฆ่าสัตว์ การบำรุงรักษาอาคารโรงฆ่าสัตว์ การจัดการด้านของเสีย และผลการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์มักขาดทุนอยู่เสมอ รัฐจึงควรจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพื่อให้โรงฆ่าสัตว์อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี ส่วนการดำเนินกิจการฆ่าสัตว์ท้องถิ่นอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้เอกชนเป็นผู้เช่าหรือสัมปทาน

2. การตรวจสอบควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์

2.1 รัฐควรเน้นขั้นตอนการตรวจสอบสัตว์ และเนื้อสัตว์ และการรับรองเนื้อสัตว์ก่อนจำหน่ายควบคุมไปกับการปรับปรุงอาคารโรงฆ่าสัตว์

2.2 การแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ควรแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เช่น เป็นสัตวแพทย์ ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองจากกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์สภา

2.3 เนื่องจากโรงฆ่าสัตว์ในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและส่วนมากเป็นโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็ก รวมทั้งภาครัฐขาดแคลนพนักงานตรวจโรคสัตว์ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถจัดสรรพนักงานตรวจโรคสัตว์ให้ไปปฏิบัติงานในโรงฆ่าสัตว์ได้ครบทุกแห่ง ทำให้โรงฆ่าสัตว์ขาดการบำรุงรักษา สภาพทรุดโทรม ไม่เหมาะสำหรับการฆ่าสัตว์ดังนั้น จึงควรมีการจัดแบ่งกลุ่มประเภทโรงฆ่า

สัตว์เพื่อจัดส่งพนักงานตรวจโรคสัตว์ไปให้คำแนะนำผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ และกระบวนการผลิตเนื้อสัตว์ อย่างสม่ำเสมอ

3. การขนส่งเนื้อสัตว์

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือ หน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปสู่ตลาดหรือแหล่งจำหน่าย ในด้านความปลอดภัยของอาหาร รัฐจึงควรตรากฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งเนื้อสัตว์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ทำหน้าที่กำกับดูแลการขนส่งเนื้อสัตว์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.

กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.

การปกครอง, กรม. (2545). เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจรเกี่ยวกับการบริโภคเนื้อสุกรที่ไม่ได้มาตรฐาน วันอังคาร ที่ 4 มิถุนายน 2545 ณ ห้องวอเตอร์เกต บอลรูม B, C (ชั้น 6) โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

เกียรติศักดิ์ อยู่รุ่งโรจน์. (2549). การประเมินโครงการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบาย การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน. รายงานการค้นคว้าอิสระ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต.

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. (2547). คู่มือการพัฒนามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์, เอกสารอัดสำเนา.

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. (2547). รายงานประจำปี2547.โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

คำสั่งกรมปศุสัตว์ ที่ 190 / 2547 เรื่องการมอบอำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535. กรุงเทพฯ.

คำสั่งกรมปศุสัตว์ ที่ 453/2547 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาต และ ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ การฆ่าสัตว์ ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2547. กรุงเทพฯ.

- ชอบวิทย์ ลับไพบรี และคณะ. (2528). การศึกษาสมรรถนะทางเทคโนโลยีด้านธุรกิจของประเทศ
ไทยในโครงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตผลิตภัณฑ์จากสุกร.
- โซซิโอ-เอกโคโนมิก คอนซัลแตนท์, บริษัท จำกัด. (2537). รายงานการศึกษาโครงการธุรกิจเลี้ยง
สัตว์ครบวงจร เสนอ กรมการค้าภายใน.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2540). นโยบายสาธารณะ. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา
2951617 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2535). เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ธานี ภาคอุทัย และคณะ. (2548). ตลาดเนื้อสุกรสดในประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการวิจัย
แห่งชาติ.
- ธีรพงศ์ เมฆโหรา และคณะ. (2548). ความเป็นไปได้ในการพัฒนาธุรกิจการค้าโคมีชีวิตและธุรกิจ
ต่อเนื่องตามแนวชายแดนไทย-พม่า. คณะเทคโนโลยีการเกษตร สถาบันเทคโนโลยีพระ
จอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ธีรพงศ์ เมฆโหรา และคณะ. (2548). ระบบการผลิตและการตลาดโคมีชีวิตตามแนวชายแดนไทย
พม่า. คณะเทคโนโลยีการเกษตร สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร
ลาดกระบัง.
- เนาวรัตน์ หงส์ไพโรจน์. (2521). รายงานวิจัยเรื่องอุปทานการตอบสนองของสุกรต่อจำนวนสุกรที่
ฆ่าแล้ว, เอกสารอัดสำเนา, หน้า 19.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดแบบพิมพ์ที่ใช้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการ
ฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการ
ฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ
ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- ประกาศกรมปศุสัตว์เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และ
จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- ประทีป เด็ดแก้ว และคณะ. (2549). การศึกษาการจัดการสุขภาพสิ่งแวดล้อมโรงฆ่าสัตว์ อ้าง
ถึงในแหล่งที่มา [http:// advisor.anamai. moph.go.th.203/20304.html](http://advisor.anamai.moph.go.th.203/20304.html) [2 เมษายน
2549].
- ประเวศ วะสี. (2535). กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ. เอกสารอัดสำเนา. หน้า 7-21.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2529). ปรัชญาและวิธีการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง ใน วิชา
วิทยาศาสตร์สังคมไทย (ชุดที่ 1) พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ปศุสัตว์, กรม. (2547). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง ยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี
2547-2551. ข่าวปศุสัตว์. 27, 239.11.
- ปศุสัตว์, กรม. (2546). ประมวลสถิติประจำปี 2546. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ปศุสัตว์, กรม. (2547). ประมวลสถิติประจำปี 2547. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ปศุสัตว์, กรม. (2548). ประมวลสถิติประจำปี 2548. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ปศุสัตว์, กรม. (2549). ประมวลสถิติประจำปี 2549. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ปศุสัตว์, กรม. (2550). ประมวลสถิติประจำปี 2550. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตีร์วิธน์. (2546). คอร์รัปชัน ค่าเช่า และ พัฒนาการเศรษฐกิจ.
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 21, 4. 17.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. สำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. ศูนย์
เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : สามีคี่สารการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติ ไรกระบาศัตว์ พ.ศ. 2499 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติ กำหนดแผน และ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., (2540). แนวทฤษฎีในการรวมกลุ่มกันในสังคมไทย และ กลุ่ม
อิทธิพล. วารสารธรรมศาสตร์. 3, 3.136.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ และการ
พัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ มหานคร. ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2529). สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. หลักและวิธี
การศึกษารัฐศาสตร์. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- มยุรี อนุমানราชธน. (2547). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และ การวิเคราะห์. เชียงใหม่. คณิ่งนิจการพิมพ์.
- มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, สำนักงาน. (2547). บทสรุปผู้บริหาร ใน โครงการ ศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรกรรมและอาหาร. กรมปศุสัตว์ อ้างถึงในแหล่งที่มา <http://www.dld.go.th/certify> [7 พฤษภาคม 2551].
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์. (2546). กระบวนการกำหนดเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ลิขิต วีรเวดิน. (2537). วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เคยเหล่า และ คณะ. (2551). การประเมินโรงฆ่าสัตว์ และคุณภาพเนื้อสัตว์ ภายในประเทศ. วารสารวิชาการสัตวแพทย์ สำนักสัตวศาสตร์สัตว์ และสุขอนามัยที่ 3 นครราชสีมา. 2, 12.25.
- ศักดิ์ณรงค์ อุตสาหกรรม. (2547). เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ความปลอดภัยด้านอาหาร : ประเด็นการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย. วันจันทร์ที่ 21 มิถุนายน 2547 ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2 โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. (2542). ทิศทางและกลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตรของไทย กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2545). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). รายงานภาพรวมฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์. กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2550). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 17, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สมบัติ ศุภประภากร และคณะ. (2548). การสำรวจและวิเคราะห์สถานภาพโรงฆ่าสุกรในประเทศไทยเพื่อปรับปรุงให้เป็นโรงฆ่าสัตว์มาตรฐาน. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สมพงษ์ ชูมาก. (2517). กลุ่มอิทธิพลคืออะไร. วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ. 9, 3.18.

สมภพ มานะรังสรรค์ และ อารยัน ตระหง่าน. (2545). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบ และโครงสร้างของภาษีกับการพัฒนาการส่งออกอุตสาหกรรมอาหารของไทย. สำนักบริการธุรกิจและที่ปรึกษา สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารอัดสำเนา.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2547). คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และ นักธุรกิจ. กรุงเทพฯ .สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2532). สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์.

แสวง รัตนงคผลมาศ. สัตว์การเมือง. (2541). กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

อนามัย, กรม. (2543). กองสุขาภิบาลอาหาร. สรุปสถานการณ์สุขาภิบาลอาหาร ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความสะอาดปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศ. โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ กรุงเทพฯ.

อมร รักษาสัตย์. (2520). การพัฒนานโยบาย. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อาหาร, สถาบัน. (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เล่ม 2 ราชอาณาจักร เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Anderson, J.E. (1970). Public Policy-Making. 3rd ed. New York : Holt, Rinehart and Winston.

Anderson, J.E. (1984). Public Policy-Making. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Anderson, J. E.Public. (1994). Policy – Making: An Introduction. 2nd ed. New York: Houghton Mifflin .

Bently, A.F. (1949). The Process of Government: A study of Social Pressures. Bloomington, Indiana: The Principia Press.

Bayley, H. David. (1966). The Effects of Corruption in a Developing Nation. Western Political. XIX. 4. The Univerity of Utah.

- Caldwell, L.K. (1970). Environment: A Challenge in Modern Society. New York: Double-Day.
- Cochran, C.E. (1982). American Public Policy: An Introduction. New York: St. Martin's Press.
- David B. Truman. (1951). The Government Process. New York: Knof.
- David B. Truman. (1955). The Government Process: Political Interest and Public Opinion. NY : Alfred Knopf.
- David B. Truman. (1971). The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. 2nd ed. New York: A.A.Knopf, Inc.
- Easton, D. (1953). The political system: An inquiry into the State of political science. New York: Alfred A. Knopf.
- Francis G. Cattle . (1967). Pressure Theory and its Problems in Francis G. Castle, Pressure Group and Political Culture : A Comparative Study . London. RKP.
- Friedrich, Carl.J. (1963). Man and His Government. New York: McGraw-Hill. Frohock, Fred M.
- Friendrich, Carl J. (1966). Political Pathology :The Political Quarterly. 37.
- Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell. (1978). Comparative Politics. Boston : Little Brown.
- Goudie, A.W., and Stasavage. A frame work for the Analysis of Corruption Crime. Law and Social Change. 22 (2-3). pp. 113-159.
- Graham WOOTTON. (1970). Interest groups. Prentice-Hall, Inc., Engewood- Cliffs New Jersey .
- Hunt.N.C. (1956). Pressure Groups in The U.S.A.. Quiccidents Vol XII. 1956.
- International Encyclopedia of the Social Science. (1968).U.S.A. : The free Press.
- Ira Sharkansky. (1970). 'Environment Policy Output and Impact: Problem of Theory and Method in the Analysis of Public Policy. In Ira Sharkansky ed. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Markham Publishing Company.
- Johnson. E. Omotude. (1975). An Economic Analysis of Corrupt Government. With Special Application to Less Developed Countries. Kyklos. 28 91).
- Khan, H. Mustag. (1989). Clientelism, Corruption and Capitalist Development.

- Unpublished Ph.D.disserttion, University of Cambridge.
- Khan, H. Mustag and Jomo. (2000). Rent, Rents-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia. Singapore: Cambridge University Press.
- Left, H. Nathaniel. (1964). Economic Development through Buraucratic Corruption. American Behavioral. VII (3). November. 3. 1964.
- Macmullan, M. (1961). A theory of Corruption: Based on Consideration of Corruption in the Public Services and Governments of British Colonies and Ex-Colonies in West Africa. Sociological Review. 9 (2). July. 1961.
- Maurice Duverger. (1972). Party Political and Pressure Groups. Thomas Nelson & Sons.
- Naim, Moises. (1995). The Corruption Eruption. Brown Journal of World Affairs. II (2). Summer. .
- Nicholson, Walter. (2000). Intermediate Microeconomics and Its Application. Florida: Harcourt Inc.
- Nye, J.S. (1967). Corruption Prevention and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. American Political Science Review. June. 1967.
- S.E. Finer. (1956). Interest Group and The Political Process in Great Britain. In H.M. Eframann (ed.). Interest Group on Four Continent.
- Thomas R. Dye. (1984). Understanding Public Policy .5th ed. Englewood Cliffs. Newjersey-Hall, Inc.
- United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. Corruption in Government : Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11-15 December, 1989, TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York. 1990.
- Werner, Simcha B. (1983). New Directions in the Study of Administrative Corruption. Public Administration Review. March/ April. pp. 146-152.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก

1. ท่านคิดว่าอะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะ ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน
2. ท่านคิดว่านักธุรกิจ กลุ่มธุรกิจ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีบทบาทต่อการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์หรือไม่อย่างไร?
3. ท่านคิดว่าในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีการให้เงินใต้โต๊ะ หรือเงินสินบนต่อเจ้าหน้าที่หรือไม่อย่างไร
 - ก. ด้านการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์
 - ข. ด้านการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์
 - ค. ด้านการจำหน่ายเนื้อสัตว์
4. ท่านคิดว่า การดำเนินงานของกรมปศุสัตว์เกี่ยวกับการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ การควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ ภายหลังจากที่ได้รับโอนภารกิจด้านการควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์จากกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ส่งผลดี หรือ เสีย อย่างไร ต่อผู้เกี่ยวข้องต่อไปนี้
 - ก. ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์
 - ข. ผู้ค้าเนื้อสัตว์
 - ค. ผู้บริโภคเนื้อสัตว์
 - ง. ผู้เลี้ยงสัตว์
5. ในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง นโยบายการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ท่านคิดว่าบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือ หน่วยงาน ที่ได้ประโยชน์ หรือ เสียประโยชน์จากการดำเนินตามกฎหมาย และ นโยบาย ดังกล่าว คือใคร และอย่างไร
6. จากประสบการณ์ในการประสานงานกับผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ ท่านคิดว่า การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ของผู้ประกอบการดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร
 - ก. การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน
 - ข. การลักลอบฆ่าสัตว์ หรือ การฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่แจ้งขออนุญาต
 - ค. การขออนุญาตฆ่าสัตว์โดยไม่มีโรงฆ่าสัตว์ หรือ ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

7. ท่านคิดว่า ปัญหาในการดำเนินคดี หรือ บังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ เพราะอะไร
8. ท่านคิดว่า การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายของกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์ และ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง
9. ข้อเสนอแนะของท่าน ที่ให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อยกระดับการฆ่าสัตว์ และ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ ในประเทศไทยให้มีเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพดี ปลอดภัยต่อผู้บริโภค และสามารถรองรับผู้บริโภคได้ทั่วทั้งประเทศ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

รายละเอียดในบทสัมภาษณ์

1. น.สพ.สมบัติ ศุภประภากร หัวหน้าฝ่ายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศ

ตอนนี้เป้าหมายนโยบายพัฒนาโรงฆ่าเปลี่ยนไปจากเดิม เรามุ่งเน้นไปที่การนำโรงฆ่าสัตว์เถื่อนทั้งหลายให้เข้าสู่ระบบคือได้มาตรฐานตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 ของพ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 หรือได้ใบ ชมจส.2 อธิบดีกรมปศุสัตว์มอบนโยบายให้แต่ละจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ในพื้นที่ของตนเองในแต่ละชนิดสัตว์ ต้องมีข้อมูลแหล่งเลี้ยงสัตว์ว่าอยู่ที่ไหน มีสัตว์เท่าไร มีโรงฆ่าสัตว์กี่แห่ง ตั้งอยู่ที่ไหน ฆ่าสัตว์ได้เท่าไร ปริมาณการบริโภคในพื้นที่เท่าไร คือต้องรู้ข้อมูลแล้วเอาข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อทำเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในพื้นที่มักบ่นเรื่องไม่มีแบบแปลนโรงฆ่าสัตว์มาตรฐานตอนนี้เราทำให้แล้วเป็นแบบโรงฆ่าสัตว์ขนาดเล็ก ตอนนี้มีโรงฆ่าสัตว์เถื่อนจำนวนมากคือประมาณ 82 % โรงฆ่าที่ถูกต้องมีเพียง 18 % กรมปศุสัตว์เสนอแผนพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเป็นแผน 5 ปี ระหว่างปี 2551-2555 ทุกจังหวัดต้องยกเลิกพื้นที่กั้นดงป้องกันการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ แล้วพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้ได้ใบอนุญาต ถ้าไม่มีใบอนุญาตก็ต้องหยุดดำเนินการ หากไม่มีเนื้อบริโภคก็ให้เอาเนื้อจากพื้นที่อื่นเข้ามาแทน รัฐควรสนับสนุนโดยให้งบประมาณการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์แล้วให้เอกชนดำเนินการ เนื่องจากการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ต้องใช้เงินลงทุนมาก มีความเสี่ยงสูง พอสร้างเสร็จมักไม่มีพ่อค้านำสัตว์มาเข้าฆ่า ดังนั้นถ้าจะรอให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์เองจึงเป็นไปได้ยากปัญหาคือโรงฆ่าสัตว์รายเล็กไม่มีใบอนุญาต เห็นว่ามาตรฐานโรงฆ่าสัตว์สูงและไม่มีเงินทุน แต่ไม่ควรนำนโยบายห้ามข้ามเขตมาใช้ เพราะผู้ผลิตควรมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ให้ผู้บริโภคเป็นคนกำหนดจะดีกว่า ผู้บริโภคไม่ให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร แต่เน้นที่เรื่องของราคาเป็นหลัก ขอให้เนื้อราคาถูกเป็นพอ การแก้ไขโดยการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้กับประชาชน การปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้ตามมาตรฐานหรือกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ทำให้ต้นทุนสูง เนื้อสุกรมีราคาแพง โดยเฉพาะนโยบายมุ่งให้มีห้องเย็นเก็บเนื้อสัตว์ จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเนื้อสุกรสูงขึ้น ผู้ที่ต้องรับภาระตอนนี้คือเจ้าของโรงฆ่าสัตว์และคนนำสัตว์เข้าฆ่าที่ไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้บริโภค ถึงแม้จะฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์มีใบอนุญาต เนื้อมีคุณภาพดีกว่าเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์เถื่อนแต่แหล่งจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นที่เดียวกันคือเชียงใหม่ตลาดสด การผลักภาระด้านต้นทุนไปให้ผู้บริโภคโดยขายเนื้อสัตว์ราคาแพงกว่าเจ้าอื่นจึงเป็นไปได้ยาก ราคาเนื้อสัตว์ขึ้นกับกลไกตลาด อย่างเจ้าใหญ่ ซีพี เป็นผู้นำตลาด เป็นผู้กำหนดราคาหมูผู้ประกอบการต้องเสียค่าอาคารโรงฆ่าสัตว์ เสียค่าตำรวจทั้งพวกโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตและไม่มี

เสียภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย เช่นสุกรสรรพากรจะเก็บทุกตัวแต่เป็นแบบเฉลี่ย เก็บที่โรงฆ่าสัตว์ และเก็บเป็นภาษีบุคคลรายปี เรื่องการลักลอบฆ่าสัตว์มีอยู่ประมาณสัก 30% ที่แจ้งฆ่าอย่างถูกต้อง ผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์เป็นประโยชน์ต่อ food safety แต่มักอ้างเรื่องงบประมาณ นโยบายของกรมตอนนี้เปลี่ยนไปจากเดิมคือให้เป็นไปตามพรบ.ภายในปี 52 ทุกจังหวัดต้องมีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานตามพรบ.อย่างน้อยแต่ละชนิด สัตว์ทุกจังหวัด บางจังหวัดยังมีโรงฆ่าสัตว์ที่มีใบอนุญาตไม่ครบทุกชนิดสัตว์ เช่นที่จังหวัดอุบล มีโรงฆ่าไก่เพื่อการส่งออก แต่ทั้งจังหวัดไม่มีโรงฆ่าไก่ที่ได้รับใบอนุญาตเลย เรื่องโรงฆ่าไก่เป็นปัญหา มากเพราะมีโรงฆ่าเถื่อนอีกมาก โรงฆ่าไก่ไม่ยอมได้ใบอนุญาตเพราะต้องจ่ายค่าอาคารโรงฆ่าสัตว์ นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ที่ปรับปรุงและพัฒนาโรงฆ่าสัตว์อยู่แล้วไม่ คิดว่านโยบายมีปัญหาต่อการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ พวกฟาร์มเลี้ยงสัตว์ถ้าเข้าสู่มาตรฐานฟาร์มจะมี สัตว์แพทย์ไปตรวจสุขภาพสัตว์ก่อนฆ่าสัตว์ ผู้เลี้ยงสัตว์ไม่พัฒนาเป็นฟาร์มมาตรฐานเพราะกลัว เรื่องภาษี แต่ปัจจุบันนโยบายไม่มีผลกระทบต่อผู้เลี้ยงสัตว์เพราะยังไม่มีกฎหมายบังคับให้ทำ ถ้า พูดยถึงผลกระทบของนโยบาย เต็มๆเลยก็คือโรงฆ่าสัตว์โดยเฉพาะรายเล็ก ส่วนรายใหญ่มีการ พัฒนาอยู่แล้วจึงไม่ได้รับผลกระทบ ส่วนผู้ค้าสัตว์ก็ได้รับผลกระทบแต่แก้ไขโดยการหาซื้อสัตว์ ราคาถูก เกษตรกรรายเล็กถ้าเลี้ยงหมูแล้วนำหมูเข้ามาจะได้กำไรประมาณตัวละ 400 บาท แต่ถ้า ขายให้คนกลางเพื่อนำเข้าโรงฆ่าเกษตรกรจะได้กำไรประมาณตัวละ 100 บาท กำไรน้อยเพราะ ต้องเสียค่าขนส่งประมาณ 100 บาท ค่าจ้างฆ่าประมาณ 150 บาท ค่าจ้างฆ่าจะรวมค่าอาชญา บัตรด้วย แต่มีการเวียนใช้อาชญาบัตรคือไม่ลงวันที่อาชญาบัตร จึงมีการเวียนใช้อาชญาบัตร

2. คุณตุ้ย จังหวัดนครปฐม

เมื่อ 3 ปีที่แล้วเคยร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ไปตรวจหมูที่ตลาดพรานนก (กรุงเทพฯ) นับซากหมูได้ 8,000 ซีก (4,000 ตัว/คิน) ทุกวันนี้คาดว่าน่าจะมีหมูมากกว่าเดิม น่าจะ มากกว่า 5,000 ตัวต่อคิน เส้นทางขนส่งหมูมาจากจังหวัดนครปฐมส่งเนื้อหมูมาตลาดพรานนก ต้องผ่านหลายจุดตรวจเช่น ที่อำเภอสามพราน ตลิ่งชัน แล้วก็ตลาดพรานนก พอค้าพยายาม หลีกเลี่ยงการขนส่งหมูในเส้นทางอื่นเพราะมีโอกาสเสี่ยงที่จะถูกจับหรือต้องจ่ายค่าผ่านทางให้ด่าน ต่างๆ จ่ายแต่ละครั้งไม่มากประมาณคันละ 100 บาท ส่วนใหญ่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ที่พบใน ระหว่างทางขนส่งเป็นพวกชาจร ส่วนในเขตที่โรงฆ่าตั้งอยู่ ถือเป็นเรื่องปกติที่ต้องจ่ายเงินให้ เจ้าหน้าที่ในเขต การส่งหมูที่ตลาดพรานนกจะเริ่มประมาณสี่ห้าโมงเย็นไปจนถึงตอนกลางคืน ตอนเย็นจะเห็นรถขนส่งซากหมู มีคนงานนอนมาบนรถ พอถึงตลาดก็ขนซากหมูลงบางครั้งคนงาน ก็ใช้เท้าเหยียซากหมูลงจากรถ หมูที่มากก็เป็นหมูที่ฆ่าในโรงฆ่าทั่วไป ส่วนมากผู้ใหญ่ขอฆ่า 10-20 ตัวแต่ฆ่าจริงมากกว่านั้น ตอนหมูแพงจะมีการฆ่าตามบ้านเยอะทุบหัวแล้วขายเลย ไม่กี่วันมานี้

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบอกว่าไปจับหมูที่ดอนตูมชนนีสวรรค์ห้องเย็นมาเติมตู้ เขาบอกว่าชาวบ้านฆ่ากันตามบ้านไม่ฆ่าในโรงฆ่า เพราะฆ่าในโรงฆ่าต้องเสียค่าอาชญาบัตร ต้นทุนแพง ฆ่าแล้วขายเลยกำไรดีกว่า ปกติหมูตามท้องตลาดขายกิโลกรัมละ 100 บาทแต่เขาฆ่าแล้วขายกิโลละ 70-80 บาท

3. คุณชัยวุฒิ

ปัจจัยผลักดันให้มีการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานคือความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการ เงินทุนที่พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่ต้องสัมพันธ์กับราคาเนื้อในตลาด ความรู้ความเข้าใจ ความต้องการ ความพึงพอใจของผู้บริโภค นักธุรกิจเป็นผู้กำหนดราคาเนื้อสัตว์ demand-supply นักการเมืองห่วงคะแนนเสียง ผู้มีอิทธิพลต้องคุมโรงฆ่าสัตว์ทุกโรง โดยเฉพาะโค กระบือ ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้ดีช่วงเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก แต่โรงฆ่าสัตว์มักปฏิบัติตอนกลางคืน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องมีผู้แจ้ง พยาน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์อำเภอ และนายสัตวแพทย์ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดจึงจะดำเนินการจับกุมโรงฆ่าสัตว์เถื่อนได้ การขอ พ.จ.ส.1 นายอำเภอทุกอำเภอ มักจะตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การขอ พ.จ.ส.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ สรุปว่าผู้ประกอบการรายย่อย หรือหลังบ้านมักแอบอ้างว่าต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนต่อเจ้าหน้าที่ การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์แบ่งออกได้ 2 แบบคือ 1) แบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราชการ) กฎหมายให้กรมปศุสัตว์ตรวจสอบ แต่โรงฆ่าสัตว์เป็นของกระทรวงมหาดไทย ไม่มีปัญหาเรื่องเงินใต้โต๊ะ หรือเงินสินบน 2) แบบของเอกชน การตรวจสอบมีทั้งของราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนภูมิภาคอำเภอ จังหวัด หากมีปัญหาเงินใต้โต๊ะหรือสินบนมากขึ้นขึ้นอยู่กับความรู้ของผู้ประกอบการ การจำหน่ายเนื้อสัตว์นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผลดีคือเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ทันสมัยมากขึ้น แต่ผลเสียคือกฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ (double standard) ผู้ค้าเนื้อสัตว์ขายเนื้อสัตว์คุณภาพดีขึ้น มีสุขอนามัยและสุขลักษณะดี แต่ผลเสียคือเนื้อสัตว์ราคาสูงขึ้น ผู้ซื้อมักจะตำหนิผู้ขายเสมอ ผู้บริโภคได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพดี ปลอดภัย แต่ผลเสียคือเสียเงินมาก ผู้เลี้ยงสัตว์ได้ประโยชน์คือราคาสัตว์ต่อตัวสูงขึ้นแต่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การตรวจสอบตลาดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ปศุสัตว์อำเภอตามที่นายอำเภอมอบหมาย หรือปศุสัตว์จังหวัดสั่งการ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปัญหาดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับใบอนุญาตค้าซาก หรือใบ.10 พ.จ.ส. 9 สำหรับสุกร ซึ่งกรมปศุสัตว์ดูแลอยู่หากส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดูแลร่วม ปัญหาเรื่องเงินใต้โต๊ะ หรือสินบนน่าจะเกิด การดำเนินนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผู้ได้ผลประโยชน์ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มพ่อค้าเขียง กลุ่มพ่อค้าเนื้อสัตว์ ผู้บริโภค

เจ้าของฟาร์ม ข้าราชการกรมปศุสัตว์ ส่วนผู้เสียประโยชน์ได้แก่โรงฆ่าสัตว์เถื่อน และผู้บริโภครายได้น้อย

3. คุณสันติชัย

ตอนนี้ราคาหมูมีแนวโน้มลดลงเพราะราคาแพงคนไม่ซื้อราคามันจึงลดลงเรื่อยๆ โรงฆ่าเทศบาลฆ่าหมูเสียค่าใช้จ่ายเพียง 80-100 บาทแต่โรงฆ่าของผมต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ค่า GM (ค่าจัดการทั่วไป) และค่าตรวจสอบ หมู 1 ตัวเสียค่าใช้จ่าย 680 บาท ทางเครือข่ายมีแผนว่าจะไปเช่าโรงฆ่าสุกรของกทม. ฆ่าหมูได้ 2,000 ตัว/วัน แต่ทำเลโรงฆ่าไม่ดีเพราะอยู่ในพื้นที่ทิ้งขยะ รกขยะ วิ่งผ่านทางเข้าออกโรงฆ่า มันจะส่งออกไปไม่ได้ แต่คิดว่าถ้าทำจริงๆ จำนวนหมู 2,000 ตัว ที่ฆ่าก็ยังไม่เพียงพอจำหน่ายในกทม. แต่ตลาด กทม. มีอิทธิพลเยอะ อย่างที่ตลาดพรานนกมีอิทธิพลเยอะมาก ส่วนใหญ่รับหมูมาจากบ้านโป่ง (จังหวัดราชบุรี) เคยคิดจะไปตั้งร้านหมูอนามัย แต่ไม่กล้าเพราะเข้าไปแล้วคงไม่ได้ออกมา ตอนนี้เราฆ่าหมูวันละ 1,400 ตัว หมูทั้งหมดเป็นของเราเอง เราไม่รับหมูจากฟาร์มข้างนอกเพราะคุณภาพไม่ดี ตลาดเนื้อหมูของเราเป็นตลาดบนขายให้ห้างต่างๆ และโรงงานแปรรูป

4. คุณรพีรัตน์

การเกิดโรคระบาดในสัตว์ และคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่สะอาดและปลอดภัยกับผู้บริโภคเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือสินบนต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อการขอพิจารณาการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ จะได้สามารถดำเนินการจัดตั้งได้สะดวก รวดเร็วมายิ่งขึ้น ไม่ต้องผ่านพิธีการยุ่งยากและลดขั้นตอนได้เร็วยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการเปิดตัวสินค้า วัตถุประสงค์ที่ออกจากสถานประกอบการหรือโรงฆ่าสัตว์ได้ง่ายและมีสถานที่รองรับ บ่อนสุตตลาดได้ในปริมาณสูง ทำให้ยอดปริมาณการผลิตต่อวันสูง และง่ายต่อการตรวจประเมินโรงฆ่าสัตว์ ที่ไม่ต้องเข้าตรวจประเมินสถานประกอบการบ่อยครั้ง ในด้านการจำหน่ายเนื้อสัตว์มีการให้สินบนเพื่อกระจายยอดขายผลิตภัณฑ์ไปตามท้องตลาดได้โดยง่าย และเพิ่มอัตราการผลิตต่อวันสูงขึ้นด้วย นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผลเสียต่อผู้ประกอบการคือต้องลงทุนการปรับปรุงพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้มีคุณภาพ ผู้ค้าเนื้อสัตว์มีผลเสียมากกว่าผลดีคือเนื้อสัตว์มีค่าแพงมากขึ้น ผู้บริโภคได้ประโยชน์คือได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพปลอดภัยสูงขึ้น ส่วนผู้เลี้ยงสัตว์ก็ได้ประโยชน์คือสามารถ contract กับบริษัทเลี้ยงสัตว์ได้สัตว์มีคุณภาพดี การฝ่าฝืนกฎหมายที่มีคือการลักลอบฆ่าสัตว์หรือการเชือดสัตว์หลังบ้าน มีการยัดเงินหรือให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ในการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวน และการฆ่าสัตว์โดยไม่แจ้งให้ทราบ มีการรวมกลุ่มจัดตั้งในหมู่บ้าน กระจายตามบ้านเรือนและขายใน

ตลาดนัด ปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่เคร่งครัด ส่วนปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายของรัฐบาลคือไม่ปฏิบัติตามกฎหรือนโยบายของรัฐอย่างจริงจัง ผู้ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ไม่เข้มงวด ไม่คำนึงถึงผู้บริโภคและอิทธิพลของผู้มีอำนาจในพื้นที่ ข้อเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อยกระดับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ในประเทศไทยคือให้โรงฆ่าสัตว์ทุกโรงต้องได้รับการจดทะเบียนกับกรมปศุสัตว์ทุกโรงฆ่าสัตว์ได้รับใบรับรองจากกรมปศุสัตว์ ได้รับการตรวจสอบและประเมินโรงฆ่าสัตว์หรือมีเจ้าหน้าที่โรงฆ่าสัตว์ทุกโรง และห้ามมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อน โดยการกำหนดข้อบังคับทางกฎหมายที่เข้มงวด

5. คุณรัตนะ

การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือสินบนเพราะเป็นไปตามกฎหรือกลไกของการผลิตเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดตั้ง โครงสร้าง การนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ มีการให้สินบนในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เพื่ออำนวยความสะดวกสบายในการขนส่งเคลื่อนย้าย การจำหน่ายเนื้อสัตว์มีการให้สินบนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ของการตลาดมากที่สุด ป้องกันหรือกำจัดคู่แข่งทางการตลาด การดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผลต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์คือผู้ประกอบการมีการพัฒนาระบบโรงฆ่าสัตว์ แต่มีการลงทุนสูงเกษตรกรรายย่อยไม่คุ้มทุน ผู้ค้าเนื้อสัตว์ได้เนื้อสัตว์ที่สะอาดแต่ราคาอาจไม่แน่นอนผู้บริโภคได้บริโภคเนื้อที่สะอาด มีการรับรองคุณภาพแต่อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ส่วนผู้เลี้ยงสัตว์มีการปรับปรุงให้ได้มาตรฐานเดียวกันแต่มีการลงทุนสูง ยังมีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนอยู่มีหลายพื้นที่ การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเพราะมีต้นทุนต่ำไม่ต้องลงทุนอะไรมาก สะดวกไม่ต้องยุ่งยากในการทำเอกสารแจ้งขออนุญาตฆ่าสัตว์ ปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายคือกฎหมายมีบทลงโทษที่ไม่รุนแรง และหาตัวผู้กระทำผิดได้ยาก ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลคือเกษตรกรขาดความรู้ความเข้าใจ ต้นทุนในการผลิตสูง มาตรฐานไม่แน่นอน และมีวิธีการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก ข้อเสนอแนะให้รัฐบาลเพื่อดำเนินการยกระดับการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์คือสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการ เกษตรกร รวมถึงผู้บริโภคให้มากขึ้น

6. คุณสำเนา

ความรู้และความเข้าใจของผู้ประกอบการคือปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน ผู้มีอิทธิพลมีบทบาทต่อการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เพราะผู้มีอิทธิพลเป็นผู้ดำเนินการโรงฆ่าสัตว์ การดำเนินกิจกรรมตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผลดีต่อ

ผู้ประกอบการ การดำเนินการได้ถูกต้องตามกฎหมายและใส่ใจกับผลิตภัณฑ์ที่ออกจากโรงฆ่าสัตว์ มีผลดีต่อผู้ค้าเนื้อสัตว์คือผู้ค้าเนื้อสัตว์สามารถจำหน่ายเนื้อสัตว์ได้ในราคาเดียวกันไม่ต้องแข่งขันกันในเรื่องของราคา ผู้บริโภคได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาด และปราศจากสารตกค้าง มีผลดีต่อผู้เลี้ยงสัตว์คือมีการตระหนักถึงการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เงินจากการออกอาชญาบัตร การฝ่าฝืนกฎหมายที่มีคือมีโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน และการลักลอบฆ่าสัตว์หรือการฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต แต่มีจำนวนลดลงกว่าเมื่อก่อน ปัญหาในการดำเนินคดีหรือการบังคับใช้กฎหมายคือผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาตมีความรู้จักกับผู้กว้างขวางในพื้นที่และผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เลยมีการช่วยเหลือกัน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลคือผู้ประกอบการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดแหล่งเงินทุน

7. คุณบุญรอด

มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนกับเจ้าหน้าที่ในการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ และการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์แต่คิดว่าผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ไม่มีการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามนโยบายของกรมปศุสัตว์มีผลต่อผู้ประกอบการคือน่าจะมีมาตรฐานในการปฏิบัติที่ดีขึ้น เนื่องจากกรมปศุสัตว์มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านมาตรฐานที่ดีและเข้าใจดีขึ้น แต่การเอาจริงเอาจังของกรมปศุสัตว์ยังน้อยมาก ผู้ค้าเนื้อสัตว์มีเนื้อคุณภาพดี สะอาดได้มาตรฐานมากขึ้น โดยเฉพาะเนื้อไก่ แต่เนื้อโค แพะ แกะ ยังเหมือนเดิมกับเมื่อประมาณ 100 ปีมาแล้ว ผู้บริโภคมั่นใจในการบริโภคเนื้อสัตว์ ส่วนผู้เลี้ยงสัตว์นั้นขณะนี้โรงฆ่าไม่สามารถทำให้ราคาหรือมาตรฐานการเลี้ยงจะทำให้ราคาดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการเลี้ยงโค กระบือ จะเลี้ยงแบบไทรคาก็เหมือนกัน ในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์คิดว่ากลุ่มที่ได้ประโยชน์คือผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ เทศบาลอบต. ส่วนผู้เสียประโยชน์คือผู้ประกอบการรายย่อย การฝ่าฝืนกฎหมายที่มีคือการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อนเพราะควบคุมได้ยาก เพราะเป็นอาชีพดั้งเดิมที่ทำมานาน อำนาจของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปรับได้ หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบเรื่องอาชญาบัตรได้รับผลประโยชน์จึงทำให้ควบคุมการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนทำได้ยาก ข้อเสนอแนะรัฐบาลคือรัฐบาลจัดตั้งให้มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานและดำเนินการเองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้ทั่วถึงทั่วประเทศ จะเป็นรายได้หลักอันหนึ่งของประเทศได้ โดยอาจให้ อบจ. หรือเทศบาลดำเนินการซึ่งบางเทศบาลอาจมีโรงฆ่าสัตว์อยู่แล้วก็พัฒนาให้ได้มาตรฐาน

8. คุณวสันต์

นักธุรกิจได้ดำเนินธุรกิจด้านโรงฆ่าสัตว์โดยรวมตัวเป็นกลุ่มธุรกิจจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ในนามบริษัทมหาชน ซึ่งต้องอาศัยนักการเมืองในบางสายงานเข้าร่วมธุรกิจหรือใช้อิทธิพลผลักดันให้เกิดการก่อตั้งซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะต้องผ่านระบบราชการโดยที่ระเบียบต่างๆในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เป็นเงื่อนไขสรุปและกลุ่มบุคคลต่างๆเหล่านี้มีบทบาทในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์อย่างยิ่งในด้านการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือสินบนต่อเจ้าหน้าที่ การขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์มีขั้นตอนและระเบียบต่างๆมาก ดังนั้นเพื่อให้มีการข้ามขั้นตอนหรือการเร่งรัดเพื่อจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ให้รวดเร็วและลดต้นทุนการผลิตจึงมีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ในบางส่วน การจำหน่ายเนื้อสัตว์มี 2 รูปแบบคือการจำหน่ายในรูปแบบบริษัท และการจำหน่ายในรายย่อย ทั้ง 2 รูปแบบต้องมีการขนส่งเนื้อสัตว์ไปสู่ตลาด เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วอาจจะมีการให้สินบนเจ้าหน้าที่เป็นบางราย

9. คุณสมร

ปัจจัยผลักดันให้เกิดการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์คือ food safety การลักลอบฆ่าสัตว์ไม่ถูกสุขลักษณะ มีการสุ่มตรวจโรคแล้วพบโรค และผู้มีอำนาจ นักธุรกิจ กลุ่มธุรกิจ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการเจ้าหน้าที่ตำรวจมีบทบาทมากในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือสินบนกับเจ้าหน้าที่ในการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ คือถ้าขอตามขั้นตอนจะช้ากว่าปกติถ้ามีการหยอดน้ำมันหล่อลื่นก็จะสะดวกขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่จะเกรงใจผู้มาขอตามธรรมเนียม เมื่อมีการให้รางวัลหรืออะไรเล็กน้อยก็จะเกิดมีบุญคุณและจะรีบดำเนินการให้ทันที ผู้ประกอบการจะจัดของสมนาคุณเพื่อความสะดวกในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ สำหรับการจำหน่ายเนื้อสัตว์ถ้าผู้ประกอบการมีเอกสารประกอบครบหมดมีการจำหน่ายอย่างถูกสุขลักษณะก็ไม่มีใครมารบกวนหรือต้องจ่ายสินบน ในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์มีผู้เสียประโยชน์คือผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เพราะต้องลงทุนสูง ต้องหาแหล่งเงินทุนเพื่อตั้งโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน เพื่อซื้อรถห้องเย็นขนส่งซากสัตว์ และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเรื่องร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ การฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการเช่น การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ไม่มีใบอนุญาต นำสัตว์ที่เป็นโรคเข้ามาในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การให้เงินสินบนเจ้าพนักงาน การลักลอบเคลื่อนย้ายสัตว์โดยไม่มีใบอนุญาต มีการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนคือแจ้งขอฆ่าสัตว์ 5 ตัวแต่ฆ่า 10 ตัวเพราะกลัวจะเสียค่าตรวจมากเลยทำให้มีการลักลอบ

10. คุณศักดิ์ชัย

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐาน นักธุรกิจ กลุ่มธุรกิจ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพลข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีบทบาทสำคัญมากในการปรับปรุงพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ เช่นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนเสียงการเลือกตั้ง ถ้าให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจและข้าราชการเสียประโยชน์ถ้าโรงฆ่าสัตว์ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายมีการให้เงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะต่อเจ้าหน้าที่ในด้านการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์คือเจ้าของโรงฆ่าสัตว์ต้องเสียค่าเขียนแบบแปลนโรงฆ่าสัตว์ ค่าขออนุญาตก่อสร้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมการตรวจสอบเบื้องต้นและค่าอนุวัติ ในด้านการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์คือค่าขออาชญาบัตร การขออาชญาบัตรในการฆ่าสัตว์ไม่ตรงตามจริง ส่วนการจำหน่ายเนื้อสัตว์ข้ามเขตอิทธิพลต้องเสียเงินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอิทธิพล การดำเนินกิจกรรมพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์ภายหลังโอนย้ายภารกิจจากกระทรวงมหาดไทยมีผลต่อผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์คือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการขออนุญาต ผู้ค้าเนื้อสัตว์ลดต้นทุน มีกำไรมากขึ้น จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ถูกต้องลักษณะ สะอาดปลอดภัยจากโรคระบาดสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ถูกต้องลักษณะ สะอาด ปลอดภัยจากโรคระบาดสัตว์ ส่วนผู้เลี้ยงสัตว์มีกำไรมากขึ้น ในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ผู้เสียประโยชน์ได้แก่ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนผู้ได้รับประโยชน์คือประชาชน ผู้บริโภคและประชาชนที่อยู่ใกล้กับโรงฆ่าสัตว์ มีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน และการลักลอบฆ่าสัตว์เกินจำนวนที่ขออนุญาต ปัญหาในการดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายคืออำนาจตามพรบ.ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ไม่เบ็ดเสร็จขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ปัญหาในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์คือการขออนุญาตขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีมาก

11. คุณดำเกิง

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานได้แก่องค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่นมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจ นโยบายของกรมปศุสัตว์ที่ชัดเจน และกำลังเจ้าหน้าที่สารวัตรของกรมปศุสัตว์ ที่ต้องเข้าร่วมในการตรวจจับกุมโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์แต่ก่อนจนถึงปัจจุบันมีนักการเมืองอยู่เบื้องหลังและเจ้าหน้าที่ตำรวจคอยดูแล มีการให้เงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนต่อเจ้าหน้าที่ในการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ เพราะต้องผ่านนายอำเภอ บางครั้งค่าขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ใช้เวลานานกว่าจะมาถึงสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดหลักฐาน ค่าขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ อำเภอไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ สำนักงานปศุสัตว์

จังหวัดต้องตีกลับไปที่ผู้ประกอบการส่งข้อมูลเพิ่มเติมทำให้การขอล่าช้า คณะกรรมการระดับจังหวัดมักเกรงใจท่านประธาน ไม่ค่อยยกกล้าแสดงความคิดเห็น ในการเคลื่อนย้ายซากสุกร ถ้าเคลื่อนย้ายมาโดยไม่ถูกต้อง ไม่มีใบเคลื่อนย้าย ใบร.4 ทำให้เป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่กระทัดรัดการฝ่าฝืนกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคือขาดความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นโยบายของกรมปศุสัตว์และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจริงจัง เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ขาดประสบการณ์ในการดำเนินคดี การดำเนินคดีต้องดำเนินการกับผู้ประกอบการทุกรายที่ทำผิด บางโรงฆ่าสัตว์มีอิทธิพลไม่สามารถดำเนินคดีได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติ การดำเนินการตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของกรมปศุสัตว์มีอุปสรรคคือในการจับกุมผู้กระทัดรัด ยังขาดกำลังสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลาง เพราะการเข้าไปในพื้นที่ที่มีการฆ่าสัตว์เถื่อน ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก การเขียนแบบแปลนโรงฆ่าสัตว์จาก อบต. เทศบาลเข้ามาขอเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการคือ การขนส่งเนื้อสัตว์ ถ้าไม่มีรถขนส่งที่รักษาอุณหภูมิหรือปิดมิดชิดให้เจ้าหน้าที่ตรวจจับกุมได้และต้องเข้มงวด

12. คุณอารัมภีร์

การค้าเสรีคือปัจจัยผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ในการขอจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เพื่อความสะดวกสบายใจ ไม่อยากมีปัญหาใดๆกับเจ้าหน้าที่ในขณะที่ประกอบกิจการ หรือจำหน่ายเนื้อสัตว์ นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ส่งผลเสียต่อผู้ประกอบการเพราะต้องลงทุนในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้มีคุณภาพ มีผลดีต่อผู้ค้าเนื้อสัตว์คือมีเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพมาขายให้ผู้บริโภค ผู้บริโภคได้ประโยชน์คือได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ แต่นโยบายส่งผลเสียต่อผู้เลี้ยงสัตว์เพราะต้องเพิ่มต้นทุนในการทำฟาร์มให้ได้มาตรฐาน ลักษณะของการฝ่าฝืนกฎหมายคือการลักลอบฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เถื่อน การยัดเงินหรือให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการมักฆ่าสัตว์โดยไม่แจ้งให้ทราบและรวมกลุ่มกันจัดตั้งในหมู่บ้าน กระจายตามบ้านเรือนและชายในตลาดนัด ปัญหาในการดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายคือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เคร่งครัด ปัญหาของการปฏิบัติตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลคือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อิทธิพลของผู้มีอำนาจในพื้นที่ ขอเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการคือ โรงฆ่าสัตว์ทุกแห่งต้องได้รับการจดทะเบียนกับกรมปศุสัตว์ทุกแห่ง มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและประเมินโรงฆ่าสัตว์ทุกแห่ง และต้องไม่มีโรงฆ่าสัตว์เถื่อน

13. คุณพรชัย

นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ทำให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ที่ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์จนได้มาตรฐานแล้วไม่มีสัตว์เข้ามาใช้บริการและยังมีการลักลอบฆ่าสัตว์แบบไม่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายคือผู้ประกอบการในพื้นที่เป็นผู้มีอิทธิพล ปัญหาในการดำเนินตามนโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์คือผู้ประกอบการมีต้นทุนในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานที่สูง ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนจึงให้ความร่วมมือน้อย เสนอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณในการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ พร้อมบุคลากรในการดำเนินการ ให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ในพื้นที่กระจายทั่วไปและมีขนาดเล็กลงเพื่อสะดวกในการขนส่งเคลื่อนย้ายและมีเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ดำเนินการเอง ทั้งเรื่องการออกอาชญาบัตร ค่าธรรมเนียมต่างๆ การควบคุมกระบวนการผลิตเนื้อสัตว์

14. คุณอัศวิน

ต้องกำหนดและแยกระดับของโรงฆ่าเพื่อการบริโภค และเพื่อส่งออกให้ชัดเจน เพื่อให้ปฏิบัติจะได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมผู้ประกอบการโรงฆ่าให้ปรับปรุงเข้าสู่ระบบ เพื่อให้ถูกต้องตามสุขลักษณะที่ดี ซึ่งอาจมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่มาตรฐานที่ต้องการ การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์มีทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จะต้องมีการทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจ และยอมรับหลักปฏิบัติในการพิจารณาโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละพื้นที่ ดังนั้นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จะต้องเข้าใจถึงแนวทางหรือกรอบในการพิจารณา ผู้ปฏิบัติจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ตามข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ โดยให้อยู่ในแนวทางหรือกรอบของกรมปศุสัตว์ ในการดำเนินการของกรมปศุสัตว์เกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ กรมฯได้ตั้งเป้าหมายในการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ให้เป็นมาตรฐาน โดยใช้มาตรฐานสูงสุด ดังนั้นผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามที่ต้องการได้ ในส่วนของผู้ค้า จะมีหลายแบบในการค้าขายทั้งขายแบบ Packing และขายเป็นประจำทุกวัน ลักษณะการขายจะขึ้นอยู่กับความต้องการของชุมชน ดังนั้นถ้าโรงฆ่าที่ถูกสุขลักษณะจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ค้า เพื่อการประชาสัมพันธ์และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคได้ แนวทางของกรมฯ ส่งผลดีต่อผู้บริโภคอย่างแน่นอนแต่ในความเป็นจริง ผู้บริโภคยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีต่อการเลือกซื้อเนื้อ และการเลือกซื้อที่ถูกต้อง ผู้บริโภคยังมีค่านิยมในการบริโภคเนื้อสดไม่นิยมเนื้อแช่เย็นหรือแช่แข็ง การเลี้ยงสัตว์เพื่อส่งโรงฆ่า ในปัจจุบันการปรับปรุงด้านการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภค เริ่มเข้าสู่ระบบมาตรฐานมีการตรวจสอบสม่ำเสมอ ประกอบกับผู้เลี้ยงสัตว์มีความตื่นตัวในการพัฒนาระบบการเลี้ยงสัตว์ให้ถูกต้องและไม่มีการปนเปื้อนของสารต่างๆ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดในการดำเนินการตามนโยบายคือผู้บริโภคเนื้อสัตว์ การพัฒนาโรงฆ่าต้องทำความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์

ให้ทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภค ผู้เลี้ยงสัตว์ ผู้ค้าเนื้อสัตว์ ตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินการตามขั้นตอนการผลิตเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคจะเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุด ดังนั้นการให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้บริโภค จะทำให้เกิดความต้องการเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงขั้นตอนการผลิตเนื้อสัตว์ให้ถูกต้อง ทุกหน่วยงาน ทุกองค์กรหากได้รับการกระตุ้นจากผู้บริโภค จะได้รับประโยชน์ทุกฝ่าย ทั้งด้านผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริม และการยอมรับที่ดีจากชุมชนและผู้บริโภค การฝ่าฝืนกฎหมายผู้ประกอบการจะดำเนินการภายในชุมชนเล็กๆหรือมีจำนวนการฆ่าไม่มากนัก พอสำหรับการบริโภคภายในชุมชนนั้นๆ หรือชุมชนใกล้เคียง ส่วนการลักลอบฆ่าสัตว์หรือฆ่าสัตว์เกินจำนวนพบในโรงฆ่าสัตว์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีการควบคุมดูแลปัญหาในการดำเนินคดีตามกฎหมาย จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อหน่วยงานนั้นๆ เช่นองค์กรส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฯลฯ ในด้านมวลชนและนโยบายขององค์กรนั้นๆ ประกอบกับการไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการผลิตเนื้อสัตว์ที่ถูกต้องว่ามีผลกระทบต่อตรงกับผู้บริโภคเพียงใด ทำให้ไม่เห็นถึงความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์จะต้องปรับปรุงตามขั้นตอนขององค์กรรับผิดชอบ ดังนั้นผู้รับผิดชอบต้องใจแนวทาง ขั้นตอน และความเป็นไปได้ในการปรับปรุงโรงฆ่าไม่ว่าจะเพื่อให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ หรือให้ถูกต้องตามมาตรฐาน ส่วนมากที่พบจะเป็นในด้านขององค์กรที่รับผิดชอบต่อนโยบายและงบประมาณ รวมทั้งไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

15. คุณชาณูชัย

นักการเมืองมักใช้เส้นสายทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ลำบากใจ และข่มขู่จนไม่แน่ใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัย ตำรวจมักไม่ให้ความร่วมมือ อ่างไม่รู้หรือมีกำลังไม่พอ การดำเนินนโยบายพัฒนาโรงฆ่าส่งผลดี ทำให้ผู้ประกอบการตื่นตัวพยายามปรับปรุงสถานประกอบการ แต่ก็ควรแนะนำแหล่งเงินกู้ราคาถูกลงด้วย มีผลดีต่อผู้ค้าเนื้อสัตว์เพราะจะได้รับเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขอนามัยมาขาย ส่วนผู้บริโภคมีผลดีมากๆ ทำให้ได้รับเนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยมากขึ้น นโยบายมีความสอดคล้องกับฟาร์มมาตรฐาน เมื่อสัตว์มาจากแหล่งที่ดีแล้วก็ควรมีโรงฆ่าที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัยด้วย บุคคลที่ได้ประโยชน์จากนโยบายได้แก่ผู้บริโภคได้อาหารที่ปลอดภัยหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเรื่อง food safety ไม่หนักใจกับการลักลอบฆ่าสัตว์ลดการระบาดของโรคระบาดสัตว์ผู้เสียประโยชน์จากนโยบายคือเจ้าหน้าที่บางคนที่ได้ประโยชน์จากการกระทำที่ผิดกฎหมายการฆ่าสัตว์ การฝ่าฝืนกฎหมายได้แก่การลักลอบฆ่าสัตว์ แจ่งฆ่าสัตว์น้อยกว่าฆ่าสัตว์จริง ปัญหาในการดำเนินคดีคือกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

มักไม่ได้รับความร่วมมือจากตำรวจท้องถิ่น ไม่มีอาวุธป้องกันตัว ไม่มีอำนาจจับกุม มักถูกข่มขู่จากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและนักการเมือง

16. คุณสรพรเพชร

ปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์คือมาตรการจากภาครัฐ โดยผลักดันอย่างต่อเนื่อง การสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ ปัจจัยหลักคือผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ประกอบการ โดยแนะนำให้มีความรู้ การฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามระเบียบ ปฏิบัติตามกฎหมาย และตามนโยบายโรงฆ่าสัตว์ ให้ผู้ประกอบการว่าถ้าปฏิบัติตามระเบียบแล้วจะส่งผลดีต่อกิจการ

17. คุณไทรรัตน์

ปัจจัยผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์คือความปลอดภัยของผู้บริโภคที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง การรักษาสีแกว่ล้อมจากโรงฆ่าสัตว์ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ประชาชน และการแข่งขันด้านการค้าในตลาดโลก การดำเนินตามนโยบายมีผลดีต่อผู้ประกอบการ สินค้าเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคมากขึ้น รวมทั้งสามารถแข่งขันในการค้าขายกับต่างประเทศได้ มีผลดีต่อผู้ค้าเนื้อสัตว์คือได้จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่สะอาด เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค มีผลดีต่อผู้บริโภคคือจะได้รับเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ สะอาด ถูกสุขอนามัย แต่มีผลดีต่อผู้เลี้ยงสัตว์เพียงเล็กน้อย การฝ่าฝืนกฎหมายเช่น ฆ่าสัตว์บริเวณใต้ถุนบ้านทำในเวลากลางคืน การลักลอบฆ่าสัตว์ส่วนใหญ่จะเป็นการฆ่าของผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจ ปัญหาในการดำเนินคดีคืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของทางปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจกรมปศุสัตว์เป็นผู้กล่าวโทษร้องทุกข์ จึงทำให้การดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามกระบวนการ

18. คุณธีระ

ปัจจัยผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานคือผู้บริหารท้องถิ่นมีความจริงใจที่จะพัฒนาหรือผลักดัน ส่วนผู้ประกอบการหรือเจ้าของเชิงกล่วเรื่องภาษีเงินได้บางคนกลัวลูกน้องที่รับจ้างฆ่าตงงาน การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบฆ่าสัตว์โดยไม่เสียอาชญาบัตรและไม่แจ้งให้หน่วยงานปศุสัตว์ การลักลอบฆ่าสัตว์เป็นในลักษณะของการแจ้งค่าเสียอาชญาบัตรจำนวนน้อยกว่าที่ฆ่าจริง เพื่อจะลดต้นทุนฆ่าใช้จ่าย มีผู้ประกอบการบางรายจะมาขออาชญาบัตรที่เทศบาลหรือ อบต.แล้วไปฆ่าสัตว์ที่บ้าน นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์เป็นนโยบายที่ดีแต่กฎเกณฑ์ตั้งมาตรฐานไว้สูงมากเกินไปจะทำให้ผู้ประกอบการไม่

สามารถปฏิบัติตามและดำเนินการได้ การยกระดับการฆ่าสัตว์เพื่อให้เป็นแรงจูงใจ จะต้องทำ
ควบคู่ไปคือปราบปรามโรงฆ่าสัตว์เถื่อนให้หมดและสร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการที่จะเข้า
มาในระบบแต่จะต้องลดมาตรฐานลงเพื่อผู้ประกอบการจะได้มีกำลังใจในการสร้างโรงฆ่าสัตว์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอภิรักษ์ คงนุรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2516 ที่อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสัตวแพทยศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2541 และปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อ พ.ศ. 2541 เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2547 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่ง นายสัตวแพทย์ ระดับ 8 วช. กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย