


การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

ธันภัทร โคตรสิงห์

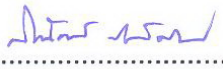
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2556


การนำนโยบายเจตนารมณ์ไปปฏิบัติ
อัมภักดิ์ โคตรสิงห์
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม


รองศาสตราจารย์..........ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)

รองศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวธันภัทร โคตรสิงห์
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)
ปีการศึกษา	2556

การศึกษารื่อง “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ และ 2) ศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน การศึกษารื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วย คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย และ สมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับโฉนดชุมชน

จากการศึกษาสามารถสรุปกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้เป็น 5 ขั้นตอนหลักได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การสร้างการยอมรับในนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยพบว่าเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน แบ่งเป็น 6 ด้าน 19 เงื่อนไขประกอบด้วย 1) ด้านเนื้อหาของนโยบาย มี 2 เงื่อนไขได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบาย 2) ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 2 เงื่อนไขได้แก่ โครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนและทรัพยากรในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน 3) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มี 3 เงื่อนไขได้แก่ กฎระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4) ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 เงื่อนไขได้แก่ การยอม

ปฏิบัติตามนโยบาย การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การถ่วงเวลา และ การยึดถือกฎหมายแบบกัณฑ์ 5) ด้านการเมืองและระบบราชการ มี 5 เงื่อนไขได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ และสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และ 6) ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 3 เงื่อนไขได้แก่ ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชน ความพร้อมของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่วนเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนพบว่ามี 5 เงื่อนไขได้แก่ การต่อสู้อย่างยาวนานเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชน การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง การเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย การมีหน่วยงานรองรับสิทธิ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และการหนุนช่วยจากนักวิชาการ

แนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้นโยบายโฉนดชุมชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นมีดังต่อไปนี้ 1) การสร้างความชัดเจนในนโยบายโดยการจำกัดขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายและการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน 2) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 3) การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโฉนดชุมชนโดยตรงโดย 4) การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ และ 5) การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ABSTRACT

Title of Thesis	The Community Title Deed Policy Implementation
Author	Miss Thannaphat Khotsing
Degree	Master of Arts (Social Development)
Year	2013

The study of the community title deed policy implementation aims at: 1) the studying the community title deed policy implementation process; 2) the examining the conditions influencing the community title deed policy outputs, and the prerequisites making the Bann Khlong Yong Co-operative Community, Co. Ltd. and the Bann Par Sang Agricultural Cooperative Community Co. Ltd. to receive community title deed. This research makes use of qualitative methods as its research methodology. The research employs the method of in-depth interviews with key informants. These include: the Coordination Committee for Issuing the Community Title Deeds; the Sub-Committee for Giving Assistances to the Coordination Committee for Issuing Title Deed; the community title deed officers; the officials who are responsible for taking care of the target group's lands; and the community title deed beneficiaries.

There are five steps in the process of community title deed policy implementation. These are: (1) the appointment of those who are responsible for the policy; (2) the transformation of policies into action; (3) the policy compliance-making; (4) the operations for issuing community title deed; and (5) the inter-agencies cooperation-organizing. It is also found that there are totally 19 conditions influencing the community title deed policy outputs. Moreover, these conditions can be divided into six issues: (1) the policy content issue comprising of two conditions that are policy capability, and the clarification of policy content; (2) the issue on capability of the implementing agency that covers two conditions, i.e. the community

(6)

title deed policy implementation structure, and the necessary resources for policy implementation; (3) the issue on responsible agency to take care the matter of land which involves three conditions, i.e. relevant law and regulations, implementers' attitudes and the relevant agencies' collaboration; (4) the implementers' behavior issue consisting of four conditions that are the policy compliance, the policy implementation avoidance, the policy implementation delaying, and the legal-based rigid policy implementation; (5) the politics and bureaucratic issue comprising of five conditions, that are the stakeholders' policy-making participation, the bureaucratic system and its legal procedure, the changes of government, the political power and interests, and the political conflict situation; (6) The issue on policy's target group which involves three conditions including types and characteristics of community land, the readiness of community, and the community participation. Regarding on the prerequisites making the community people to receive community title deed, there are five conditions. These include the community's long-time struggling for claiming their rights on land, the strength of community's members, the cooperation between the community and the Land Reform Network of Thailand to push for the policy-making and actions, the existing of agency to approve the community's legal rights to use land, and the assistance from academicians.

Approaches to make the efficiency and effectiveness of community title deed policy implementation are: (1) the policy clarification-making by limiting the target group of beneficiaries and clarifying the policy goals; (2) the strengthening corporation with agencies; (3) the establishing of legal-based and responsible agency that is obligated to manage community title deed issues and other relevant title deed affairs; (4) the making of laws on the community title deed policy implementation; and (5) the creation of officials' working motivation, and the formation of policy implementers' intention to achieve the policy goal. However, these approaches could be efficiently and effectively implemented only if the supports from both political sectors and relevant agencies are existed.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ สำเร็จลุล่วงได้เนื่องมาจากผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือในการให้ข้อมูล คำปรึกษา ข้อเสนอความคิดเห็นและกำลังใจจากบุคคลหลายท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณสาทิพย์ วงศ์หนองเตย อธิการบดีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คุณสถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คุณธิตี กนกทวีฐากร ผู้ตรวจราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คุณทัศนีย์ พงศ์เกตรา คุณสาทร วงศ์หนองเตย คุณศักดิ์สิน ปัจจักษ์ภักดี คุณอรรรณพ ชัยพรธนะรัตน์ และผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ได้สละเวลาในการให้สัมภาษณ์เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัย ที่นอกจากจะเป็นผู้ให้ข้อมูลแล้วยังช่วยให้คำแนะนำที่ดีทั้งในด้านการศึกษา การเก็บข้อมูลตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูล

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะ ข้อแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอนตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตลอดมา และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และรองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในการศึกษาครั้งนี้รวมทั้ง กรุณาพิจารณาและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณาจารย์จากภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดและสร้างความรู้ให้แก่ผู้เขียนอันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และขอขอบคุณเพื่อนๆที่รักทุกคนของผู้เขียนสำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้มาโดยตลอด

ท้ายสุด ผู้เขียนขอขอบคุณและมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แด่ นายสมร และ นางนิยม โคตรสิงห์ ผู้ซึ่งเป็นคุณพ่อและคุณแม่ของผู้เขียน และครอบครัวพรประพันธ์ ที่เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจตลอดจนเป็นแรงใจที่สำคัญยิ่งของผู้เขียนตลอดมา จนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

ธันภัทร โคตรสิงห์

ธันวาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	9
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.4 ขอบเขตในการวิจัย	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน	13
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	24
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	33
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	41
2.5 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน	82
บทที่ 3 กรอบแนวคิดและวิธีการวิจัย	92
3.1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา	92
3.2 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	94
3.3 กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย	97
3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	99
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	100
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	104

บทที่ 4	กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ	108
4.1	การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย	109
4.2	การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ	112
4.3	การสร้างการยอมรับในนโยบาย	118
4.4	การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน	121
4.5	การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน	127
บทที่ 5	เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน	130
5.1	ด้านเนื้อหาของนโยบาย	130
5.2	ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	153
5.3	ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน	169
5.4	ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	185
5.5	ด้านการเมืองและระบบราชการ	193
5.6	ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	219
บทที่ 6	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	247
6.1	สรุปผลการศึกษา	248
6.2	อภิปรายผล	264
6.3	ข้อเสนอแนะ	281
บรรณานุกรม		289
ภาคผนวก		298
ภาคผนวก ก	เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์	299
ภาคผนวก ข	เอกสารประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชน	321
ภาคผนวก ค	บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	350
ประวัติผู้เขียน		354

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน พฤษภาคม 2554 และ เมษายน 2555	8
2.1 คุณสมบัติของพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละประเภท	65
3.1 แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา	100
4.1 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ	129
5.1 รายงานคณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหาของเครือข่าย ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.)	194
5.2 รายงานของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการ กระจายถือครองที่ดิน (คอน.)	196
5.3 ประเภทที่ดินของชุมชนนาร่องและหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน	220
5.4 รายชื่อหน่วยงานที่ส่งผู้แทนมาให้ข้อมูลในการประชุมคณะทำงาน เตรียมการดำเนินงานตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัด ให้มีโฉนดชุมชน	222
5.5 สรุปผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน	246

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค	29
2.2	ความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ	30
2.3	ความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ	31
2.4	มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	40
2.5	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn	46
2.6	กรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ Sabatier and Mazmanian	48
2.7	กรอบแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง ของ Sabatier	54
2.8	ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ของ Edward	56
2.9	การจำแนกประเภททั่วไปของพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg	58
2.10	การจำแนกประเภทย่อยของพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg	61
2.11	ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล ของวรเดช จันทรศร	67
2.12	ตัวแบบทางด้านการจัดการ ของวรเดช จันทรศร	68
2.13	ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรศร	69
2.14	ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของวรเดช จันทรศร	70
2.15	ตัวแบบทางการเมือง ของวรเดช จันทรศร	71
2.16	ตัวแบบเชิงบูรณาการ ของวรเดช จันทรศร	72
3.1	กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน	93
4.1	กระบวนการแปลงนโยบายโฉนดชุมชนสู่แนวทางปฏิบัติ	118
5.1	วงจรอุบาทว์ของปัญหาที่ดิน	133
5.2	องค์ประกอบโครงสร้างคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน	154

5.3	โครงสร้างคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการ ประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ที่ 3/2554	156
5.4	โครงสร้างตามสายบังคับบัญชาของสำนักงานโฉนดชุมชนและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	157
5.5	โครงสร้างภายในสำนักงานโฉนดชุมชน	158
5.6	โครงสร้างการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติโดยสรุป	159
5.7	โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานโฉนด ชุมชน	163
5.8	บันทึกคำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม	193
5.9	การตัวอย่างลักษณะพื้นที่แบบ ชนมครก ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ตามความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	225

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

ที่ดิน เป็นปัจจัยพื้นฐานอันสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากบรรดาผลิตผลทางการเกษตรทั้งหลายล้วนต้องอาศัยที่ดินเป็นรากฐานในการผลิต การจะได้เป็นเจ้าของที่ดินสักแปลงหนึ่งจึงเป็นทั้งความใฝ่ฝันและความหวังที่ดำรงมาอย่างยาวนานของชาวนาชาวไร่ซึ่งต้องเช่าที่ดินของบุคคลอื่นในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ถึงแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้าไปมากเมื่อเทียบกับหลายสิบปีที่ผ่านมา กระนั้นก็ตามความมั่งคั่งของเกษตรกรในชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงไม่ดีขึ้นเท่าใดนัก ทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรในครัวเรือน ความยากจนและปัญหาหนี้สิน ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับนายทุน (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2554: 18-30) จากผลการสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในปี พ.ศ. 2553 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 107 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร ประมาณ 150 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนทรัพยากรที่ดิน หากมีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสมก็อาจจะเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของคนไทยทั่วประเทศซึ่งมีอยู่ประมาณ 65 ล้านคน แต่กลับพบว่าในปัจจุบันมีประชาชนประมาณร้อยละ 10 ของประเทศถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 90 ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2554: 2; คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน, 2553: 1) แสดงให้เห็นว่ามีประชาชนซึ่งไร้อำนาจที่ดินทำกินอยู่จำนวนมาก สอดคล้องกับข้อมูลของศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) พ.ศ. 2547 รายงานว่ามีคนจนไม่มีที่ดินทำกินจำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ 517,263 ราย และมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวน 811,279 ราย นอกจากนี้ยังพบว่ามีเกษตรกรจำนวนมากอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก ที่ดินของรัฐและของเอกชนและจากการสำรวจในปี 2553 พบว่ามีเกษตรกรที่ถูกดำเนินคดีและอยู่ในสภาพที่ต้องขังแล้วถึง 836 ราย (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554: 12)

คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน (2553: 1-3) ได้ทำการสรุปสาเหตุของสถานการณ์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นไว้สองประการดังนี้ ประการแรก คือการได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ซึ่งได้สร้างปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดินและมีผลต่อการทำลายพื้นที่เกษตรกรรมหลายพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคงโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินจึงทำให้มีการกระจุกตัวของการได้เอกสารสิทธิ์ อีกรายนโยบายหนึ่งพบว่าทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนพอสมควรคือ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งทำให้มีการประกาศขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น โดยไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ จากกรณีนี้ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลายเป็นผู้บุกรุกหรือผู้กระทำผิดกฎหมาย และยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังมาก ส่วนสาเหตุประการที่สองคือมาตรการทางกฎหมายและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยยึดหลักการปกป้องที่ดินของรัฐ โดยประชาชนต้องเป็นผู้มาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตลอดจนการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน แต่ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหาของ ก.บ.ร. มีความล่าช้า ไม่สามารถชี้ขาดผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หรือบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามผลการชี้ขาดได้เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐยังใช้แนวทางการพิสูจน์สิทธิดั้งเดิม นอกจากนั้นในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินทุกประเภทไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ยิ่งการดำเนินการพิสูจน์สิทธิเป็นไปด้วยความล่าช้ายิ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และส่วนมากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินของตนเองจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และหลายกรณีถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จากสาเหตุของปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องกระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2553: 9-22) ซึ่งอธิบายถึงรากฐานของปัญหาที่ได้ศึกษาจากประสบการณ์ของเกษตรกรรายย่อยที่ประสบปัญหาการขาดแคลนที่ทำกิน ว่ามาจากการได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายต่างๆ สรุปเป็น 3 ประเด็นที่สำคัญได้แก่

ประเด็นแรกคือการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐและใช้กลไกตลาดในการจัดการที่ดิน กล่าวคือ การบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยในปัจจุบันอิงอยู่กับกลไกหลักสอง

ประการด้วยกันได้แก่การให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และการบริหารจัดการทรัพยากรตามแนวทางของระบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งกลไกทั้งสองประการนี้ทำให้เกิดปัญหาในหลายลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ การให้อำนาจรัฐในการบริหารทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหมายถึง ตามระบบกฎหมายหน่วยงานภาครัฐมีอำนาจและบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท แต่ระบบกฎหมายและมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อภาคประชาชนเท่าที่ควร ทั้งยังจำกัดสิทธิหรือกีดกันประชาชนจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรจากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ที่บัญญัติว่าราษฎรจะเข้าถึงที่ดินได้ก็ต่อเมื่อมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่ามีราษฎรจำนวนมากที่เข้าไม่ถึงกระบวนการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว ขณะที่ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินส่วนใหญ่ก็มีสาเหตุมาจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐหลายฉบับ ด้วยการใช้อำนาจและนโยบายของรัฐเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม หรือเกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ความจริงแล้ว มีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติไว้เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้นำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนบางส่วนนำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน แต่เมื่อเกษตรกรได้รับสิทธิแล้วที่ดินมักจะหลุดมือไปสู่นายทุนเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างๆ และเครื่องมือที่มีก็ไม่สามารถควบคุมกลไกไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปจากประชาชนผู้ที่เคยได้รับสิทธิได้ ส่วนระบบการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางของระบบเสรีนิยมใหม่ ที่รัฐส่วนใหญ่เลือกใช้เป็นการส่งเสริมให้มีการแปลงที่ดินและทรัพยากรต่างๆ ให้มีสถานะเป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่มีมูลค่าสูงและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้โดยเสรีตามกลไกตลาด อย่างไรก็ตามไม่มีกลไกเชิงโครงสร้างหรือสังคมที่จะควบคุมให้การแข่งขันเกิดความไม่เป็นธรรม นอกจากรัฐไม่มีกลไกในการควบคุมระบบตลาดแล้วหน่วยงานทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญที่สนับสนุนให้นายทุนและองค์กรธุรกิจต่างๆ แสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจจากทรัพยากรที่ดินได้อย่างคล่องตัว ขณะที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ จากการบริหารจัดการที่ดินในประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมดังกล่าว ทำให้เกษตรกรจำนวนมากที่ล้มเหลวในการบริหารจัดการที่ดินด้วยแรงกดดันจากสภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมักจะสูญเสียที่ดินให้แก่ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าด้วยการขาย การปล่อยให้ที่ดินหลุดจำนอง ถูกโกง เป็นต้น

ประเด็นที่สองคือ ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน สาเหตุสำคัญของปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทยเกิดจากการใช้ระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่ไม่เหมาะสม โดยระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินทุกแห่งในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภทหลักคือ กรรมสิทธิ์ของรัฐและกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเหนือที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งการ

ใช้ประโยชน์และการจำหน่ายถ่ายโอน ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดินซึ่งยึดหลักกรรมสิทธิ์เอกชนและกรรมสิทธิ์ของรัฐทำให้เกิดปัญหาหลายประการได้แก่ 1) ชาวบ้านในป่ากลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย เมื่อเกิดข้อพิพาทในการอ้างสิทธิเหนือที่ดิน รัฐจะยอมรับเฉพาะกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยหน่วยงานราชการเป็นหลักยืนยัน 2) ประชาชนจำนวนมากเข้าไม่ถึงกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ได้ระบุว่าที่ดินทุกแห่งที่ไม่มีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ให้ถือเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ อย่างไรก็ตามด้วยความบกพร่องของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินของรัฐทำให้มีที่ดินจำนวนมากที่ชาวบ้านครอบครองและใช้ประโยชน์มานานแล้วแต่ตรวจสอบจึงไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ และมีประชาชนบางส่วนได้แจ้งต่อหน่วยงานภาครัฐแล้วแต่มีการดำเนินงานไม่ทั่วถึง นอกจากกรณีการออกโฉนดที่ดินแล้ว การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยการกำหนดแนวเขตลงบนแผนที่ทหารอัตราส่วน 1: 50,000 โดยไม่ได้มีการเดินสำรวจ ซึ่งพบว่าประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่ป่าได้ถูกใช้ทำการเกษตรอยู่แล้วส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินอยู่หลายกรณี 3) กรรมสิทธิ์เอกชนทำให้ที่ดินหลุดมือจากคนจน การใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเป็นไปตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นสินค้า เพื่อให้มีซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้อย่างคล่องตัว แต่กลับพบว่าการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้านแทนที่จะช่วยสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน กลับเป็นตัวเร่งให้ชาวบ้านขายที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้นในขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ 4) เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายทำให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินผืนเดียวกันแต่อิงอยู่กับหลักการที่ขัดแย้งกันเช่น ขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้านด้วยกันเอง หรือระหว่างชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ฝ่ายหนึ่งอ้างกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย อีกฝ่ายอ้างสิทธิตามจารีตประเพณีหรือสิทธิที่อิงอยู่กับหลักความชอบธรรมแบบอื่นๆ เป็นต้น

และประเด็นที่สาม นโยบายด้านการเกษตร ปัญหาเกษตรกรขาดแคลนหรือสูญเสียที่ดิน การเกษตร มีสาเหตุที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาประเทศและนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาลที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนภาคการเกษตรและเกษตรกรรายย่อยอย่างเพียงพอ แต่กลับเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการให้การอุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรขนาดใหญ่ การปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมาเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเกษตรในประเทศไทยรวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จากการที่ส่งเสริมให้เพาะปลูกพืชพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง ใช้เครื่องจักรกลการเกษตรแทนแรงงานคนและสัตว์ และการส่งเสริมการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อลดต้นทุนและเวลาในการเกษตร ทำให้เกษตรกรต้องเสี่ยงต่อความผันผวนของระบบตลาดที่เกษตรกรไม่มีอำนาจในการควบคุมการจัดการได้ ความล้มเหลวของระบบเกษตรเชิงเดี่ยวทำให้รัฐเริ่มแสวงหาทางเลือกใหม่ของระบบเกษตรกรรมนับตั้งแต่ช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ที่ได้มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตให้มีการใช้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่

นำไปสู่การพัฒนากระบวนเกษตรทางเลือกอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการส่งเสริมระบบเกษตรทางเลือกยังมีสัดส่วนการดำเนินการและความสำเร็จต่ำเมื่อเทียบกับภาพรวมของระบบการเกษตรในประเทศที่เป็นไปตามทิศทางของตลาดโลก ทำให้เกษตรกรรายย่อยกลายเป็นแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมการเกษตรที่ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิต

ในความพยายามที่จะเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกษตรกรในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จึงรวมตัวกันระหว่างภาคประชาชนและเหล่านักวิชาการจากหลายเครือข่ายในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)” ซึ่งได้พยายามผลักดันให้รัฐมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดินในสามด้านหลัก ได้แก่ การปรับเปลี่ยนระบบสิทธิในการจัดการที่ดิน การสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน และการส่งเสริมระบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งหนึ่งในข้อเสนอนั้นได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของนโยบายโฉนดชุมชน โดยรัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ประกาศนโยบายที่สอดคล้องกับข้อเสนอของ คปท. ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ เรื่องนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภาคการเกษตร ข้อ 4.2.1.8 กล่าวว่

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” (คณะรัฐมนตรี, 2551: 20)

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนดังกล่าวว่ามีรากฐานมาจาก 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ปัญหาความยากจนของประชาชน หากประชาชนที่ยากจนยังไร้ที่ดินทำกิน ไร้ที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐ จะทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินทำกิน 2) ปัญหาความเป็นธรรม หากการกระจายถือครองที่ดินขาดความทั่วถึงและเป็นธรรม จะมีคนซึ่งไม่สามารถใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างโอกาสในการหารายได้ หรือเข้าถึงแหล่งของทุน ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ในสังคมก็จะยิ่งขยายตัวมากขึ้น และ 3) ความยั่งยืนของการพัฒนา ในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินต้องสอดคล้องกับแนวทางของการอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องของป่าไม้ที่ลดลง ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ปัญหาโลกร้อน ซึ่งกำลังจะกลับมาทำลายการพัฒนาของทุกประเทศทั่วโลก (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554; กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก, 2552)

ภายหลังการประกาศนโยบายรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพร้อมกับมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชน สรุปการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายของรัฐบาลเร่งรัดการดำเนินงานและติดตามผลการดำเนินการของส่วนราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้งคณะกรรมการตลอดจนเชิญผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของ รัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจงให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จากนั้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 6 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณะประโยชน์ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างและเหมืองแร่ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติป่าสงวนและที่ป่าไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแก้ไขปัญหาดิน ส.ป.ก. ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสินเชื่อของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาดินราชพัสดุของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก, 2552)

2) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน โดยมีสาระสำคัญของการออกระเบียบคือ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงาน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงาน แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3) การแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ ปจช. ซึ่ง คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน ประกอบด้วยฝ่ายนโยบาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และเครือข่ายภาคประชาชน แบ่งเป็นคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและระเบียบ ด้านการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน ด้านการประชาสัมพันธ์โฉนดชุมชน และคณะทำงานสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน 4 คณะคือ ภาคเหนือ ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

4) การแต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ โดยกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และ กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการจัดให้มี โฉนดชุมชนให้เป็นที่ยุติในระดับกระทรวงและกรุงเทพมหานคร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553

5) การจัดสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ในเรื่อง โฉนดชุมชน เพื่อการดำเนินและ รักษาที่ดินอย่างยั่งยืน ณ ดิคสันติไมตรีหลังนอกทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2554 ซึ่ง ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ เครือข่ายภาคประชาชน สื่อมวลชน และผู้ที่สนใจ เพื่อให้ได้รับทราบแนวคิดและหลักการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมถึงแนวทางการ ดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดทำแผ่นบันทึกการสัมมนาดังกล่าวเป็นวีดิทัศน์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และสื่อประชาสัมพันธ์อื่นๆอีก มากมาย หลังจากนั้น ก็ได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในแนวคิด หลักการและวิธีการดำเนินงานโฉนดชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค ชุมชนที่ยื่น คำขอ เครือข่ายภาคประชาชน พร้อมรับฟังปัญหาอุปสรรคในพื้นที่รวม 3 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือที่จังหวัดน่าน ภาคใต้ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัด อุบลราชธานี

6) จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ระหว่างสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง มหาดไทย และกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ในการบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เพื่อสร้างความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐโดยให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของโฉนดชุมชน และเพื่อสร้างความร่วมมือกัน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

จากรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาล ถึงวันที่ 30 เมษายน 2555 พบว่ามีชุมชนยื่นคำขอดำเนินงานโฉนดชุมชนทั้งหมด 440 ชุมชน ได้รับการตรวจสอบแล้วและให้ดำเนินการตามขั้นตอน 256 ชุมชน เสนอ ปจช.เพื่อขอออกสำรวจ 211 ชุมชน ออกสำรวจแล้ว 192 ชุมชน เสนอให้ ปจช.พิจารณาแล้ว 72 ชุมชน ซึ่ง ปจช.พิจารณาเห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวน 55 ชุมชน และมีชุมชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน 2 ชุมชน เมื่อเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานในหนึ่งปีก่อนหลัง เมื่อเดือน พฤษภาคม 2554 พบว่ามีหลายขั้นตอนที่ดำเนินไปอย่างล่าช้าดัง ตารางที่ 1.1 แสดงผลการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เปรียบเทียบระหว่างเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2554 – เมษายน 2555 (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2555)

ตารางที่ 1.1 ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน พฤษภาคม 2554 และ เมษายน 2555

ขั้นตอนการดำเนินงาน	พฤษภาคม 2554	เมษายน 2555
1. ชุมชนยื่นคำขอดำเนินงานโฉนดชุมชน	421	440
2. ได้รับการตรวจสอบแล้วและให้ดำเนินการตามขั้นตอน	197	256
3. เสนอ ปจช.เพื่อขอออกสำรวจ	135	211
4. ออกสำรวจแล้ว	130	192
5. เสนอให้ ปจช.พิจารณา	72	72
6. ปจช.พิจารณาให้ความเห็นชอบ	55	55
7. ได้รับอนุมัติให้เป็นโฉนดชุมชน	2	2

จากตารางที่ 1.1 จะเห็นได้ว่านับจากมีการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนและมีการดำเนินงานตามนโยบายนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึง พ.ศ. 2555 เป็นเวลากว่า 4 ปีแล้ว แต่มีเพียง 2 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับโฉนดชุมชน นอกจากนั้นจากการเปรียบเทียบข้อมูลผลการดำเนินงานตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2554 จนถึง เดือน เมษายน 2555 พบว่าการดำเนินงานเกิดความล่าช้า ผู้วิจัยจึงสนใจว่ามีเงื่อนไขหรือสาเหตุอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้า และเพราะเหตุใดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด จังหวัดนครปฐม และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด จังหวัดลำพูน จึงได้รับโฉนดชุมชน

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

1.2.2 เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด ได้รับโฉนดชุมชน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

1.3.2 ทำให้ทราบถึงเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน

1.3.3 สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปทบทวนนโยบายโฉนดชุมชนว่ามีประเด็นใดบ้างที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขตลอดจนเป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการในการปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตในการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.4.1.1 การศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ได้แก่ การศึกษากระบวนการในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนทั้งในระดับมหภาค (Macro Implementation) และระดับจุลภาค (Micro Implementation)

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค มี 2 ขั้นตอนได้แก่

(1) การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ

(2) การถ่ายทอดให้หน่วยงานระดับล่างรับทราบถึงแนวทางการ

ดำเนินงานเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค มี 3 ขั้นตอนได้แก่

(1) การพิจารณารับนโยบายและแสวงหาเครื่องมือในการปฏิบัติ

(2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ครอบคลุมถึงการดำเนินการ

การตัดสินใจ การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหรือการนำเครื่องมืออุปกรณ์เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้นโยบาย

(3) การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง หมายถึงการดำเนินการใดๆที่ทำให้การจัดทำโฉนดชุมชนสามารถดำเนินต่อไปได้แม้มีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเมื่อรัฐบาลไม่ได้ประกาศนโยบายนี้ไว้ในแถลงการณ์รัฐสภา

1.4.1.2 ผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน คือ ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนแล้ว กล่าวคือ ได้รับหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 มีอยู่ 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด

1.4.1.3 เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน แบ่งออกเป็น 5 ด้านได้แก่

1) เงื่อนไขด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย คือการศึกษาถึงเนื้อหาสาระหลักๆ ของนโยบายโฉนดชุมชน

2) เงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือการศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรและทรัพยากรขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3) เงื่อนไขด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง คือการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติระดับล่างเกี่ยวกับหลักการต่างๆ ของนโยบาย รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง

4) เงื่อนไขด้านความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง หมายถึง การศึกษาความ เคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน และความเคลื่อนไหวทางด้านการเมืองซึ่งหมายถึงความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติรวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

5) เงื่อนไขด้านกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่การศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คุณสมบัติของชุมชน ความรู้ความเข้าใจทัศนคติของสมาชิกในชุมชนเกี่ยวกับนโยบาย รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ดำเนินการขอโฉนดชุมชน เป็นต้น

1.4.1.4 เงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด ได้รับโฉนดชุมชน คือการศึกษาวิเคราะห์เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน เฉพาะเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด ได้รับโฉนดชุมชน

1.4.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ประกอบด้วย

1.4.2.1 ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมตชุมชน ทั้งที่เป็นตัวแทนจากภาครัฐ นักวิชาการ และจากภาคประชาชน

1.4.2.2 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง ได้แก่ คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมตชุมชน เจ้าหน้าที่จากสำนักงานโฉมตชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบดูแลที่ดิน

1.4.2.3 สมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับโฉมตชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านคลองโยง ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และ ชุมชนบ้านแม่อาว ตำบลป่าซาง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา

ขอบเขตด้านเวลาในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเวลาของนโยบายนับตั้งแต่นั้นนโยบายประกาศออกมาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ถึง วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2555 เป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมตชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของนโยบายและผู้รับผิดชอบในระดับสูง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ผลการวิจัยข้อเสนอเชิงทฤษฎี จากเอกสาร ตำราวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา กำหนดกรอบแนวคิด และวิธีในการวิจัย โดยผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน
 - 2.1.1 แนวคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน
 - 2.1.2 นโยบายโฉนดชุมชน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.2.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.2.3 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.3.1 ความหมายของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.3.2 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.4.1 ตัวแบบเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.4.2 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.5 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน
 - 2.5.1 เนื้อหาสาระของนโยบาย
 - 2.5.2 สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.5.3 บุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง
 - 2.5.4 การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
 - 2.5.5 กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน

ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนนี้เป็นการนำเสนอให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนและเนื้อหาของของนโยบายประกอบไปด้วยความเป็นมาของนโยบาย ความหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน

แนวคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนมีหลักการมาจากแนวคิดสิทธิชุมชน ที่เชื่อว่า โฉนดชุมชนจะเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยที่ช่วยคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ลูกหลานและเพื่อศักดิ์ศรีสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของตนเอง ซึ่งมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของโฉนดชุมชนที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) เป็นการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้ไม่ให้เกิดการใช้ผิดประเภท โดยจะต้องเป็นการควบคุมพิเศษมิได้ใช้ได้ตามใจชอบ 2) เป็นการจัดการพื้นที่อย่างสงวนเอาไว้ซึ่งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันการบุกรุกในฐานะกรรมสิทธิ์ของชุมชน และ 3) เป็นการแสวงหาพื้นที่ให้กับผู้เสียเปรียบในสังคมให้มีพื้นที่รองรับและสร้างความมั่นคงและมีอำนาจในการต่อรองกับระบบทุนนิยมมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ระบบโฉนดชุมชนยังเป็นแนวทางเชิงรูปธรรมที่หวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ป้องกันไม่ให้สมาชิกในชุมชนสูญเสียที่ดินและแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชน เพราะหลักการพื้นฐานของระบบโฉนดชุมชนคือการสร้างระบบถ่วงดุลและสนับสนุนระหว่างสิทธิปัจเจกและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในชุมชน ส่วนสิทธิปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินจะมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ถือครองที่ดินมีการใช้ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่เข้าทำประโยชน์หรือมีการละเมิดข้อตกลง ชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อไป (อานันท์ กาญจนพันธุ์ อ้างถึงใน โครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก, 2547: 135) เพื่อให้เข้าใจเรื่องสิทธิชุมชนได้ดียิ่งขึ้นในส่วนนี้ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนดังนี้

2.1.1.1 ความหมายและลักษณะของสิทธิชุมชน มีผู้อธิบายเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของสิทธิชุมชนไว้ดังนี้

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543: 314-321) ได้ทำการศึกษาความหมายของสิทธิชุมชนในมิติต่าง ๆ แล้วอธิบายถึงสิทธิชุมชนไว้ว่า คำว่าสิทธิชุมชนนั้นดูเหมือนเป็นวาทกรรมที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อไม่นานมานี้แต่ความจริงแล้วเป็นอุดมการณ์ในการดำเนินวิถีชีวิตของชาวชุมชนมานานแล้ว จากการศึกษาของเขาพบว่าในชุมชนท้องถิ่นเช่นชุมชนในสังคมล้านนาใน

ภาคเหนือของไทยมีความคิดเรื่อง “สิทธิหน้าหมู” ที่หมายถึงสิทธิส่วนรวมซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย ป่าศักดิ์สิทธิ์ ป่าต้นน้ำ ป่าช้า ที่เลี้ยงสัตว์หมู่บ้าน และวัดเป็นต้น ซึ่งการค้นพบได้สร้างความมั่นใจให้นักวิชาการและนักพัฒนาจำนวนหนึ่งยืนยันได้ว่าสิทธิหน้าหมูเป็นลักษณะและรูปแบบหนึ่งของสิทธิชุมชน สำหรับความเข้าใจของชาวบ้านเกี่ยวกับสิทธิหน้าหมูแล้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยพื้นที่มากเท่ากับความสำคัญในเชิงคุณค่า เพราะมีความเชื่อว่าผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นเจ้าของธรรมชาติที่ทำหน้าที่อนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรนั้น ซึ่งคนในชุมชนต้องให้ความช่วยเหลือแบ่งปันกัน คนไม่สามารถเป็นเจ้าของธรรมชาติได้ ดังนั้นการมองสิทธิชุมชนจากความหมายของสิทธิหน้าหมูก็เท่ากับเป็นการมองสิทธิชุมชนในเชิงคุณค่า นอกจากนี้สิทธิหน้าหมูในความเข้าใจของชาวบ้านยังเกี่ยวพันกับความคิดเรื่อง “สิทธิการใช้” ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำกล่าวคือเมื่อชาวบ้านคนหนึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ ชาวบ้านคนนั้นก็จะมีสิทธิใช้ทรัพยากรนั้นแต่ผู้ใช้ก็ไม่สามารถผูกขาดสิทธินั้นไว้ได้ตลอด เพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดใช้ประโยชน์แล้ว ภายใต้มุมมองสิทธิการใช้ของสิทธิชุมชนนั้นยังมีหลักการอื่นๆ ผสมผสานอยู่อีกก็คือหลักการของ “สิทธิเชิงซ้อน” ซึ่งเป็นหลักในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยงานของพื้นที่เดียวกัน เป็นหลักการที่ชาวบ้านในสังคมเกษตรนำมาใช้เพื่อควบคุมและกำหนดการใช้ทรัพยากรซึ่งถือเป็นฐานความคิดในการจัดการสิทธิ เพราะสิทธิต่างๆ ไม่ได้ตั้งอยู่ลอยๆ แต่ในชุมชนหรือในแต่ละยุคสมัยจะต้องมีการกำหนดวิธีการในการจัดการกับสิทธิต่างๆ ในท้องถิ่น ดังนั้นสิทธิชุมชนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจอัตลักษณ์ต่อจากนั้นก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการทรัพยากรซึ่งต้องอาศัยพลังของภูมิปัญญาเพราะหากไม่มีความรู้ในการที่จะใช้ทรัพยากรก็จะทำให้ชุมชนนั้นขาดความชอบธรรมไปด้วย

ยศ สันตสมบัติ และคณะ (2547: 19) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากร จากการวิจัยภาคสนามในป่าชุมชนหลายแห่งในภาคเหนือตอนบน ในชุมชนที่มีลักษณะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ว่าจะเป็น จีนฮ่อ ม้ง ลีซอ เมี่ยน อาข่า มูเซอร์ ปกาเกอญอ กะเหรี่ยงแดง ลัวะ ขมุ ไทใหญ่ ไทลื้อ และคนเมือง ใช้ความเชื่อและพิธีกรรมมาเป็นพื้นฐานของอำนาจทางศีลธรรมในการออกกฎเกณฑ์ และจารีตประเพณีในการจัดการทรัพยากร ก่อให้เกิดเป็นประเพณีในการใช้ป่าและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ซึ่งมาจากการตระหนักในคุณค่าของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในป่า ดังนั้นพิธีกรรมและความเชื่อ จึงมิใช่สิ่งทิ้งมลายไรรึสาระแต่เป็นส่วนหนึ่งของภูมิปัญญาท้องถิ่นและเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในการออกกฎเกณฑ์กับกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน สิทธิชุมชนตามความหมายของประเพณีดั้งเดิมหมายถึงสิทธิร่วมหรือสิทธิการใช้เหนือทรัพย์สินร่วมของชุมชนซึ่งสมาชิกของชุมชนที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิและใช้ประโยชน์จากป่าได้ ระบบสิทธิร่วมของชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่วางอยู่บนหลักการของ

สิทธิการใช้ ซึ่งมีความหลากหลาย ซับซ้อน และมีระบบการจัดการโดยชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้หรือไม่มีสิทธิ และมีระบบจัดการและควบคุมอย่างไร ซึ่งสิทธิของชุมชนนี้มีความแตกต่างไปจากสิทธิตามกฎหมายที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์เพียงสองลักษณะคือ ทรัพย์สินของรัฐ และทรัพย์สินส่วนบุคคลเท่านั้น สิทธิชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ถูกพิจารณาในฐานะเป็นสิทธิเชิงซ้อนดังที่ อานันท์ กาญจนพันธ์ กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ยังค้นพบว่าสิทธิชุมชนเป็นขบวนการทางสังคมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นการสืบทอดวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีในการรักษาและจัดการทรัพยากรของชุมชนที่มีมาแต่เดิม หรืออาจเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่อันเป็นผลมาจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก และพบว่าการก่อรูปของขบวนการสังคมมิได้เป็นเพียงลักษณะปรากฏของระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการปรับตัวของชุมชนภายในบริบทและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรและการทำกินของชาวบ้านกับระบบนิเวศ และสุดท้ายสิทธิชุมชนคือสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมโดยมุ่งเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555: 17) สรุปความหมายของสิทธิชุมชนไว้ว่า หมายถึง หมู่ชนหรือกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรร การใช้ทรัพยากรและมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นกลุ่มคนที่อยู่ในเมืองหรือชนบทก็ได้ โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของสิทธิชุมชนสามารถสรุปได้ว่า สิทธิชุมชนหมายถึง การที่หมู่ชนหรือกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ การรักษา และการจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างมีกฎเกณฑ์ร่วมกัน ภายใต้หลักคิดสิทธิเชิงซ้อนซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะที่มีหลายสิทธิซ้อนทับกันในหนึ่งพื้นที่

2.1.1.2 สิทธิชุมชนตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ แนวคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 12 เรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 มีรายละเอียดดังนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 18)

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การ

บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 มีเจตนารมณ์ เพื่อรับรองสิทธิของชุมชน ยอมรับบทบาท ศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ให้มีสิทธิและมีอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ไม่ใช่ให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพียงฝ่ายเดียว โดยสิทธิดังกล่าวจำแนกเป็น 3 ประการ คือ 1) สิทธิในการที่จะอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา และศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น 2) สิทธิในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการจัดการดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และ 3) สิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 31-33)

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งสามประการ คือ ประการแรก สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพในสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และ ประการที่สาม สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนวรรคสองได้ระบุถึงขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ได้แก่ การศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ และวรรคที่สามกล่าวถึงการให้อำนาจแก่ชุมชนในการฟ้องร้องให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 35-39)

จากแนวคิดและหลักการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยเริ่มยอมรับการมีอยู่ของสิทธิชุมชนและให้ความสำคัญกับประเพณี วัฒนธรรมหรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมากขึ้น

2.1.1.3 การยอมรับสิทธิชุมชนในต่างประเทศ พบประเด็นสิทธิชุมชนปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The UN Universal Declaration of Human Right 1948) การยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (The UN Universal Declaration on the Rights of Indigenous People 1987) หรือการยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Rio Declaration of Environment and Development and Agenda 21 1992) ตามที่ปรากฏอยู่ใน หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ซึ่งให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการดูแลใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2550: 187-213)

2.1.1.4 ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในประเทศไทย แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนจะมีหลักการและรัฐธรรมนูญรองรับแต่ก็ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย โดยเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดินเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2553: 9-22) อธิบายถึงข้อจำกัดของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในประเทศไทย ไว้เป็น 3 ประเด็นสำคัญดังนี้

1) การผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐและการใช้กลไกตลาดในการจัดการที่ดิน กล่าวคือการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยในปัจจุบันอิงอยู่กับกลไกหลัก 2 ประการด้วยกันได้แก่ การให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และการบริหารจัดการทรัพยากรตามแนวทางของระบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งกลไกสองประการนี้ทำให้เกิดปัญหาหลายลักษณะด้วยกันคือ ประการแรก การให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ถึงแม้รัฐจะอ้างว่าการจัดการของรัฐโดยใช้กฎหมายและ

เครื่องมือของรัฐที่มีอยู่ เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการเน้นเรียกเก็บผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปเสริมความเข้มแข็งของรัฐและพัฒนาระบบบริหารราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อนายทุน และยังจำกัดสิทธิหรือกีดกันประชาชนจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และประการที่สอง การบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางของระบอบเสรีนิยมใหม่ คือการแปลงที่ดินให้เป็นของเอกชนและการทำที่ดินให้เป็นสินค้ารูปธรรม สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ ทำให้ชาวนา ชาวไร่ได้รับแรงกดดันทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงที่ดินและซื้อที่ดินไว้เพื่อกักตุนและเก็งกำไร

2) ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน จากการอ้างสิทธิในที่ดินบนหลักการที่แตกต่างกัน ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง เช่น ชาวบ้านในป่ากลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลยอมรับเฉพาะกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่มีเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยราชการเท่านั้น เกิดเป็นความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินเดียวกัน ฝ่ายหนึ่งอ้างกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ฝ่ายหนึ่งอ้างกรรมสิทธิ์ตามจารีตประเพณีหรือสิทธิในการทำประโยชน์ เป็นต้น เมื่อมีกระบวนการออกเอกสารสิทธิประชาชนจำนวนมากก็ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการนั้นได้ นอกจากนั้นระบบกรรมสิทธิ์เอกชนยังทำให้คนจนสูญเสียที่ดินหรือเข้าไม่ถึงสิทธิในที่ดิน โดยเป็นผลมาจากการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้าน แทนที่จะช่วยสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน กลับเป็นตัวเร่งให้ชาวบ้านขายที่ดินมากขึ้น

3) การมีนโยบายด้านการเกษตร กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาประเทศและนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาล ที่ไม่ได้สนับสนุนภาคการเกษตรและเกษตรกรรายย่อยอย่างเพียงพอ แต่กลับเน้นการส่งเสริมเกษตรอุตสาหกรรมและให้การอุดหนุนช่วยเหลือธุรกิจการเกษตรรายใหญ่ คือการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง ใช้เครื่องจักรกลแทนแรงงานคนและสัตว์ การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตรต่างๆ และที่สำคัญคือมีการส่งเสริมการผลิตพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากความผันผวนของระบบตลาด สูญเสียความมั่นคงในการดำรงชีวิต

2.1.2 นโยบายโฉนดชุมชน

ผู้วิจัยทำการสรุปสาระของนโยบายโฉนดชุมชนมาพอสังเขป อธิบายได้ดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ความหมายของนโยบายโฉนดชุมชน ตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน (2553: 44) ได้นิยามความหมายของโฉนดชุมชนไว้ว่า

“โฉนดชุมชน หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย

และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง”

ดังนั้นสรุปได้ว่า นโยบายโฉนดชุมชน คือ นโยบายที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของเกษตรกร โดยจะมีการจัดทำหนังสืออนุญาตให้แก่วชุมชนกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้มีการร่วมกับบริหารจัดการ ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามนโยบาย โดยเรียกหนังสืออนุญาตนี้ว่า “โฉนดชุมชน”

2.1.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามนโยบายและอำนาจหน้าที่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติและอำนาจหน้าที่มีดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการประสานงานว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและมีวัตถุประสงค์กิจกรรมและผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยคณะกรรมการ ปจช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (4) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(5) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานโฉนดชุมชน

(6) แต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(7) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินงานโฉนดชุมชน, 2553)

2) สำนักงานโฉนดชุมชน (สฉช.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม ศึกษาหาข้อมูลและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ติดตามประเมินผลการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดโฉนดชุมชน ประสานงานให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในภาพรวมและการปฏิบัติงานของ สฉช. และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2553)

3) คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ประกอบด้วย

(1) คณะอนุกรรมการว่าด้วยกฎหมายด้านโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการ เสนอความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางด้านกฎหมายในการแก้ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะกรรมการ เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูลรวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องตามความจำเป็น และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ ปจช. มอบหมาย

(2) คณะอนุกรรมการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน มีสามคณะคือ คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคเหนือ คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคกลางและภาคใต้ มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจและตรวจสอบความพร้อมของชุมชนและพื้นที่ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนและรายงานผลการสำรวจและตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูลรวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ ปจช. มอบหมาย

(3) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการ เผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานโฉนดชุมชน สร้างความรู้ความเข้าใจในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูลรวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประกอบการพิจารณา และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554)

4) กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือชุมชน ที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยในชุมชนจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริการจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากร ธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

(2) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(3) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(4) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรม ยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(5) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติที่ยั่งยืนตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(6) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

(7) ดำเนินการตามนโยบายและแผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเคร่งครัด

(8) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้ คณะกรรมการ ปจช. ทราบเป็นประจำปีละครั้ง (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มี โฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินงานโฉนดชุมชน, 2553: 47)

2.1.2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย การดำเนินงานตาม นโยบายโฉนดชุมชนมีหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน, 2553: 44-49)

1) คุณสมบัติของชุมชนที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องเป็นชุมชน ที่มีการรวมตัวกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ จัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ โดยจะต้องมีคณะกรรมการชุมชนที่ทำกรแทนในนาม ของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคนซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติคือ มีสัญชาติไทยเว้นแต่กรณีที่เป็น ตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม บรรลุนิติภาวะ มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินใน ชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนวันยื่นคำขอ ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ไม่ เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และ ไม่เคย ถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในข้อหาทุจริต หรือหากเป็นชุมชนใดที่รวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตาม กฎหมายอื่นซึ่งมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นสามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนด ชุมชนได้เช่นเดียวกัน โดยประเภทที่ดินของชุมชนอาจเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นชุมชนในที่ดิน อื่นนอกจากที่ดินของรัฐที่มีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนก็ได้ โดยชุมชน จะต้องมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบ ที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี

2) ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำโฉนดชุมชน มีขั้นตอนตามลำดับดังนี้

(1) ให้ชุมชนยื่นเอกสารต่อสำนักงาน ประกอบไปด้วยแบบคำขอ เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน แผนที่สังเขปของชุมชนและบริเวณโดยรอบ บัญชีรายชื่อ คณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละ ครัวเรือน ประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน ข้อเสนอแนะและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับ หน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ให้สำนักงานโฉนดชุมชนทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือ หลักฐานของชุมชน ในกรณีนี้คณะกรรมการ ปจช. อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่จัดตั้ง ขึ้น หรือจังหวัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่นให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความ คิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ด้วย โดยต้องกระทำการตรวจสอบคำขอหรือหลักฐานของชุมชนภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำ ขอเพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณา หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่

อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลามากกว่านั้น ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณีและแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

(3) เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป โดยเป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรณีที่ชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบให้สำนักงานโฉนดชุมชนแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนประสงค์จะให้พิจารณาใหม่ก็ให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งโดยไม่ได้ตัดสิทธิของชุมชนในการยื่นคำขอใหม่

(4) เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

3) แนวทางการดำเนินงานภายหลังได้รับโฉนดชุมชน เมื่อชุมชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่แล้วให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการ ปจช. ทราบเป็นประจำปีละครั้งเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ เมื่อครบกำหนดแล้วหากชุมชนมีความประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไปให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตเป็นไปตามขั้นตอน ส่วนชุมชนที่ไม่ประสงค์จะดำเนินงานแล้วให้แจ้งความประสงค์พร้อมทั้งแผนงานในการยุบเลิกการดำเนินงานโฉนดชุมชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อราชการเป็นหนังสือเพื่อให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ยุบเลิกให้ถือว่าพ้นจากการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในระหว่างที่ได้รับโฉนดชุมชน หากพบว่าชุมชนใดมีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนได้แล้วแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหมายและกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีนักวิชาการหลายท่านได้นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างหลากหลาย ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมและสรุปแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตำราวิชาการทั้งของไทยและของต่างประเทศ โดยได้แบ่งกลุ่มในการอธิบายความหมายออกเป็นประเด็นที่มีความใกล้เคียงกัน แบ่งเป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มแรกจะอธิบายไว้กว้างๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการกระทำหรือกระบวนการที่มีความสัมพันธ์กับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ความสำเร็จ หรือผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีความหมายที่นักวิชาการส่วนใหญ่นิยมอธิบายไว้ในลักษณะคล้ายกัน ดังนี้

Smith (1973: 197-198) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือขั้นตอนหนึ่งในการบวนการของนโยบาย เมื่อนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลนโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติ และนั่นก็คือการเข้าใกล้สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังเอาไว้

Van Meter and Van Horn (1976: 103 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2552: 402) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐและเอกชน ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลและกลุ่ม ซึ่งมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย

Pressman and Wildavsky (1979: xix) กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึงการกระทำเพื่อดำเนินการให้ลุล่วง บรรลุเป้าหมาย เต็มเต็มให้ครบถ้วน ก่อให้เกิดผลผลิต เพื่อให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ โดยทั่วไปแล้วนโยบายจะต้องมีเป้าหมายและวิธีการเพื่อให้ นโยบายประสบผลสำเร็จ

Jone (1984: 166 อ้างถึงใน Kraft and Furlong, 2007: 82) ได้อธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นชุดของกิจกรรมที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยะวะประภาส (2538: 90) ตั้งข้อสังเกตว่านักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันในความหมายและลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างน้อย 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือการนำ

นโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบายโดยที่ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย

สมพร เฟื่องจันทร์ (2540: 157) ได้สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าถึงผลสุดท้ายที่ต้องการ

ณัฐธา วิจิณัยภาค (2554: 273) สรุปไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ตรงกลางระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถดำเนินการได้โดยต้องมีการแปลงนโยบายให้เป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามลำดับ

กลุ่มที่สองอธิบายความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่คล้ายกับกลุ่มแรกคือเป็นการกระทำที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในกลุ่มนี้ได้กล่าวถึงรายละเอียดของสิ่งที่เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้นกล่าวคือความหมายในกลุ่มนี้จะอธิบายด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการทำอะไร อย่างไรซึ่งนักวิชาการที่อธิบายความหมายไว้ในลักษณะนี้ได้แก่

Sabatier and Mazmanian (1983: 20-21) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการนำเอาการตัดสินใจนโยบายที่มักจะอยู่ในรูปของ กฎหมาย คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลไปปฏิบัติ ซึ่งประเด็นในการตัดสินใจนโยบายเหล่านั้นก็คือ การระบุประเด็นปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดการกำหนดโครงสร้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2548:7-8) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงกระบวนการและการประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยมีการแสวงหาความรู้ความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อค้นหาบทเรียนและแนวทางที่ทำให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

มยุรี อนุมานราชชน (2549: 218) ได้สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการวางแผน ออกแบบ และดำเนินงานโครงการให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนิน งานของโครงการที่กำหนดไว้

จุมพล หนีมพานิช (2554: 10) สรุปไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อม สมรรถนะ

และความร่วมมือของพนักงานภาครัฐภาคเอกชนที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

วอเรซ จันทรศร (2551: 25-26) ได้อธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่เกิดขึ้นและอาจมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กลุ่มที่สาม เป็นการนิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ค่อนข้างแตกต่างจากสองกลุ่มแรกซึ่งนักวิชาการที่ได้อธิบายความหมายที่แตกต่างดังกล่าวคือ

Bardach (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2552: 403) ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าเป็นเกมส์ของกระบวนการทางการเมือง เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้น เป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 7-8) สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ ทรัพยากร การได้รับความสนับสนุนจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร หรือบางทีนโยบายอาจล้มเหลวมาตั้งแต่ขั้นการก่อรูปนโยบายก็ได้ ซึ่งความไม่แน่นอนนี้เกี่ยวข้องกับความเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตได้จากความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบายเป็นต้น

จากการรวบรวมความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นสามารถแบ่งเป็นประเด็นในการอธิบายความหมายได้เป็น 4 ประเด็นดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการนำเอาการตัดสินใจเชิงนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลไปปฏิบัติโดยเนื้อหาของการตัดสินใจเหล่านั้นได้แก่การระบุเกี่ยวกับประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย โครงสร้างในการปฏิบัติ หรือระเบียบวิธีการต่างๆ ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในตัวนโยบายก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการบริหาร การกระทำ หรือดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยสามารถสรุปการกระทำที่ถือว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็น 2 ประเด็นได้แก่ ประเด็นแรก การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ หรือคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม สมรรถนะ

และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบรรลุเป้าหมายของนโยบายเพื่อนำแนวทางความรู้ที่ได้ไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ และประเด็นที่สอง การแปลงนโยบาย วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรม รวมถึงการจัดหาทรัพยากรต่างๆ การวางแผน ออกแบบ และดำเนินงานโครงการตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์โครงการซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ Van Meter and Van Horn กล่าวถึงไว้อย่างกว้างๆว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมทั้งหมด ที่กระทำโดยรัฐหรือเอกชน ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลและกลุ่ม และสอดคล้องกับที่ Jones กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นชุดของกิจกรรมที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบายทั้งหมด โดยขั้นตอนหรือกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ ซึ่งสอดคล้องกับที่นักวิชาการบางท่านอาจอธิบายว่าเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย โดยกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยเมื่อนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นจะต้องถูกนำไปปฏิบัติ ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย และลักษณะของกิจกรรมต้องมีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ได้เป็นไปตามวิธีการที่ถูกกำหนดไว้อย่างมีเหตุผลดังที่อธิบายไว้ในประเด็นข้างต้นก็เป็นได้เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในบางครั้งก็อาจเป็นเกมของกระบวนการทางการเมือง โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก ซึ่งความไม่แน่นอนนี้เกี่ยวข้องกับความเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตได้จากความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและการต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบายเป็นต้น

สรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยเมื่อนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นจะต้องถูกนำไปปฏิบัติโดยการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการนำเอาการตัดสินใจนโยบายที่มักจะอยู่ในรูปของ กฎหมาย คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการดำเนินการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อนำแนวทางความรู้ที่ได้ไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการนโยบายให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ถูกกำหนดเอาไว้ล่วงหน้า โดยจะต้องมีการแปลงนโยบาย วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรม

วางแผน ออกแบบรวมถึงการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ และดำเนินงานโครงการตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบายแต่ในบางครั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่แน่นอนเช่นมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองซึ่งยากที่จะควบคุม

2.2.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนเนื้อหาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามลำดับมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.2.1 องค์ประกอบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 4 องค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ (Smith, 1973: 202-205)

1) นโยบายในอุดมคติ (The Idealized Policy) เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดออกมาจากอุดมการณ์ของผู้กำหนดนโยบายอย่างมีแบบแผน เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ การโน้มน้าวของผู้กำหนดนโยบายประกอบด้วย 4 ประเด็นได้แก่ ประเด็นแรก นโยบายอย่างเป็นทางการ คือคำสั่งอย่างเป็นทางการจากการตัดสินใจที่อยู่ในรูปของกฎหมาย หรือโครงการที่รัฐบาลพยายามนำไปปฏิบัติ ประเด็นที่สอง ประเภทของนโยบาย ซึ่งมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับ การจำแนก ตัวอย่างเช่น นโยบายที่มุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบัน นโยบายที่มุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบายที่มุ่งเน้นการกำกับควบคุมโดยรัฐและนโยบายมุ่งเน้นการกำกับควบคุมตนเอง นโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม เป็นต้น ประเด็นที่สาม แผนงานหรือโครงการ ประกอบด้วยลักษณะของแผน การดำเนินงานสามประการ ได้แก่ ประการแรกความเข้มข้นในการสนับสนุน คือระดับของความมุ่งมั่นตั้งใจของรัฐบาลที่จะดำเนินการตามนโยบาย ประการที่สองทรัพยากรของนโยบาย ต้องตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการในการดำเนินการตามนโยบาย และประการที่สามขอบเขตของนโยบาย อาจเป็นขอบเขตด้านเนื้อหาของนโยบาย หรือขอบเขตด้านพื้นที่ของนโยบายก็ได้ และประเด็นที่สี่คือ ภาพพจน์ของนโยบาย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและผู้ดำเนินการตามนโยบายมีความสำคัญต่อภาพพจน์ของนโยบายมากที่สุด

2) กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือผู้ที่ถูกกำหนดให้ต้องปรับตัวตามที่นโยบายได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นบุคคลในองค์กร หรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งอาจเป็นคนที่เปลี่ยนความต้องการของนโยบายด้วยหลายปัจจัย เช่น ระดับของสถาบันหรือองค์กรของกลุ่มเป้าหมาย ผู้นำของกลุ่มเป้าหมายที่อาจคล้อยตามหรือต่อต้านนโยบายหรือไม่ให้ความสนใจในนโยบาย หรือ ประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายของกลุ่มเป้าหมายในครั้งก่อน

คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในอดีตซึ่งเคยมีประสบการณ์และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลโดยที่พวกเขาอาจต่อต้านหรือ ไม่สนใจนโยบาย เป็นต้น

3) องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือหน่วย งานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การของรัฐบาล มี 3 ตัวแปรที่ใช้พิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ตัวแปรแรก โครงสร้างการบริหารและบุคลากร เสถียรภาพของโครงสร้างและคุณสมบัติของบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นคนที่ จะเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของนโยบาย ตัวแปรที่สอง ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การ และตัวแปรที่สาม แผนการดำเนินงานและสมรรถภาพ

4) ปัจจัยแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยสภาพ แวดล้อมภายนอกเป็นปัจจัยที่สามารถมีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่สามารถเป็นข้อจำกัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินงานของนโยบายอาจถูกควบคุมด้วยปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

2.2.2.2 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับองค์การและบุคคลหลายระดับ ตั้งแต่หน่วยงานระดับสูงที่ริเริ่มนโยบาย ส่งนโยบายผ่านไปยังหน่วยงานระดับล่างที่นำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551: 46; วรเดช จันทรร, 2551: 32) มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ 2 ขั้นตอนคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) และ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

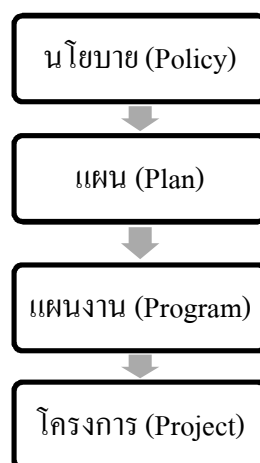


ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรร, 2551: 34.

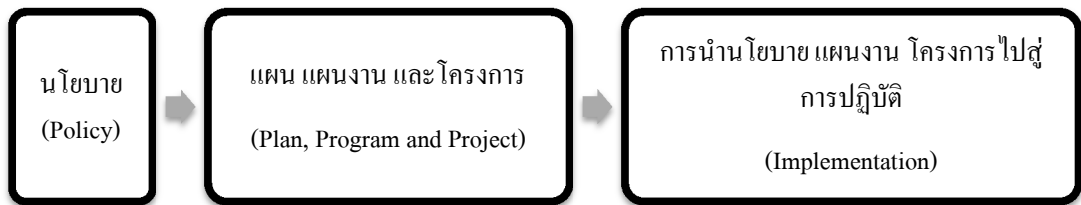
1) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค เกี่ยวข้องกับ กระบวนการที่หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคจะครอบคลุมไปถึงระดับจุลภาคด้วย สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือขั้นตอนการแปลงนโยบาย และ ขั้นตอนการยอมรับนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2551: 32) ดังภาพที่ 2.1

(1) ขั้นตอนการแปลงนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อฝ่ายบริหารระดับชาติได้แก่รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ขอบเขต วัตถุประสงค์ในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบข้อบังคับแล้วจะมีการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณ พร้อมทั้งพิจารณาหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับกระทรวงและกรมโดยส่วนกลางจะทำหน้าที่แปลงนโยบายนั้นออกมาในรูปแบบของแผน แผนงาน และโครงการ เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และ/หรือส่วนท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติต่อ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 227) โดยนโยบายจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่าง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนแผนงาน และโครงการ ซึ่ง จุมพล หนีมพานิช (2554: 247-248) ได้อธิบายถึงลักษณะของความ สัมพันธ์ไว้ 2 ลักษณะได้แก่ ลักษณะแรกเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งหรือแนวตั้ง มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น กล่าวคือ แสดงให้เห็นว่าอะไรคือส่วนหลักอะไรคือส่วนย่อย ระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการตามลำดับ โดยที่นโยบายมาก่อนแผน หมายความว่าต้องมียุทธศาสตร์ก่อนแล้วจึงจัดทำแผนเพื่อรับรองนโยบาย ในทำนองเดียวกัน แผนงานเป็นส่วนย่อยของแผนและโครงการเป็นส่วนย่อยของแผนงานตามลำดับ ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ
แหล่งที่มา: จุมพล หนีมพานิช, 2554: 248.

ลักษณะที่สองความสัมพันธ์ในแนวนอนหรือแนวราบ ซึ่งมีแผนเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจากแปลงนโยบายเป็นรูปธรรมแล้ว กล่าวคือจะต้องมีนโยบายก่อนแล้วจึงแปลงนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมในรูปของแผนงาน และโครงการ หลังจากนั้นจึงนำนโยบายซึ่งแปลงเป็นรูปธรรมแล้วไปสู่การปฏิบัติ ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ
แหล่งที่มา: จุมพล หนิมพานิช, 2554: 249.

โดยทั่วไปกระบวนการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการ มักจะประกอบไปด้วยกิจกรรมที่สำคัญเช่น การศึกษาวัตถุประสงค์และเนื้อหาของนโยบาย ให้เข้าใจ การวิเคราะห์หาแผนงาน โครงการ มารองรับเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดของแต่ละแผนงาน โครงการ การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละแผนงาน โครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทาง การเมือง การเงิน การบริหาร และทางเทคนิคของแผนงานโครงการทั้งหมด และการสรุปผลการวิเคราะห์ กระบวนการ เป็นขั้นตอนที่ต้องมีการระบุทางเลือกที่ดีที่สุดพร้อมทั้งรายละเอียดของการวิเคราะห์ เป็นต้น

(2) ขั้นตอนการยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็น แนวทาง แผนงาน โครงการแล้ว จะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่าง ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในภาคประชาชน เกิดการยอมรับ แล้วนำนโยบายไปปฏิบัติ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 228; จุมพล หนิมพานิช, 2554: 256; วรเดช จันทรศร, 2551: 36)

2) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทาง นโยบาย แผนงาน และโครงการมาจากหน่วยงานส่วนกลาง แล้วนำไปปฏิบัติโดยการปรับเปลี่ยนแนวทางที่ได้รับมาจากส่วนกลางเหล่านั้นให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของตนโดยให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 228) ในการดำเนินการตามนโยบายจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสาน

ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน เรียกว่าการปรับตัวเข้าหากันและกัน (Mutual Adaption) และสิ่งที่สำคัญในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นคือ การตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง Berman (1977 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2551: 32) ได้จำแนกขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคเป็น 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

(1) ชั้นระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นจะดำเนินการในสองกิจกรรมคือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน จากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ องค์กรอื่นในท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานระดับล่าง ส่วนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีความแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับ การแสวงหาความสนับสนุนและรวมปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (จุมพล หนีมพานิช, 2554: 256; มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 229; วรเดช จันทรศร, 2551: 36)

(2) ชั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมา ในรูปของการปฏิบัติจริง หมายถึงถึงพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรือการนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงาน ซึ่งพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจะขึ้นอยู่กับ ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติในแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติจึงไม่อาจเป็นต้นฉบับเดียวกันได้ (วรเดช จันทรศร, 2551: 39)

(3) ชั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เป็นขั้นตอนที่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างโดยเฉพาะในส่วนตัวของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่จะต้องเป็นตัวนำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในขั้นตอนนี้แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานในลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้นโยบายการพัฒนาองค์กร การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 229; จุมพล หนีมพานิช, 2554: 308-309)

สรุปขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งได้สองระดับ 5 ขั้นตอนประกอบด้วยระดับมหภาคแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ขั้นการแปลงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและขั้นการถ่ายทอดนโยบายโดยจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่นๆยอมรับนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ชั้นระดมพลัง ชั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนนี้จะนำเสนอให้ทราบในรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย การวัด และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายตามลำดับ ดังนี้

2.3.1 ความหมายของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีผลงานทางวิชาการไม่มากนักที่อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องของ การประเมินผลนโยบายหรืออธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในด้านเดียวมากกว่า ในส่วนความหมายของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ จึงไม่ได้นำเสนอเป็นคำนิยามความหมายไว้โดยตรงๆ โดยผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปแนวคิดที่ทำให้เข้าใจความหมายและลักษณะของความสำเร็จและ/หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

สุพรรณ เสียนสลาย (2539: 103) เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากกว่าการมองที่การบรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียวเหมือนกับการประเมินผล โดยเชื่อว่าต้องมองตั้งแต่รายละเอียดในการปฏิบัติงานถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายหรือไม่ รวมไปถึงผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือได้ก่อประโยชน์อื่นใดที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนหรือไม่เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการศึกษานโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดให้เหมาะสมกับนโยบายในแต่ละเรื่องอีกด้วย

วรเดช จันทรศร (2551: 104) อธิบายว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผล (Effective-Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Ingram and Mann (1980: 12-13) กล่าวถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าเป็นแนวคิดที่มีความเป็นนามธรรมสูงเข้าใจยาก ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวคิดที่มีความสับสน ไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับทัศนคติของปัจเจกบุคคล บางครั้งความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่ปรากฏในสายตาบุคคลภายนอกอาจมาจากการสนับสนุนของผู้บริหารที่จะให้ผลประโยชน์กับกลุ่ม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอาจก่อให้เกิดการประเมินผลที่ขัดแย้งกัน กล่าวคืออาจมีความเห็นที่ต่างกันในระดับการบรรลุเป้าหมายหรือเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะเรียกได้ว่านโยบายนั้นสำเร็จหรือล้มเหลว

Kerr (1976: 359-361) ได้อธิบายถึงความล้มเหลวของนโยบายไว้ว่า อาจเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะได้แก่ ลักษณะแรกคือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failure) ซึ่งความล้มเหลวในลักษณะนี้จะสามารถเห็นได้ชัดเจนที่สุด บางครั้งนโยบายอาจไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติเนื่องจากองค์การไม่มีความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่มีเครื่องมือหรือทรัพยากรที่เพียงพอ จึงทำให้นโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ ลักษณะที่สองเป็นความล้มเหลวในเครื่องมือของนโยบาย (Instrumental Failure) นอกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลวได้จากการที่นโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติแล้วยังอาจเป็นเพราะนโยบายถูกนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลวก็เป็นได้ซึ่งความล้มเหลวในลักษณะนี้สังเกตได้จากการที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วแต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายได้ อาจเนื่องมาจากสิ่งที่เป็นตัวนโยบายนั้นล้มเหลวต่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของนโยบายแล้วก็ไม่ประสบความสำเร็จเรียกว่าเป็นความล้มเหลวของเครื่องมือ และลักษณะสุดท้ายคือความล้มเหลวในการให้เหตุผลในเชิงบรรทัดฐาน (Failure in Normative Justificatory) กล่าวคือ บางนโยบายอาจประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติและได้ส่งผลให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จได้แต่อาจรู้สึกว่ามันล้มเหลวเพราะไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งหากเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นที่ยอมรับแม้ถูกนำไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมายก็ไม่อาจกล่าวได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

Glynn (1977: 152-154) ได้กล่าวถึงลักษณะของกระบวนการวัดผลของนโยบายมีความเป็นศิลป์มากกว่าเป็นวิทยาศาสตร์ การที่จะใช้มาตรฐานใดมาตัดสินความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเป็นเรื่องยากซึ่งต้องอาศัยระเบียบวิธีการประเมินที่ดี แนวคิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความซับซ้อนมากกว่าจะเป็นเพียงการประเมินที่มองการบรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น คือต้องมองตั้งแต่เรื่องราวละเอียดในการปฏิบัติว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร เป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่หรือก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง

McConnell (2010: 30-40) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการนิยามความสำเร็จของนโยบาย (Policy Success) ไว้สามแนวคิดได้แก่ แนวคิดแบบ Foundationalism เป็นการมองความสำเร็จของนโยบายในความเป็นจริง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นถ้ามันถูกนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และหากเป็นไปตามเป้าหมายก็สามารถบอกได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย แนวคิดที่สองคือแนวคิด Anti-Foundationalism ซึ่งพื้นฐานของแนวคิดนี้ มองว่าความสำเร็จของนโยบายเป็นเรื่องของการตีความมากกว่าที่จะเป็นข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็อยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจ แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินงานตามนโยบายด้วยความสมบูรณ์แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จเพราะนโยบายประกอบไปด้วยสิ่งที่จะสนับสนุนและทำลายทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับของการได้รับผลกระทบหรือระดับของค่านิยมของผู้ที่สนับสนุน

หรือผู้ที่คัดค้าน มันเป็นข้อเท็จจริงทางการเมืองในสังคมที่มีความเป็นพหุทางค่านิยม การเจรจา การแข่งขันมักจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน สามารถกล่าวได้ว่าความสำเร็จในวัตถุประสงค์นั้นง่ายที่จะเกิดขึ้นในโลกของการตีความอย่างลึมว่ารัฐบาลสามารถที่จะผันผยสิ่งหนึ่งให้เป็นอีกสิ่งหนึ่งได้ตามที่พวกเขาต้องการ แนวคิดนี้มองว่าความสำเร็จของนโยบายมีความซับซ้อนมากกว่าแนวคิดแรกเพราะมีเรื่องของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นพื้นฐานของวิธีการที่พวกเขาจะกำหนดความหมายของวัตถุประสงค์แทนที่จะเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริง โดยอาจมีการประนีประนอมกำหนดให้ความหมายนั้นเข้าข้างกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ก็เป็นได้แนวคิดที่สามเป็นแนวคิดแบบลัจนิยม (Realism) เขาได้อธิบายถึงความหมายที่แท้จริงของความสำเร็จของนโยบายว่าเป็นแนวคิดที่ออกจากห้วงคิดของการตีความแต่เน้นหีบยกการพิจารณาในทางปฏิบัติและในความเป็นจริงที่ครอบคลุมทั้งแนวคิดแบบ Foundationalist และ Anti-Foundationalist ซึ่งแนวคิดนี้สรุปได้ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จในเป้าหมายก็ต้องมีสิ่งที่แสดงออกได้ว่ามันบรรลุเป้าหมายอย่างไรก็ตามหากผู้สนับสนุนที่รับผิดชอบพึงพอใจในผลลัพธ์ของความสำเร็จนั้นก็รับรู้ได้ว่านโยบายประสบความสำเร็จส่วนฝ่ายตรงข้ามที่ไม่สนับสนุนเป้าหมายนั้นก็รับรู้ว่านโยบายนั้นล้มเหลวโดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นเพราะพวกเขาไม่สนับสนุนเป้าหมายอยู่ก่อนแล้ว เขาเสนอว่าแนวคิดในการนิยามนี้มีข้อดีหลายข้อได้แก่ 1) ทำให้ตระหนักได้ว่าผู้ปฏิบัติบางคนจะเห็นนโยบายประสบความสำเร็จในขณะที่บุคคลอื่นอาจเห็นว่ามันล้มเหลว 2) การนิยามสามารถบอกได้ว่าความสำเร็จนี้ถูกรองรับโดยใครเพราะนโยบายอาจมีผลประโยชน์กับบางกลุ่มในขณะที่อาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับค่านิยมของบุคคลกลุ่มอื่น 3) การนิยามนี้สามารถสรุปด้วยความรู้สึกพื้นฐานของระยะเวลาของความสำเร็จกล่าวคือในช่วงเวลาหนึ่งอาจรู้สึกว่าการนโยบายสำเร็จแต่เมื่อเวลาผ่านไปเหมือนนโยบายก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอาจรู้สึกได้ว่านโยบายไม่ประสบความสำเร็จก็ได้ 4) การนิยามสามารถบอกได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จโดยปราศจากฐานคติที่ว่าผลลัพธ์นั้นเป็นที่พึงประสงค์หรือไม่ยิ่งไปกว่านั้นการนิยามนี้ยังไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวอีกด้วย

สรุป ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือถ้อยความที่อยู่ในลักษณะของการวัดหรือการประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ลื่นไหล ไม่แน่นอนและมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการมองที่การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพียงอย่างเดียว จากตัวอย่างแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสังเกตได้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้เป็น 3 ลักษณะคือลักษณะแรกมองจากสิ่งที่วัดได้ในเบื้องต้นคือมองจากการดำเนินงาน การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เป็นลักษณะที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนมากที่สุด ลักษณะที่สองคือมองที่การยอมรับหรือการตีความของสังคมรวมถึงกลุ่มบุคคลต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติและไม่เกี่ยวข้องว่าให้การยอมรับหรือไม่ยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นหรือไม่ ซึ่งลักษณะนี้มองว่าแม้นโยบายนำไปปฏิบัติได้ครบถ้วน

สมบูรณ์แต่หากผู้ตัดสินใจรวมถึงสังคมไม่เห็นด้วยกับเป้าหมายของนโยบายก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่านโยบายประสบความสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันนโยบายที่สำเร็จในสายตาของคนกลุ่มหนึ่งอาจไม่สำเร็จในสายตาของบุคคลอีกกลุ่ม และบางครั้งนโยบายอาจถูกจัดฉากให้ประชาชนเห็นว่าสำเร็จด้วยการตีความของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่ความจริงมีสิ่งที่ไม่ดีแอบแฝง นอกจากนี้ยังมีการตีความในระดับที่เรียกว่าสำเร็จ หรือระดับที่เรียกว่าล้มเหลวแตกต่างกันออกไปดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวในลักษณะนี้อยู่ในลักษณะของการตีความว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะถูกตีความว่าสำเร็จหรือล้มเหลว และลักษณะที่สามคือการมองอย่างครอบคลุมทั้งการตีความและการอธิบายด้วยเหตุผลในการบรรลุ ความพึงพอใจ ผลลัพธ์ ผลกระทบโดยไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนตายตัว ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ในแต่ละนโยบาย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายคือผลของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเป็นถ้อยความที่มีลักษณะเป็นนามธรรมในรูปของการประเมินผลนโยบายที่ผ่านระเบียบวิธีการมองที่ลึกซึ้งและซับซ้อน มีความเฉพาะเจาะจงในแต่ละนโยบายและขึ้นอยู่กับระเบียบวิธีการในการตัดสินใจอย่างละเอียดและรอบคอบ

2.3.2 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้เกี่ยวข้องกับการศึกษาครอบคลุมทั้งกระบวนการ ปัจจัยและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการที่จะพิจารณาว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว จำเป็นต้องทราบวิธีการการวัดหรือการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลว นั้น ซึ่งการหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จ และปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี (วรเดช จันทรศร, 2551: 104)

จากตัวแบบของ Sabatier and Mazmanian (1980: 553-554) เสนอให้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยดูได้จากตัวแปรต่าง ๆ 5 ตัวแปร ได้แก่ ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มเป้าหมายยอมรับและปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของผลผลิตของนโยบาย ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนหรือการปรับปรุงนโยบาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy outputs of Implementing Agencies) เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นวิธีการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการตัดสินใจ และการบังคับใช้มาตรการที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจซึ่งต้องใช้ความพยายามสูงมากในการสร้างการยอมรับและความร่วมมือจากข้าราชการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะเกิดต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้าได้

2) กลุ่มเป้าหมายยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย (Compliance with Policy Outputs by Target Groups) แม้ว่าโดยทั่วไปประชาชนจะแสดงตัวตนที่จะปฏิบัติตามนโยบาย แต่จากผลการศึกษาในหลายๆ เรื่องแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมที่ยอมปฏิบัติตามจะเกี่ยวข้องกับคนที่บุคคลได้พิจารณาถึงผลได้ผลเสียที่ตนจะได้รับเมื่อปฏิบัติตาม ข้อนโยบายนั้นเป็นหลัก การศึกษาดังกล่าวจึงเสนอแนะว่าหากต้องการให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามนโยบายจะต้องสืบหา ผู้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตาม และสามารถดำเนินการให้พวกเขาปฏิบัติตามอย่างได้ผล หรือจะต้องมีการลงโทษต่อผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจจะต้องสร้างทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายให้กลายเป็น ความชอบธรรมในการปฏิบัติตามนโยบาย หรือต้องลงทุนที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายได้ปฏิบัติตาม นโยบาย

3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของผลผลิตของนโยบาย (Actual Impacts of Policy Outputs) ผลกระทบอย่างแท้จริงต่อหน่วยปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อธิบายถึงความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายโดยพิจารณาจาก ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติ มีความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของนโยบาย กลุ่มเป้าหมายพยายามยอมรับผลผลิตของนโยบาย ไม่มีการพลิก สถานการณ์อย่างรุนแรงต่อผลผลิตหรือผลกระทบที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อนโยบายหลัก และ นโยบายได้รวมเอาทฤษฎีที่มีความเป็นเหตุเป็นผลเพื่อสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของกลุ่มเป้าหมาย ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายแม้ขั้นตอนนี้ จะเป็นการพิจารณาถึงความ สอดคล้องระหว่างผลกระทบของนโยบายและวัตถุประสงค์ แต่ก็มีประเด็นที่ควรกล่าวถึงอีกสอง ประการ คือการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากเกิดการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม หรือเทคโนโลยี และการจัดประเภทของผลกระทบของนโยบาย อาจจะวัดการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว หากมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

4) ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ (Perceived Impacts of Policy Outputs) คือ ผลกระทบที่อาศัยค่านิยมของผู้รับรู้ เป็นตัวชี้วัดโดยทั่วไปแล้วเรามักจะทราบว่าความสัมพันธ์ ระหว่างการรับรู้ และการประเมินผลกระทบของนโยบายจะเกี่ยวข้องกันนักบริหารและ นักวิเคราะห์จะให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ได้จากการประเมินผลโดยฝ่ายการเมืองมักจะเป็นผลกระทบในแง่ของการรับรู้ ของประชาชน และผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในระบบย่อยของนโยบาย ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ ดังกล่าวจึงอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าความสัมพันธ์ ระหว่างการรับรู้ และการประเมินผลกระทบของนโยบายมีความเกี่ยวข้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นหาก ยอมรับว่าเกิดความไม่สอดคล้องเชิงทฤษฎี ผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับผลกระทบที่ตนเองรับรู้ จะเกิด การมองว่าผลกระทบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับนโยบาย หรือมองว่านโยบายนั้นไม่ถูกต้องตาม หลักกฎหมายได้

5) การทบทวนหรือการปรับปรุงนโยบาย (Major Revision in Statute) เป็น ขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการปรับปรุงนโยบายอาจเกิดขึ้นหลาย

ครั้งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนขนาดและทิศทางการเปลี่ยนแปลงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ผลกระทบที่สามารถรับรู้จากการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรในการแข่งขันของฝ่ายการเมืองและกลุ่มต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง อำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ทำให้การสนับสนุนและคัดค้าน (วรเดช จันทรศร, 2551: 162)

กล้า ทองขาว (2534: 53-54) กล่าวถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่ามักมุ่งวัดจากการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานหรือองค์การภาครัฐนำไปปฏิบัติ โดยทั่วไปจะวัดความสำเร็จใน 4 ลักษณะคือ 1) ระดับหรือร้อยละของการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในเวลากำหนดพิจารณาจาก ผลผลิตของนโยบาย 2) การนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงของประชาชนกลุ่มเป้าหมายพิจารณาจากผลลัพธ์ ของนโยบาย 3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังโครงการสิ้นสุด พิจารณาจากความต่อเนื่องของกิจกรรมในลักษณะงานประจำ และ 4) การนำวิธีการดำเนินงานจากโครงการไปใช้ พิจารณาจากความเห็นต่อการนำวิธีการเดิมไปใช้ครั้งต่อไป

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร (2551: 104-109) ได้ทำการศึกษาผลงานของ Bardach ที่เสนอว่าการวัดความล้มเหลวของนโยบายสามารถมองได้ สามมิติด้วยกันคือ ความไม่สามารถ ในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า การใช้งบ ประมาณในการดำเนินงานที่เกินกำหนด และเสนอแนวคิดของ Ingram and Man ที่ศึกษาว่าทำไมบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จในขณะที่บางนโยบายต้องล้มเหลว เขาได้เสนอแนวคิดในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าสามารถวัดจากผล รวมของ 3 มิติได้แก่

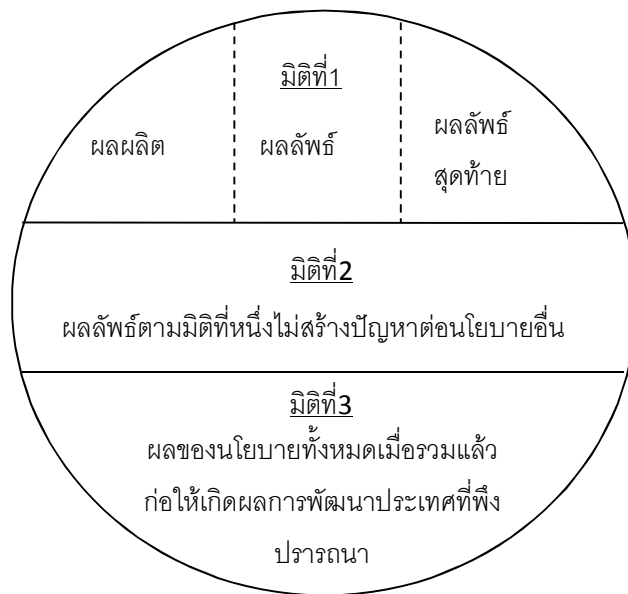
มิติที่ 1 การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบาย การวัดผลตั้งแต่ต้นจนจบถึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุ ความสำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด การพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายในมิตินี้ครอบคลุมสิ่งที่ Kerr (1976: 359-361) เสนอไว้ว่า ให้พิจารณาที่ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failure) เพราะการพิจารณาในขั้นนี้จะบอกได้ว่าหากมีปัญหาที่การนำไปปฏิบัติหากนโยบายไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ก็ไม่อาจบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ นอกจากนโยบายจะล้มเหลวที่การนำไปปฏิบัติแล้วยังอาจล้มเหลวด้วยตัวมันเอง (Instrument Failure) คือต่อให้ปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่วางไว้ได้อย่างไรก็ไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Sabatier and Mazmanian ที่กล่าวถึงปัจจัยด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายในประเด็นที่ว่า นโยบายมีทฤษฎีที่ถูกต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ ซึ่งในมิตินี้ วรเดช จันทรศร (2551: 106-107) เสนอให้

พิจารณาผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ 1) ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ 2) ผลลัพธ์ คือผลที่เกิดจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย และ 3) ผลลัพธ์บั้นปลาย กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ

มิตินี้ 2 ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริงซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการคือ 1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่นๆ เช่น นโยบายสร้างเขื่อนอาจประสบความสำเร็จโดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสีย คือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ชัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้ให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อไม่พึงปรารถนาเป็นต้น 2) ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความน่าเชื่อถือในของผลนโยบายกล่าวคือ ในบางครั้งนโยบายมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสิ่งที่ McConnell (2010: 36-39) อธิบายไว้ในลักษณะของ Anti-Foundationalism ที่มองความสำเร็จและความล้มเหลวว่าเป็นเรื่องของการตีความ แต่ประเด็นนี้ต้องพิจารณาว่าหากเกิดการตีความที่ขาดเหตุผลมากเกินไปก็อาจมีปัญหาในความน่าเชื่อถือได้ 3) นโยบายที่สำเร็จต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจมีลักษณะที่หุ้มเทหทรัพยากรไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากร และบุคลากรมากมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป และ 4) ความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม สอดคล้องกับประเด็นที่ Kerr (1976: 361) กล่าวไว้ว่า เป็นความล้มเหลวในเหตุผลเชิงบรรทัดฐาน (Failure in Normative Justification) ที่เสนอไว้ว่าการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวในมุมมองนี้แม้นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติและสำเร็จตามเป้าหมายแต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่านโยบายนั้นสำเร็จหากสังคมไม่ให้การยอมรับในเป้าหมายของนโยบายนั่นเอง

และมิตินี้ 3 นโยบายของรัฐนอกจากมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้เพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2551: 106-109)

ในมิติข้างต้นเสมือนเป็นตัวชี้วัดในการประเมินสถานการณ์ในการปฏิบัติว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยแต่ละมิติมีความสัมพันธ์เป็นลำดับขั้นดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 106.

สรุป การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเอนกชุมชนไปปฏิบัติสามารถวัดได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับระเบียบและวิธีการที่มีความเหมาะสมในแต่ละนโยบายที่ต่างกัน สำหรับนโยบายเอนกชุมชนสามารถวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเอนกชุมชนไปปฏิบัติได้จาก ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ดังนี้

1) การวัดผลผลิต คือ การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลผลิตของนโยบาย เป็นการวัดผลผลิตที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวัดจากระดับหรือร้อยละของการบรรลุเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ของนโยบายภายในเวลาที่กำหนด สอดคล้องกับวิธีการประเมินที่เรียกว่าการประเมินเป้าประสงค์ ซึ่งเป็นการประเมินที่จะบอกได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด (พิชายรัตน์ดิกลง ภูเก็ต, 2553: 49)

2) การวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนเป้าหมายของนโยบาย ประกอบไปด้วย

(1) การที่ชุมชนเป้าหมายที่ได้รับเอนกชุมชนมีการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของชุมชน ตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีเอนกชุมชน 2553

(2) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของชุมชนเป็นไปตามเหตุผลของนโยบาย 2 ประการคือ ประการแรก รูปแบบโฉนดชุมชนจะทำให้มีกลไกในการที่จะติดตามดูแลว่าที่ทำกินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีการแก้ไข้ปัญหา คือเรื่องที่อยู่อาศัยหรือเรื่องการเกษตร และประการที่สอง การดำเนินนโยบายโฉนดชุมชนจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยพลังภาคประชาชนอย่างแท้จริงในการที่จะทำให้รัฐบาลสามารถลงไปแก้ไข้ปัญหาด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสร้างกติการ่วมกัน

3) การวัดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลผลิตของนโยบายประกอบไปด้วย

(1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงโดยวัดจาก ผลผลิตของนโยบายมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย กลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ยอมรับผลผลิตของนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย

(2) ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ โดยศึกษาจากความคิดเห็นของผู้กำหนดนโยบายผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่าง รวมถึงความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายด้วย

ในครั้งนี้เป็นการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย ซึ่งผลผลิตเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ใช้ในการวัดความสำเร็จของนโยบายโฉนดชุมชน ดังนั้นจึงยังไม่สามารถประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามผลผลิตของนโยบายคือองค์ประกอบสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ และผลกระทบตามมา แต่เมื่อพบว่าผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนเกิดขึ้นน้อยมาก ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงทฤษฎีซึ่งอยู่ในรูปของตัวแบบเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากผู้ศึกษาในการนำมาอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบกับผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นที่จะใช้ในการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้

2.4.1 ตัวแบบเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนแนวคิดตัวแบบเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมเนื้อหาในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นตัวแบบที่ใช้ทำนายปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างกว้างๆ โดยตัวแบบที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นตัวแบบที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากผู้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในการนำมาอธิบายปรากฏการณ์ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบไปด้วย ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edward ตัวแบบพฤติกรรมของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศรอธิบายตามลำดับดังนี้

2.4.1.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975: 453) ได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเสนอไว้ในผลงานที่ชื่อ “The Policy Implementation: A Conceptual of Framework” เป็นผลงานที่ทั้งสองได้รวบรวมผลการศึกษาและแนวคิดต่างๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลายมาวิเคราะห์และหาข้อสรุปที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในเชิงทฤษฎี โดยได้นำแนวคิดที่สำคัญมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรอบแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 แนวคิดได้แก่ 1) ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะการศึกษาการทำงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือนวัตกรรมและการควบคุม 2) ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการตัดสินใจของกระบวนการยุติธรรม และ 3) การเลือกศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นการศึกษาเฉพาะกรณี เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การและการควบคุมเป็นหลัก พวกเขาได้พัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้อธิบายถึง 6 ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้ (Van Meter and Van Horn, 1975: 463-474)

1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือปัจจัยที่กำหนดรายละเอียดของเป้าหมายของนโยบาย การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำกันได้ชัดเจนเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายมีความคลุมเครือหรือขัดแย้งกัน ย่อมทำให้ยากต่อการวัดและการนำไปปฏิบัติ ดังนั้นมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริง ตัวแปรด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการสื่อสารระหว่างองค์การและผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้ความยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาจทำให้ให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่น นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ต้องการ (กล้า ทองขาว, 2548: 49-50; วรเดช จันทรศร, 2551: 122-123)

2) ทรัพยากรของนโยบาย คือสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย นอกจากนี้นโยบายจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานแล้ว นโยบายยังประกอบไปด้วยทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงเงินงบประมาณ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ รวมถึงสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการ ที่เป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในแง่ของหลักการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยทั่วไปทรัพยากรที่มักเป็นปัญหาคืองบประมาณ ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติเวลาที่มีการนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปสู่การปฏิบัติจะพบว่าหลายครั้งงบประมาณไม่เพียงพอ แต่หลายครั้งแม้มีงบประมาณที่เพียงพอแต่ก็ยังไม่ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล (กล้า ทองขาว, 2548: 50; วรเดช จันทรศร, 2551: 123; จุมพล นิมพานิช, 2554: 200-204)

3) การสื่อสารระหว่างองค์การและการบังคับใช้ หมายถึง การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบแผนงานโครงการ มีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องตรงกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์การ เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนอยู่แล้ว ผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญในการสร้างความมิดเบือนของข้อมูลข่าวสาร การสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีกระบวนการสื่อสารที่ชัดเจน เทียงตรง และสม่ำเสมอ ที่สำคัญต้องไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน กระบวนการสื่อสารประกอบไปด้วยกิจกรรมการกระตุ้นและการสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบน เพื่อช่วยให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามที่ต้องการ และลักษณะที่สอง หน่วยงานระดับบนอาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบทั้งเป็นผลด้านลบและด้านบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง การสื่อสารที่ดีต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยซึ่งการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพก็คือการใช้ทรัพยากรในขั้นต่ำสุดโดยทรัพยากรดังกล่าว อาจจะเป็นเวลาอย่างหนึ่งที่มีการใช้ในการสื่อสาร ส่วนการสื่อสารที่มีประสิทธิผลหมายถึงข้อมูลที่ส่งกับความหมายของข้อมูลที่ส่งมีความตรงกัน หรือข่าวสารที่ผู้รับข่าวสารแปลตรงกับข่าวสารที่ผู้ส่งข่าวตั้งใจส่ง เป็นต้น (กล้า ทองขาว, 2548: 50 ; วรเดช จันทรศร, 2551: 123-125; จุมพล นิมพานิช, 2554: 204 -206)

4) ลักษณะของหน่วยงานหรือองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ หมายถึง สมรรถนะของบุคลากรในหน่วยงาน ระดับความเคร่งครัดในการควบคุมบังคับบัญชา ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน ระดับการสื่อสารและความเป็นระบบเปิดขององค์กร Van Meter and Van Horn (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2551: 124-125) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่ามี 2 องค์ประกอบ คือ ลักษณะของโครงสร้าง

อย่างเป็นทางการขององค์กร และลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์กร ทั้งสองยังได้เสนอลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับขั้นในการตัดสินใจและการดำเนินการทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานเช่นแรงสนับสนุนจากผู้บริหารหรือนักการเมือง ความสามารถในการยืดหยุ่นของหน่วยงาน ระดับของการสื่อสารแบบเปิด เช่นการมีเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นอิสระ การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าเงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมากทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เป็นปัจจัยสำคัญในฐานะสภาพแวดล้อมของผลผลิตนโยบายซึ่งกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างการศึกษาปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้เช่น การศึกษาว่าความเห็นสาธารณะต่อนโยบายเป็นอย่างไร ชนชั้นนำพอใจหรือไม่พอใจนโยบายที่นำไปปฏิบัติ กลุ่มหลากหลายในสังคมรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคัดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอย่างไร เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2551: 125)

6) ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีส่วนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่ง องค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติซึ่งมี 3 ประการคือ ประการแรก การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย ประการที่สอง ทิศทางการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และประการที่สาม ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งทั้งสามประการเป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน นโยบายนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้นเนื่องจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติหรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นนั่นเอง (วรเดช จันทรศร, 2551: 125-126)

นอกจากตัวแบบนี้จะนำเสนอให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามซึ่งส่งผลต่อตัวแปรอื่นๆ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ดังภาพที่ 2.5 แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายมีผลกระทบทางอ้อมต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านตัวแปรการสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กิจกรรม ดังนั้นผลผลิตของนโยบายจะออกมาในลักษณะใด ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายที่กำหนดไว้แต่แรก ส่วนความเข้าใจในวัตถุประสงค์และมาตรฐาน

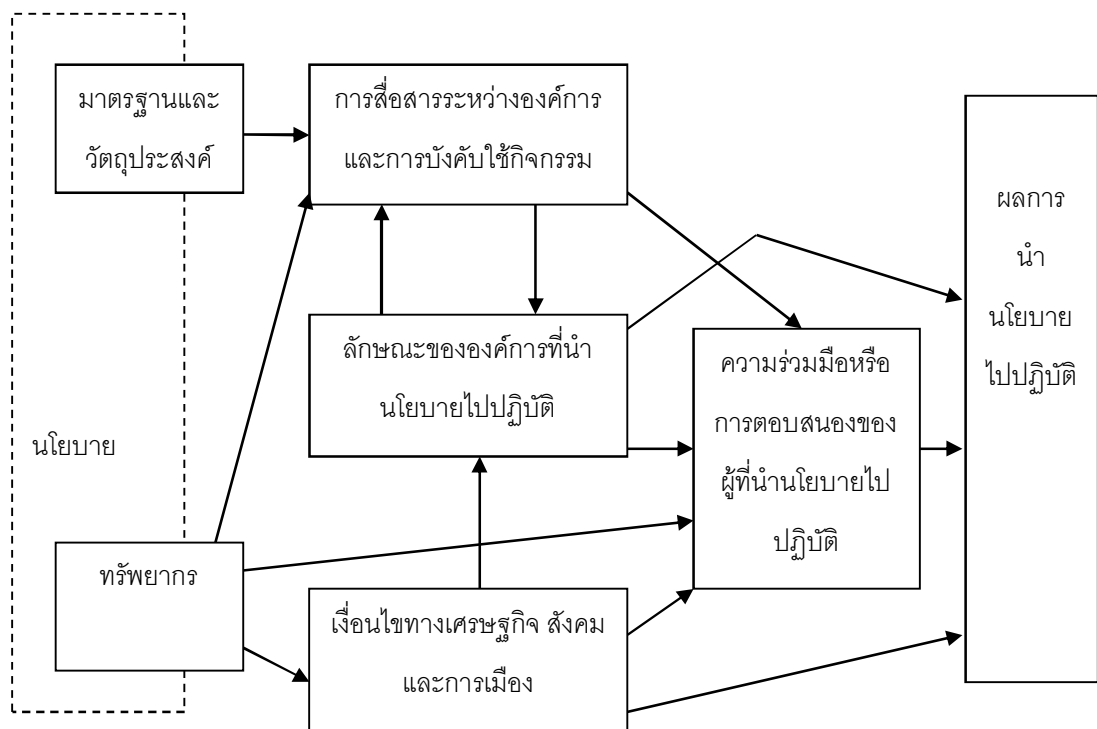
ของนโยบาย จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการสื่อสารภายในองค์กร และการระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายยังมีผลกระทบต่อไปอีกโดยผ่านการสื่อสารและการบังคับใช้กิจกรรมผ่านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ การรับรู้ และยอมรับในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายด้วย วัตถุประสงค์และมาตรฐานที่ชัดเจนเข้าใจง่ายก็จะทำให้สื่อสารได้ง่าย การรับรู้ต่าง ๆ ก็ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพ

ทรัพยากรของนโยบายมีผลทางอ้อมต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปร การสื่อสารและการบังคับใช้กิจกรรม เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความร่วมมือหรือ การตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไประดับความมากน้อยและประเภทของ ทรัพยากรของนโยบายที่มีอยู่จะกำหนดความสามารถในการสื่อสารระหว่างองค์กรและการ บังคับใช้กิจกรรม หากมีงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญที่เพียงพอก็จะส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อน กิจกรรมได้มากโดยการให้รางวัล การลงโทษ การช่วยเหลือทางด้านวิชาการหรือด้านเทคนิคกับ ผู้ปฏิบัติ ในแง่ของหลักการ นโยบายที่มีงบประมาณมากมักได้รับการยอมรับและนำไปสู่การ ปฏิบัติด้วยดี ตรงกันข้ามนโยบายที่ไม่ค่อยได้รับงบประมาณจะไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควรทั้ง จากผู้ปฏิบัติ และจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มักมีผลต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งส่งผลต่อความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติด้วย และมีผลต่อ ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง บางครั้งสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองก็มี ผลกระทบอย่างมากต่อความสามารถของท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่ รับผิดชอบต่าง ๆ และต่อความตั้งใจของผู้ปฏิบัติด้วยนอกจากสภาวะเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะมีอิทธิพลผ่านตัวแปรอื่นๆ แล้วยังมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการนำนโยบาย ไปปฏิบัติอีกด้วย กล่าวคือในเขตพื้นที่ภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีเสถียรภาพ และเจริญเติบโตอยู่ตลอดเวลาในระดับที่เหมาะสมย่อมไม่ค่อยสร้างปัญหาให้กับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น

ลักษณะของหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ระบบการสื่อสารภายในองค์กร ระดับการควบคุมบังคับบัญชา และรูปแบบผู้นำก็สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับหรือปฏิเสธ เป้าหมายขององค์กรได้ ขณะเดียวกันก็สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับนโยบายและปฏิบัติหรือ คัดค้านไม่ยอมทำตามก็ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติยัง อาจถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่หน่วยงานมีต่อผู้รับผิดชอบส่วนกลางด้วย ความสัมพันธ์ที่ แนบแน่นย่อมส่งผลให้ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้ในกรอบ

แนวคิดนี้ยังชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารและการบังคับใช้กิจกรรมกับลักษณะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติ และการติดตามงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังสามารถส่งผลให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย (จุมพล หนิมพานิช, 2554: 211-213)



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn แหล่งที่มา: Van Meter and Van Horn, 1975: 463.

สรุป ตัวแบบทางแบบทฤษฎีของ Van Meter and Van Horn ได้อธิบายเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะการส่งผลทั้งในทางตรงและทางอ้อม ประกอบด้วยตัวแปรอิสระที่สำคัญ 6 ตัวแปรคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและการบังคับใช้กิจกรรม ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแปรอิสระทั้ง 6 นี้มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามคือผลการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ ตัวแปรที่ส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอ้อมได้แก่ ตัวแปรมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายมี

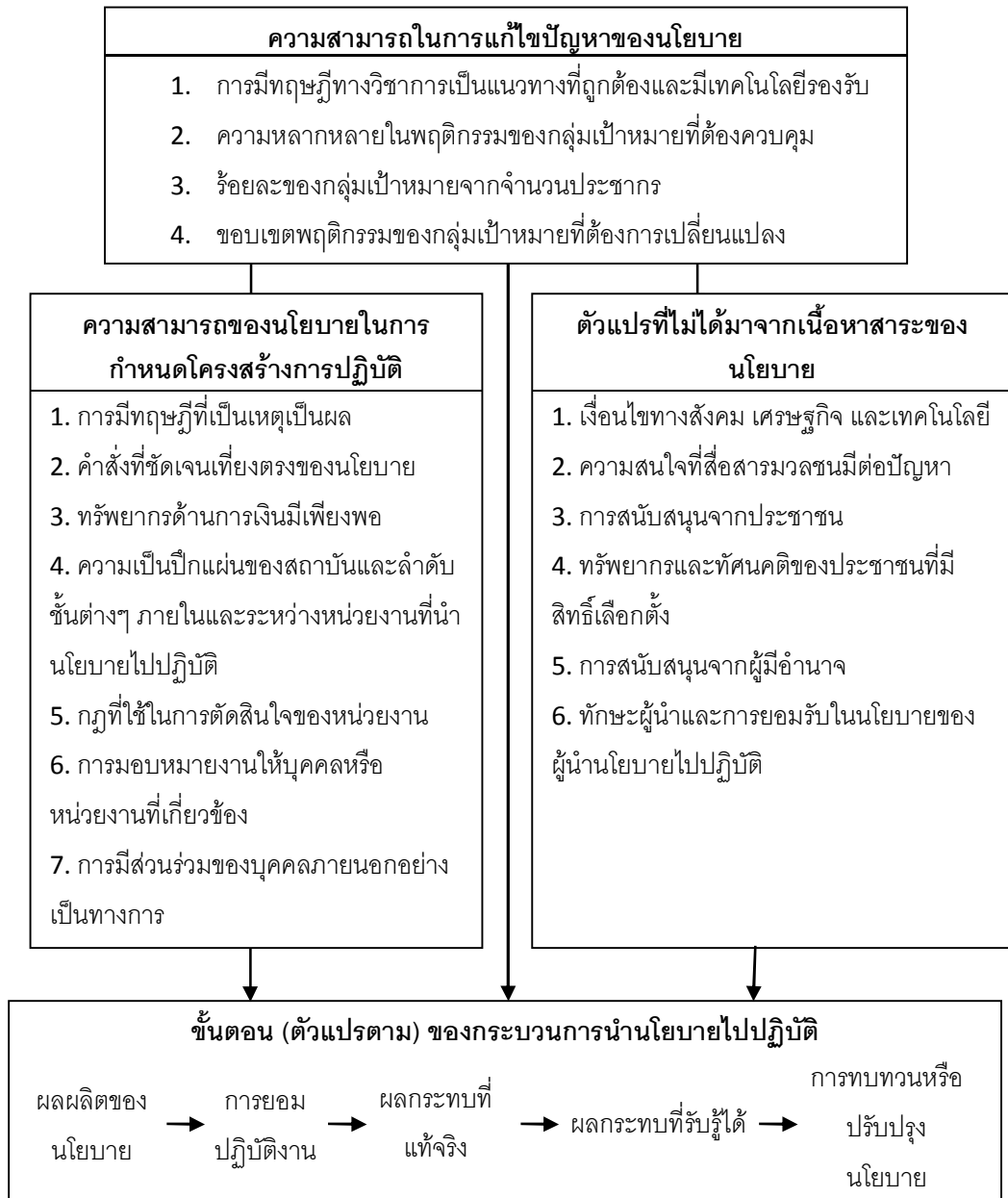
อิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปรการสื่อสารและการบังคับใช้กิจกรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อลักษณะองค์การที่นำนโยบายหรือความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่ออีกทีหนึ่ง ส่วนตัวแปรทรัพยากรของนโยบายมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปรความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งโดยตรงและโดยอ้อมคือ ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเงื่อนไขปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2.4.1.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian พวกเขาได้บูรณาการข้อสรุปต่างๆ ที่ผ่านมาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากรอบแนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยในการศึกษาของพวกเขาได้แบ่งนโยบายออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ ประเภทแรกเป็นนโยบายที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Field-Level Bureaucrats) ผ่านคำสั่งตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ ประเภทที่สองมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นผ่านการนำงบประมาณไปใช้จ่าย และ ประเภทที่สามเป็นความพยายามมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในหน่วยงานเอกชนผ่านเงื่อนไขการใช้จ่ายงบประมาณ (Sabatier and Mazmanian, 1980: 538-539)

พวกเขาคิดว่าการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจะทำให้มั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวนั้นจำเป็นต้องสร้างกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมสำคัญเพิ่มอีก 5 ประการคือ 1) จะต้องสร้างกรอบความคิดและการสำรวจความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของบุคคล กับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย 2) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้พิจารณาปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการปฏิบัติ 3) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดความเป็นไปได้ที่นโยบายจะใช้แก้ไขปัญหา 4) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้เข้าไปควบคุมพฤติกรรมของภาคเอกชนทั้งในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาสภาพแวดล้อมสวัสดิภาพของคนงาน และการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งนี้เพราะผลงานที่ผ่านมาเป็นกรอบการศึกษาโครงการจัดสรรสินค้าและบริการของรัฐซึ่งเป็นนโยบายทางสังคมเท่านั้น 5) กรอบการศึกษาที่ผ่านมามีประโยชน์ในเชิงอุดมคติเท่านั้น ไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าตัวแปรใดถูกนำไปใช้ควบคุมและตัวแปรใดมักไม่ถูกนำไปใช้ ดังนั้นตัวแบบที่ Sabatier and Mazmanian พัฒนาขึ้นจึงเป็นตัวแบบที่พยายามอุดช่องโหว่ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และที่สำคัญคือตัวแบบนี้สามารถบ่งชี้ได้ว่าปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2551: 147-148)

Sabatier and Mazmanian (1980: 541) กล่าวว่าบทบาทที่สำคัญในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการกำหนดปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการบรรลุ

วัตถุประสงค์ที่นโยบายกำหนดไว้ตลอดทั้งกระบวนการ พวกเขาได้แบ่งกลุ่มตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้ (ดูภาพที่ 2.6)



ภาพที่ 2.6 กรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ Sabatier and Mazmanian แหล่งที่มา: Sabatier and Mazmanian, 1980: 542.

1) กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย (Tractability of The Problems) หมายถึง ข้อความ เนื้อหาสาระของนโยบายนั้นสามารถนำไปใช้แก้ปัญหามากน้อยเพียงใด ประกอบด้วย 4 ตัวแปร ได้แก่ (Sabatier and Mazmanian, 1980: 541-544)

(1) การมีทฤษฎีทางวิชาการเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีเทคโนโลยีรองรับ (Availability of Valid Technical Theory and Technology) เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรม การเผชิญปัญหา กับระดับความรุนแรงของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ทฤษฎียังเป็น เครื่องชี้แนะแนวทางการแก้ไขปัญห่อีกด้วย (กล้า ทองขาว, 2548: 54)

(2) ระดับความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุม (Diversity of Target Group Behavior) ถ้ายังมีความหลากหลายของพฤติกรรมที่ถูกระบุไว้ในนโยบายมีมากเท่าไร ก็ยิ่งยากที่จะทำให้ให้นโยบายนั้นมีความชัดเจน และยากที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากนโยบายต้องการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย มากเพียงใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมก็จะมีมากตามไปด้วย (กล้า ทองขาว, 2548: 54; วรเดช จันทรศร, 2551: 151)

(3) อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร (Target group as a Percentage of the population) โดยทั่วไปแล้ว ถ้าร้อยละของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีน้อยจะเป็นผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่ายขึ้น การระบุจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีจำนวนน้อยเท่าใด ความเป็นไปได้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จก็มีมากเท่านั้น (กล้า ทองขาว, 2548: 55; วรเดช จันทรศร, 2551: 151)

(4) ขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเปลี่ยนแปลง (Extent of Behavioral Change Required) จำนวนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ได้ระบุไว้ในเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือจำนวนของบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายและจำนวน การเปลี่ยนแปลงที่กลุ่มเป้าหมายนั้นต้องการ ซึ่งถ้ามีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม มากเท่าไรก็จะทำให้การปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหสำเร็จยากขึ้นเท่านั้น ขนาดความต้องการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งจะเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมาก โอกาสสำเร็จก็มีน้อย (กล้า ทองขาว, 2548: 55; วรเดช จันทร ศร, 2551: 151)

2) กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำ นโยบายไปปฏิบัติ (Ability of The Statute to Favorably Structure Implementation) กล่าวคือ การตัดสินใจเบื้องต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการระบุถึงปัญหา และแปลงออกมาให้ เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการตาม สามารถที่จะสร้างโครงสร้างการปฏิบัติงานโดยอาศัยการ

คัดเลือกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือเปิดโอกาสให้กับหน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติ จากขอบเขตของนโยบายที่ถูกแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ 7 ตัวแปร (Sabatier and Mazmanian, 1980: 545-547)

(1) นโยบายอยู่ภายใต้ทฤษฎีที่มีเหตุผล (Incorporation of Adequate Causal Theory) การระบุเงื่อนไขของวัตถุประสงค์และการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติการ จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามที่เสนอและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทฤษฎีดังกล่าวประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองประการคือ ความมีเหตุผลทางวิชาการซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายและประสิทธิผลของการนำไปปฏิบัติ

(2) คำสั่งที่ชัดเจนของนโยบาย (Unambiguous Policy Directives) การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งที่ไม่ได้ในการประเมินผลเช่นเดียวกับทิศทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และความเพียงพอของทรัพยากรที่มีในการสนับสนุนดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น

(3) งบประมาณเพียงพอ (Financial Resource) งบประมาณมีความสำคัญมากในการจ้างบุคลากร เจ้าหน้าที่ และใช้ในการวิเคราะห์ด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การจัดการโครงการ และการตรวจสอบด้านความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

(4) ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันและลำดับชั้นต่างๆ ภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Hierarchical Integration Within and Among Implementing Institutions) มีผลการศึกษาเรื่องการนำนโยบายด้านการบริการสังคมไปปฏิบัติ และพบว่าอุปสรรคที่สำคัญในการลงมือปฏิบัติงานอยู่ที่ความยากในการที่จะขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เป็นตัวแทนหรือระหว่างหน่วยงานที่กึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปฏิบัติงาน ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความเป็นปึกแผ่นของสถาบันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถวัดได้โดยตัวชี้วัดต่างๆ เช่น จำนวนของมติหรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

(5) กฎที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติการ เอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Decision-Rules of Implementing Agencies) นอกเหนือจากการให้วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเที่ยงตรงแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติด้วย โดยอาจใช้วิธีลงคะแนนเสียงข้างมากในการตัดสินใจก็ได้

(6) การมอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Recruitment of Implementing Official) มีความสอดคล้องกับ

วัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง และนโยบายนั้นต้องให้ความสำคัญต่อการคัดสรรผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเหมาะสม

(7) การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการ (Formal Access by Outsiders) โดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่ได้รับประโยชน์ และสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างน้อยเพียงใดในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วเรเดช จันทรศร, 2551: 152-155)

3) ตัวแปรที่ไม่ได้มาจากเนื้อหาสาระของนโยบาย (Non-Statutory Variables Affecting Implementation) ผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมี ความเกี่ยวข้องกันระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง ความไม่แน่นอนทางการเมืองและปัญหาภายในท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร ดังนี้ (Sabatier and Mazmanian, 1980: 549-553)

(1) เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี (Social-Economic Conditions and Technology) ความแปรปรวนของการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาที่จะส่งผลต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ยกตัวอย่างความแปรปรวนดังกล่าวเช่น ความแปรปรวนของสภาวะเศรษฐกิจสังคมที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบาย ความแปรปรวนของสภาวะเศรษฐกิจสังคมในท้องถิ่นและ ความรุนแรงของปัญหาที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการบรรลุความสำเร็จของการปฏิบัติงาน การสนับสนุนของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน และความปลอดภัยของแรงงาน เกี่ยวข้องกับความแปรปรวนของสภาวะเศรษฐกิจและมีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือ ในกรณีของนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงหรือขาด การเปลี่ยนแปลงในแนวคิดหรือรูปแบบของเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญมาก โดยสรุป แล้วสภาวะเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีเป็นตัวแปรพื้นฐานที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบายจาก การปฏิบัติงานของหน่วยงานและเป็นสิ่งที่ผลักดันให้การปฏิบัติงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้

(2) ระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อมวลชนมีต่อปัญหา (Media Attention to the Problem) สื่อมวลชนมีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก สื่อมวลชนเป็นตัวแปรสำคัญต่อการหาข้อยุติระหว่างปัจจัย ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสร้างให้ประชาชนทั่วไปเกิดการ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และประการที่สอง แนวโน้มของสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ จะมีบทบาทสำคัญมากในการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชน ท่ามกลางความสับสนของกลุ่มผู้ ได้รับผลประโยชน์มากมาย

(3) การสนับสนุนจากสาธารณชน (Public Support) ประชาชนทั่วไปสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐได้ 3 ทางด้วยกันคือ ด้านการแสดงความความคิดเห็น ด้านแสดงหลักฐานทางกฎหมายที่มุ่งเน้นให้เห็นถึงคุณค่าของนโยบายนั้น โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ และด้านการทำผลสำรวจโดยองค์กรต่างๆ

(4) ทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้ง (Attitudes and Resources of Constituency Group) การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อวัตถุประสงค์และผลผลิตของนโยบายที่ได้จากหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติโดยทั่วไป พฤติกรรมด้านความสนใจของประชาชนจะลดลงไปตามระยะเวลา โดยทั่วไปนโยบายใหม่ๆ จะได้รับความสนใจจากประชาชน โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาสังคม

(5) การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ (Support from Sovereigns) กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง จากผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงจำนวนและทิศทางของปัญหาที่ถูกมองข้าม และขอบเขตของนโยบายใหม่และนโยบายที่ขัดแย้งกัน ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานคือการที่หน่วยงานพยายามปฏิบัติงานเพื่อมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำซึ่งใช้นโยบายที่แตกต่างกันเช่นในกรณีของทิศทางในการปฏิบัติงานของหัวหน้าที่มาจากพรรคการเมืองต่างกัน อาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มองข้ามปัญหาและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ทรัพยากรด้านการเงินและกฎระเบียบของหน่วยงานได้

(6) ทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials) ตัวแปรนี้มีความสำคัญและมีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 2 ประการคือ ประการแรก ทิศทางและลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในแต่ละนโยบาย และประการที่สอง ทักษะในการเลือกทำในสิ่งที่ดีกว่า เช่นความสามารถในการพิจารณาเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ทักษะผู้นำก็เป็นแนวคิดอีกอย่างที่ยังยาก ในขณะที่ทุกคนรู้ถึงความสำคัญแต่ก็สามารถนำไปใช้ได้แตกต่างกันตามสถานการณ์ต่างๆ และยากที่จะทำนายว่าบุคคลจะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อทำให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างไร (วรเดช จันทรศร, 2551: 155-158)

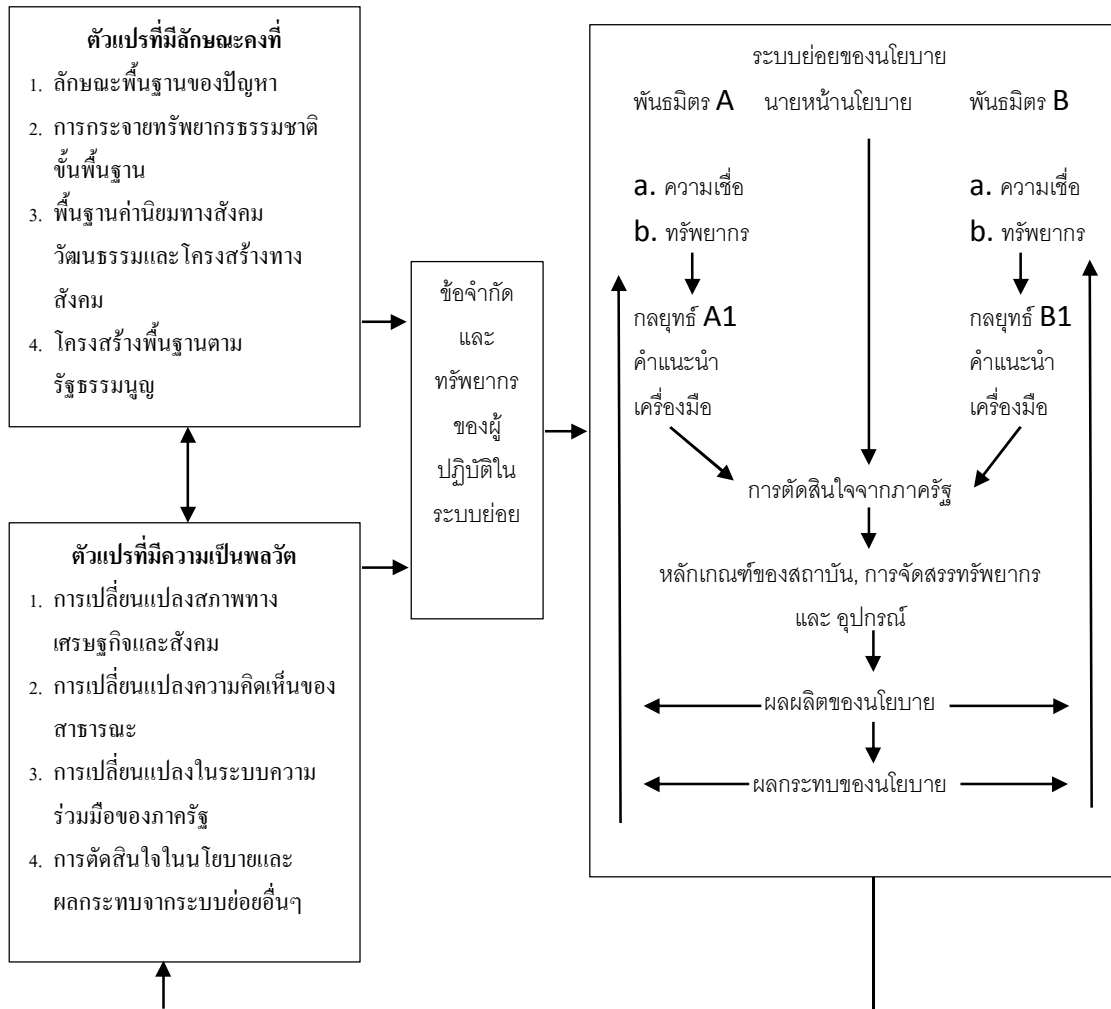
2.4.1.3 ตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง (The Advocacy Coalition Framework หรือ ACF) ถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนด การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติมีรากฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) สมมติฐานระดับมหภาคที่ว่ากำหนดนโยบายส่วนใหญ่เกิดขึ้นในหมู่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะภายในระบบย่อยของนโยบายซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายใหญ่และระบบเศรษฐกิจและสังคม 2) สมมติฐานระดับจุลภาค เกิดขึ้น

ในระดับบุคคล ได้รับผลจากจิตวิทยาสังคม และ 3) ความเชื่อระดับกลาง ซึ่งรวบรวมวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับความหลากหลายของผู้ปฏิบัติในระบบย่อยผ่านพันธมิตรผู้สนับสนุน ซึ่งจะกลับไปกระทบต่อความเชื่อและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ผ่าน 2 เส้นทางหลักคือ การรบกวนภายนอก และการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Sabatier and Weible, 2007: 191-192)

ในสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนทั้งในแง่กฎหมายและโครงสร้าง ผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะจึงจะสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายได้ ความเชี่ยวชาญนี้เกิดขึ้นภายในระบบย่อยของนโยบายประกอบด้วย ผู้มีส่วนร่วมหลายฝ่ายที่คั่นหานโยบายที่จูงใจภายในระบบย่อยของนโยบาย ไม่เพียงแต่หมายรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และผู้นำกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น ยังหมายรวมถึงนักวิชาการและสื่อมวลชนที่มีความเชี่ยวชาญในนโยบาย นอกนั้นยังรวมถึงบุคลากรทางยุติธรรมที่แฝงตัวอยู่ในระบบย่อยของนโยบายอีกด้วย ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายจะมีความเชื่อมั่นในนโยบายอย่างแรงกล้า ด้วยเหตุผลที่ว่า มีข้อมูลทางวิชาการและมีวิธีการที่มีเหตุผลซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเชื่อของผู้มีส่วนร่วมในนโยบายได้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของนักวิจัยหรือนักวิชาการที่มีอิทธิพลต่อนโยบายตั้งแต่ต้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Sabatier and Weible, 2007: 192)

ส่วนใหญ่การกำหนดนโยบายจะเกิดขึ้นในระบบย่อยของนโยบายและพัวพันกับการเจรจาต่อรองในหมู่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ลักษณะพฤติกรรมของผู้มีส่วนร่วมในนโยบายในระบบย่อยจะได้รับผลกระทบจาก ปัจจัยภายนอกทั้งสองชุดคือ ปัจจัยค่อนข้างคงที่ และปัจจัยที่มีความเป็นพลวัต ในส่วนของปัจจัยค่อนข้างคงที่ ประกอบด้วย 4 ตัวแปรคือ 1) ลักษณะพื้นฐานของปัญหา 2) การกระจายทรัพยากรธรรมชาติขั้นพื้นฐาน 3) พื้นฐานค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรม และ 4) โครงสร้างพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสี่ตัวแปรนี้เป็นปัจจัยภายนอกที่มีความเสถียร กล่าวคือ ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงภายในทศวรรษหนึ่ง ดังนั้นจึงไม่ค่อยส่งผลต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในระบบย่อย แต่ปัจจัยเหล่านี้จะมีความสำคัญต่อทรัพยากรและข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนร่วมภายในระบบย่อย (Sabatier and Weible, 2007: 193) ส่วนปัจจัยภายนอกที่มีความเป็นพลวัตประกอบด้วย 3 ตัวแปรคือ การเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของพันธมิตรผู้สนับสนุน และการตัดสินใจในนโยบายและผลกระทบจากนโยบายอื่นๆ ในระบบย่อย ซึ่งจะกลับไปกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระบบย่อย ทั้งสามตัวแปรข้างต้นเป็นตัวแปรที่อยู่ในตัวแบบ พันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองของ Sabatier ฉบับดั้งเดิมที่ถูกพัฒนาเมื่อปี 1988 (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 117-121) ต่อมาได้ร่วมกับ Jenkins-Smith ผู้ที่มีแนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะคล้ายกัน พัฒนาตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองในฉบับ 1998 โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวแปรในกลุ่ม ปัจจัยภายนอกที่มีความเป็นพลวัต ประกอบด้วย 4 ตัวแปรที่สำคัญ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม 2) การเปลี่ยนแปลงความ

คิดเห็นของสาธารณะ 3) การเปลี่ยนแปลงในระบบความร่วมมือของภาครัฐ และ 4) การตัดสินใจ ในนโยบายและผลกระทบจากระบบย่อยอื่นๆ (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 147-149)



ภาพที่ 2.7 กรอบแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง

แหล่งที่มา: Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 149; Sabatier, 1988: 132 อ้างถึงใน Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 121.

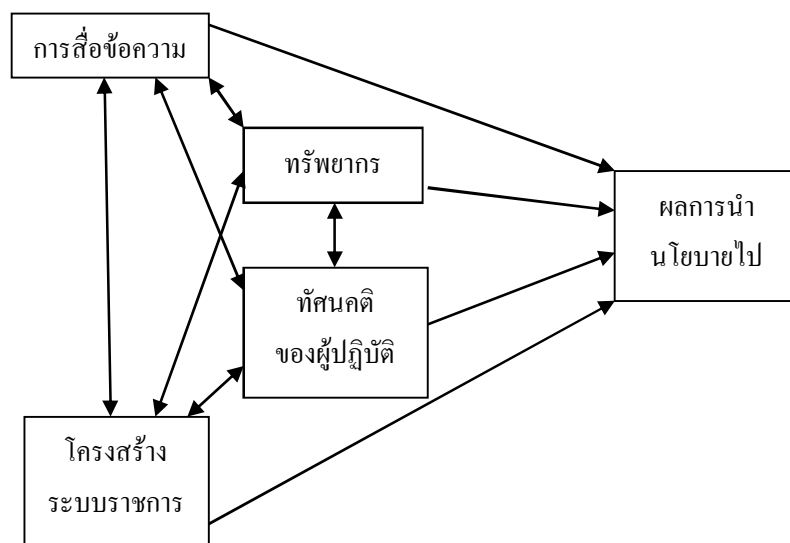
กรอบแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง ระบุว่า ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายจะ ค้นหาพันธมิตรที่มีความเชื่อหลักคล้ายๆ กันในหมู่ สมาชิกสภานิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ใน หน่วยงาน กลุ่มผลประโยชน์ ศาล นักวิชาการ และผู้มีความรู้จากหลายระดับ ซึ่งผู้มีส่วนร่วม จากหลายส่วนจะทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือวัตถุประสงค์ส่วนตัวที่

มีลักษณะคล้ายกัน โดยในระบบย่อยของนโยบายอาจมีพันธมิตรผู้สนับสนุน 2-5 ฝ่าย แต่ละฝ่ายจะให้เครื่องมือหรือทรัพยากรที่เป็นประโยชน์สำหรับการดำเนินงาน แบ่งปันความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ ถกเถียงกันในส่วนบางส่วนของกิจกรรม เจรจาต่อรอง ประสานผลประโยชน์ และดึงกลยุทธ์ของแต่ละฝ่ายออกมาใช้ โดยมีนายหน้านโยบายเป็นผู้ไกลเกลี่ย ซึ่งในกลุ่มพันธมิตรแต่ละฝ่ายจะมีความเชื่อหลักที่คล้ายกันอันจะทำให้เกิดความไว้วางใจและการคิดตามกลุ่ม (Groupthinks) จึงทำให้สมาชิกในกลุ่มพันธมิตรไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงความเชื่อหลักของนโยบาย แต่การเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มย่อยอาจเกิดขึ้นได้โดยต้องมาจากปัจจัยภายนอก (Sabatier and Weible, 2007: 196-198)

สรุป ตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง เป็นตัวแบบที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกิดจากปัจจัยภายนอกที่ค่อนข้างคงที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงภายในหนึ่งทศวรรษและปัจจัยภายนอกที่มีความแปรปรวน เช่นสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบมาจากปัจจัยภายในระบบย่อย ปัจจัยภายนอกทั้งสองชุดดังกล่าวนี้ส่งผลต่อพฤติกรรมและทรัพยากรของผู้ปฏิบัติภายในระบบย่อยที่ประกอบด้วยหลายกลุ่มพันธมิตร ซึ่งจะทำการประสานผลประโยชน์ แลกเปลี่ยนแนวคิดความเชื่อ และผ่านกระบวนการต่างๆ เช่นกระบวนการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ของสถาบัน การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ส่งผลกระทบต่อผลผลิตและผลกระทบของนโยบาย ซึ่งผลผลิตและผลกระทบของนโยบายจะย้อนกลับมีผลต่อความเชื่อและทรัพยากรของนโยบายทำให้ย้อนกลับไปส่งผลต่อข้อจำกัดและทรัพยากรของผู้ปฏิบัติในระบบย่อย (ดูภาพที่ 2.7)

2.4.1.4 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edward มีลักษณะที่มุ่งอธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกันเอง คล้ายกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ในส่วนนี้จึงขอเสนอตัวแบบของ Edward เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ครอบคลุมประเด็นมากยิ่งขึ้น ในทัศนะของ Edward เห็นว่าการศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากความเป็นนามธรรมด้วยคำถามที่ว่าอะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการตอบคำถามดังกล่าว เขาได้เสนอให้พิจารณาจากปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ การสื่อข้อความ ทรัพยากร จุดยืน หรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ เขาเห็นว่าทั้ง 4 ปัจจัยนั้นมีบทบาทในการพึ่งพากันและส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแต่ละปัจจัยอาจช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อธิบายได้ดังต่อไปนี้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2552: 454-458) (ดูภาพที่ 2.8)

1) การสื่อข้อความ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ผู้ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการถ่ายทอดคำสั่งไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติอย่างเหมาะสม กล่าวคือ มีความชัดเจน เทียบตรง และคงเส้นคงวา หากไม่มีการระบุอย่างชัดเจน ผู้ปฏิบัติอาจจะเข้าใจผิดและก่อให้เกิดความสับสนจนผู้ปฏิบัติไม่แน่ใจว่าจะต้องทำอะไร การสื่อข้อความที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จะเป็นสาเหตุให้ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองเพื่อพยายามที่จะแปลงความเป็นนามธรรมของนโยบายให้เป็นรูปธรรมที่สามารถปฏิบัติได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้การใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแตกต่างไปจากความตั้งใจของผู้ตัดสินใจนโยบาย ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการถ่ายทอดที่ไม่ถูกต้อง บิดเบือน หรือคลุมเครือ และไม่มีความคงเส้นคงวา จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติตายตัวเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เพราะจะไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือนำไปใช้จริงไม่ได้ในเชิงปฏิบัติ ผลกระทบของการสื่อข้อความต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมิใช่ผลกระทบทางตรงเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมผ่านปัจจัยทรัพยากร ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย



ภาพที่ 2.8 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ของ Edward

แหล่งที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2552: 454.

2) ทรัพยากร แม้ว่าคำสั่งการหรือแนวทางนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความชัดเจนและมีการถ่ายทอดข้อความที่เที่ยงตรงเพียงใด หากผู้ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงานการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจไม่

มีประสิทธิผล ซึ่งทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายรวมถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอในการทำงาน มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและพอเพียง และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี หากผู้มีอำนาจต้องการมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจจะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ หรืองบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงานให้เหมาะสมเป็นต้น

3) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องรู้ว่าตนเองต้องทำอะไรและมีความสามารถที่จะทำเท่านั้น แต่ผู้ปฏิบัติต้องมีความปรารถนาที่จะกระทำให้สำเร็จด้วย ทั้งนี้เพราะการที่ผู้ปฏิบัติอาจใช้ดุลยพินิจของตนเมื่อมีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเหตุผลอื่นคือความซับซ้อนของตัวนโยบายเอง การที่ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนนั้นย่อมขึ้นอยู่กับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติแต่ละคนที่มีต่อนโยบายในทางกลับกันทัศนคติของผู้ปฏิบัติจะได้รับอิทธิพลจากเป้าประสงค์ของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่านโยบายมีผลต่อผลประโยชน์ขององค์กรและบุคลากรอย่างไร

4) โครงสร้างระบบราชการ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะประสบปัญหาจากการที่โครงสร้างของระบบราชการไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแบ่งส่วนงานขององค์กรอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประสานที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ เมื่อผู้ปฏิบัติในองค์กรต้องทำงานใหม่ที่ไม่คุ้นเคยหรือขัดแย้งกับระบบเดิมอาจก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยการทำให้ล่าช้าทำให้สูญเสียหรือการกระทำที่ไม่พึงปรารถนา

สรุป ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Edward ได้พยายามอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยได้แก่ การสื่อข้อความทรัพยากร จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการโดยทั้ง 4 ปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรตามและมีผลต่อต่อแปรอิสระด้วยกันเอง กล่าวคือผลกระทบของการสื่อข้อความต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมผ่านปัจจัยทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยทรัพยากรก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมผ่านการสื่อข้อความ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ ส่วนปัจจัยโครงสร้างระบบราชการก็ส่งกระทบผ่าน ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ทรัพยากร และการสื่อข้อความ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติก็ส่งผลกระทบต่อ 3 ตัวแปรที่เหลือเช่นเดียวกัน

2.4.1.5 ตัวแบบพฤติกรรมกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg จากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn ได้มีตัวแปรที่กล่าวถึงความร่วมมือหรือ

การตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับตัวแปรจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ของเอ็ดวาร์ด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนแนวคิดดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นจึงขอแนะนำเสนอตัวแบบของ Sorg ที่ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเขาได้จำแนกพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในมิติที่แตกต่างกัน 6 มิติ ประกอบไปด้วย การจำแนกประเภทโดยทั่วไปเป็นการจำแนกประเภทพฤติกรรมโดยพิจารณาจากมิติแรกและมิติที่สอง แบ่งประเภทพฤติกรรมออกเป็น 4 ประเภท และ 2) การจำแนกอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยพิจารณาตามมิติที่สามถึงมิติที่หก เมื่อพิจารณาจากทั้งหกมิติสามารถระบุประเภทพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติได้เป็น 9 ประเภทอธิบายได้ดังต่อไปนี้ (Sorg, 1978: 196-209)

การจำแนกประเภททั่วไป จากการจำแนกพฤติกรรมในสองมิติข้างต้น สามารถแบ่งพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ 4 ประเภท ดังภาพที่ 2.9

การสังเกตของผู้ประเมิน

	ปฏิบัติตาม (Compliance)	ไม่ปฏิบัติตาม (Non-Compliance)
ความตั้งใจ ของผู้ ปฏิบัติ	ตั้งใจทำตาม (Intention to Conform)	ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ตั้งใจ (Unintentional Non-Compliance)
	ปฏิบัติตามโดยไม่ได้ตั้งใจ (Unintentional Compliance)	ไม่ปฏิบัติตามได้ตามความตั้งใจ (Intentional Non-Compliance)
	a	B
	d	C

ภาพที่ 2.9 การจำแนกประเภททั่วไปของพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg
แหล่งที่มา: Sorg, 1978: 197.

มิติที่ 1 เป็นการจำแนกพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยดูจากความตั้งใจของผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย โดยแบ่งตามระดับความตั้งใจทำตามนโยบายเป็นหลัก ผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลเหล่านั้นตั้งใจแสดงออก ดังนั้น การจัดประเภทของพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในมิติแรก สามารถแบ่งประเภทพฤติกรรมได้ 2 ประเภท คือ ประเภทตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย (To Conform) และตั้งใจไม่ปฏิบัติตามนโยบาย (Not to Conform)

มิตินี้ 2 เป็นการจำแนกพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติโดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับเป้าหมายและ/หรือ แนวปฏิบัติของนโยบายที่ปรากฏอยู่ในถ้อยแถลงของนโยบาย ดังนั้นในมิตินี้จะมีอยู่ 2 ประเภทคือประเภทที่สอดคล้องหรือเป็นไปตามนโยบาย และประเภทที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามนโยบาย ในประเภทที่สอดคล้องหมายถึงเมื่อผู้ปฏิบัติรับเอานโยบายมาปฏิบัติหรือนำมาปรับเข้ากับงานแล้วมีความสอดคล้องเป็นไปตามเป้าหมาย และ/หรือแนวทางการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในถ้อยแถลงของนโยบาย ส่วนประเภทที่ไม่สอดคล้องหมายถึง มีการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่สอดคล้องหรือมีการทำผิดพลาดทำให้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือแนวทางการดำเนินงานที่ระบุไว้ในถ้อยแถลงของนโยบาย

เมื่อนำทั้งสองมิติมาวิเคราะห์แบบตัดขวางกัน (Intersection) จะทำให้ได้ตาราง 4 ช่อง ดังภาพที่ 2.9 จัดเป็นประเภททั่วไปของพฤติกรรมผู้ใช้นโยบายไปปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

ประเภทแรก (ในช่อง a) คือ ปฏิบัติได้ตามความตั้งใจ เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายและผู้ประเมินสังเกตได้ว่าผู้ปฏิบัติทำได้สำเร็จสอดคล้องกับเป้าหมายและ/หรือแนวปฏิบัติที่ระบุไว้ในถ้อยแถลงของนโยบาย ซึ่ง วรเดช จันทรศร (2551: 186) เรียกพฤติกรรมประเภทนี้ว่า “ประเภทตั้งใจทำตาม และทำตามสำเร็จ”

ประเภทที่สอง (ในช่อง b) คือ ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ตั้งใจ เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติไม่ได้เจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ปฏิบัติตั้งใจทำตาม แต่เกิดข้อผิดพลาด (Error) ทำให้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือแนวปฏิบัติของนโยบาย วรเดช จันทรศร (2551:186) เรียกพฤติกรรมประเภทนี้ว่า “ประเภทตั้งใจทำตาม แต่ทำตามไม่สำเร็จ”

ประเภทที่สาม (ในช่อง c) คือ พฤติกรรมไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ได้ตั้งใจ ในประเภทนี้ผู้ปฏิบัติมีเจตนาที่จะไม่ทำตามนโยบาย และผู้ประเมินสังเกตได้ว่าผู้ปฏิบัติไม่ได้ทำตามนโยบาย วรเดช จันทรศร (2551:186) เรียกพฤติกรรมประเภทนี้ว่า “ประเภทตั้งใจไม่ทำตาม และไม่ทำตามสำเร็จ”

ประเภทที่สี่ (ในช่อง d) คือ พฤติกรรมปฏิบัติตามโดยไม่ตั้งใจ เป็นประเภทที่ผู้ปฏิบัติตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติ แต่ผู้ประเมินตัดสินว่านโยบายถูกปฏิบัติ วรเดช จันทรศร (2551: 186) เรียกพฤติกรรมประเภทนี้ว่า “ประเภทตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ”

จากประเภทพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติสี่ประเภทข้างต้นจะเห็นได้ว่า สามประเภทแรก ได้แก่ a b และ c เป็นพฤติกรรมที่ส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ประเภทสุดท้ายคือประเภท d พบว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ซึ่งแม้ว่าจะตั้งใจไม่ปฏิบัติตามนโยบายแต่พฤติกรรมของผู้ปฏิบัตินั้นยังเป็นการปฏิบัติตามนโยบายอยู่ อาจเป็นการดำเนินการโดยบังเอิญคือ ไม่ได้ตั้งใจที่จะปฏิบัติแต่ก็ปฏิบัติซึ่งเกิดขึ้นยากพอสมควร (Sorg, 1987: 198)

การจำแนกประเภทพฤติกรรมตามคุณสมบัติที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น การจำแนกประเภทพฤติกรรมสามารถทำให้มีความจำเพาะมากขึ้นโดยพิจารณาจากพฤติกรรม

ความร่วมมือ Sorng (1987: 199-202) อธิบายเพิ่มเติมในรายละเอียดของมิติที่สองในเรื่องของการตัดสินใจของผู้ประเมินเกี่ยวกับความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องในนโยบายของผู้ปฏิบัติ โดยผู้ประเมินอาจสังเกตได้ว่า 1) ผู้ปฏิบัติทำตามได้สอดคล้องกับเป้าหมายและ/หรือแนวปฏิบัติตามถ้อยแถลงของนโยบาย 2) ผู้ปฏิบัติดำเนินการต่อเนื่องสอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงาน (Standard Operating Procedure : SOP) และ 3) ผู้ปฏิบัติไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงาน(SOP) และไม่ปฏิบัติตามนโยบายด้วย ยกตัวอย่างเช่น อาจมีการต่อรองกับผู้กำหนดนโยบายหรือผู้แปลงนโยบาย เป็นต้น ดังนั้นจากการจำแนกแบบเฉพาะเจาะจงมากขึ้นจากมิติที่สอง ที่เดิมที่ สองพฤติกรรมคือ สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับนโยบาย เปลี่ยนเป็น มี 3 พฤติกรรม ส่วนในมิติแรกที่จำแนกตามความตั้งใจของผู้ปฏิบัตินั้นคงเดิม

มิติที่ 3 เป็นการจำแนกประเภทพฤติกรรมตามการแสดงออกของพฤติกรรมคือ เป็นพฤติกรรมที่ปิดบังซ่อนเร้น หรือพฤติกรรมที่เปิดเผย ถ้าผู้ปฏิบัติพยายามที่จะซ่อนพฤติกรรมที่แท้จริงของตนเองจากผู้กำหนดหรือผู้แทนนโยบาย พฤติกรรมนั้นจะถูกเรียกว่า พฤติกรรมซ่อนเร้น (Covert) ส่วนถ้าผู้ปฏิบัติไม่ได้พยายามที่จะหลอกลวงจะแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างเปิดเผย (Overt)

มิติที่ 4 พิจารณาจากเป้าหมายโดยตรงของผู้ปฏิบัติต้องการกระทำซึ่งอาจเป็น ตัวนโยบาย (Policy) หรือเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง (Actor) ในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจไม่ใช่ทั้งสองอย่าง (Neither) พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติอาจเป็นตัวบ่งบอกถึงความบิดเบือนที่เกิดขึ้นกับนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การดัดแปลงเป้าหมายของนโยบายเพื่อต่อต้านผู้กำหนดหรือผู้รับผิดชอบนโยบาย หรืออาจเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายโดยตรงต่อนโยบาย หรืออาจไม่ใช่ทั้งสองอย่าง

มิติที่ 5 พิจารณาจากทิศทางการเบี่ยงเบนของพฤติกรรมที่เป็นไปตามนโยบาย พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติอาจจะเป็น 1) เป็นการกระทำที่เกินกว่า (Exceeds) ที่เป้าหมายและ/หรือแนวปฏิบัติของนโยบายได้มอบหมายไว้ในถ้อยแถลงของนโยบาย 2) ขาดตกบกพร่อง (Falls Short) ไปจากเป้าหมายและ/หรือแนวทางที่นโยบายกำหนดไว้ หรือ 3) ไม่ได้เบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติอาจเป็นตัวบ่งบอกได้ว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายมีมากกว่าที่ตั้งใจไว้หรือ มีการให้บริการที่น้อยเกินไป หรือมีการให้บริการเฉพาะประชากรกลุ่มที่ตั้งใจไว้ เป็นต้น นอกจากนี้บางพฤติกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่ได้ทำเกินหรือทำขาดไปจากแนวปฏิบัติหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ปฏิบัติไม่ทำหรือกระทำสิ่งที่ขัดแย้งกับนโยบายจึงไม่สามารถอธิบายได้ไว้พฤติกรรมนั้นเบี่ยงเบนนโยบายไปในทิศทางใด

มิติที่ 6 คือการพิจารณาจากการแสดงตน (Presence) หรือไม่แสดงตน (Absence) ของผู้ปฏิบัติในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อนำทั้ง 6 มิตินี้มาพิจารณาเข้าด้วยกันจะทำให้เกิดประเภทย่อยของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มอีก 9 ประเภท ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับประเภททั่วไปของพฤติกรรม การนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประเภท (ตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จ ตั้งใจทำตามแต่ไม่สำเร็จ ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ และตั้งใจไม่ทำตามแต่ไม่สำเร็จ) จะได้ประเภทพฤติกรรมหลักและประเภทพฤติกรรมย่อย (Sorg, 1987: 200-202) ดังภาพที่ 2.10 แสดงให้เห็นถึงประเภทพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นแบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ 9 ประเภทย่อยอธิบายได้ดังต่อไปนี้

<p>ตั้งใจทำตาม และทำตามได้สำเร็จ</p> <p>1. พฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย (Conforming)</p> <p>- การออกเสียง (Voice)</p>	<p>ตั้งใจทำตาม แต่ไม่สำเร็จ</p> <p>2. พฤติกรรมทำเกิน (Excessive)</p> <p>3. พฤติกรรมทำขาด (Deficient)</p>
<p>ตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ</p>	<p>ตั้งใจไม่ทำตาม และไม่ทำตามได้สำเร็จ</p> <p>4. พฤติกรรมดัดแปลง (Modification)</p> <p>5. พฤติกรรมยึดถือลัทธิ(Ritualism)</p> <p>6. พฤติกรรมถ่วงเวลา (Delay)</p> <p>7. พฤติกรรมออกเสียง (Voice)</p> <p>8. พฤติกรรมหลอกลวง (Bluffing)</p> <p>9. พฤติกรรมหลีกหนี (Exit)</p>

ภาพที่ 2.10 การจำแนกประเภทย่อยของพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg แหล่งที่มา: Sorg, 1978: 202; วรเดช จันทรศร, 2551: 185-193.

1) ตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance)

ประกอบด้วย พฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย (Conforming) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยเจตนา ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจที่จะดำเนินงานตามนโยบาย และผู้ประเมินสังเกตได้ว่าการดำเนินงานนั้นเป็นไปตามเป้าหมายและ/หรือแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ปรากฏในถ้อยแถลงนโยบาย เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกอย่างเปิดเผย เป้าหมายในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติมุ่งตรงไปในทิศทางเดียวกันกับถ้อยแถลงของนโยบาย และผู้ปฏิบัติมีการแสดงตนในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาในการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติระดับล่างที่มีพฤติกรรมประเภทนี้จะต้องมีความรู้

ความสามารถและมีความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายเป็นอย่างดี มีทรัพยากรในการบริหาร ได้รับการสนับสนุนในการทำงานตลอดจนไม่มีอุปสรรคในด้าน การต่อต้านจากสภาพแวดล้อมภายนอกของนโยบายซึ่งประเภทนี้มีโอกาสส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้มากที่สุด (วรเดช จันทรศร, 2551: 186)

2) ตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (Intentional Non-Compliance)

ผู้ปฏิบัติสามารถตั้งใจทำตามนโยบายแต่อาจเกิดความล้มเหลวได้ ซึ่งมีความผิดพลาดที่เป็นไปได้อยู่สองประเภทคือ ประเภทแรกทำเกินกว่าที่เป้าหมายหรือแนวปฏิบัติที่นโยบายกำหนด หรือทำไม่ครบตามที่กำหนดไว้ ประเภทแรกเรียกว่า พฤติกรรมทำเกิน (Excessive) เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติทำเกินไปจากเป้าหมายหรือแนวปฏิบัติตามถ้อยแถลงของนโยบาย เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นทั้งที่ผู้ปฏิบัติตั้งใจทำตามนโยบาย แต่ผู้ประเมินเห็นว่าไม่สอดคล้องตามที่นโยบายกำหนดไว้และก็ได้ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงาน เป็นพฤติกรรมที่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย เป้าหมายในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติก็เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้ปฏิบัติเข้าร่วมดำเนินงาน และแน่นอนว่าทิศทางในการเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายและ/หรือแนวปฏิบัติตามถ้อยแถลงนโยบายคือเกินกว่าที่กำหนดไว้ และประเภทที่สองคือทำขาด (Deficient) เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติตั้งใจทำตามนโยบายแต่ทำไม่ได้ไม่ครบตามเป้าหมายและ/หรือแนวปฏิบัติของนโยบายที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ประเมินสังเกตได้ว่าไม่สอดคล้องกับนโยบายและไม่ได้เป็นการทำตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงาน เป็นพฤติกรรมที่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย เป้าหมายในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติก็เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้ปฏิบัติเข้าร่วมดำเนินงาน เช่นเดียวกับพฤติกรรมทำเกิน แต่มีทิศทางในการเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมาย และ/หรือแนวปฏิบัติของนโยบายคือ ขาดหายไปจากที่นโยบายกำหนดไว้

พฤติกรรมทั้งสองประเภทนี้เป็นผลจากบางปัจจัยที่เข้ามาแทรกแซงระหว่างความตั้งใจปฏิบัติและความสำเร็จ ปัจจัยเหล่านั้นอาจส่งผลโดยตรงได้แก่ ความสามารถและความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละบุคคล และอาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถและความเข้าใจซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ บางครั้งผู้ปฏิบัติอาจเข้าใจในนโยบายแต่ขาดความสามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตั้งใจ ความเข้าใจในที่นี้หมายถึงความรู้ที่สามารถนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ผู้ปฏิบัติอาจสามารถท่องจำขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ วรเดช จันทรศร (2551: 186-187) อธิบายว่าอาจเป็นเพราะนโยบายขาดความชัดเจนทางด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และสาเหตุที่สองคือเป็นเพราะผู้ปฏิบัติระดับล่างขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นซึ่งพฤติกรรมทั้งสองประเภทนี้สามารถแก้ไขได้หากมีการปรับนโยบายให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย มีการลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีการจัดฝึกอบรมให้คำปรึกษาการดำเนินงานตามนโยบายเป็นต้น

3) ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ (Unintentional Non-Compliance)

พฤติกรรมประเภทตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ มีสาเหตุที่สำคัญมาจากความต้องการในการแสวงหาผลประโยชน์หรือเพราะไม่เห็นด้วยกับนโยบายตั้งแต่แรก หรือเกิดจากผู้ปฏิบัติงานต้องการต่อต้านความเปลี่ยนแปลง ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้สามารถแบ่งย่อยได้หลายรูปแบบได้แก่ พฤติกรรมดัดแปลง พฤติกรรมยึดถือลัทธิ พฤติกรรมถ่วงเวลา พฤติกรรมออกเสียง พฤติกรรมหลอกลวง และพฤติกรรมตีจาก (วรเดช จันทรศร, 2551: 188-190; Sorg, 1987: 205-209)

พฤติกรรมดัดแปลง (Modification) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติทำการดัดแปลงเป้าหมายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ในนโยบายถูกแก้ไข ปรับเปลี่ยน พฤติกรรมดัดแปลงนี้เกิดขึ้นจากความตั้งใจที่จะทำให้เป้าหมายหรือแนวปฏิบัติเบี่ยงเบนไปจากถ้อยแถลงของนโยบาย อาจมีการแสดงออกอย่างเปิดเผยหรือปิดบังซ่อนเร้น เป้าหมายของการกระทำมุ่งตรงไปที่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ผู้ปฏิบัติจะปรากฏตัวในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทิศทางการเบี่ยงเบนอาจเป็นประโยชน์หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายก็ได้ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะดัดแปลงนโยบายไปในแง่มุมที่แตกต่างกัน ประเภทพฤติกรรมดัดแปลงนโยบายนี้หมายรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่เชื่อฟังนโยบายด้วย วรเดช จันทรศร (2551: 188) เรียกประเภทนี้ว่าเป็น “พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการเปลี่ยนเป้าหมายการปฏิบัติงานของตน” เช่น ผู้ปฏิบัติดำเนินงานเพื่อเป็นประโยชน์ต่อพวกพ้อง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย หรือตั้งใจที่จะไม่ทำตามโดยเปลี่ยนวิธีการดำเนินงาน เช่น การให้ประโยชน์แก่พวกพ้องโดยไม่ผ่านกระบวนการทางราชการโดยทั่วไป หรือไม่มีการตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการให้บริการ เป็นต้น

พฤติกรรมยึดถือลัทธิ (Ritualism) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติดำเนิน การให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงานมากกว่าที่จะทำตามข้อกำหนดของนโยบาย โดยเป็นการกระทำอย่างเปิดเผย การดำเนินงานของบุคคลเหล่านี้มักยึดถือกฎหมายกฎระเบียบของหน่วยงานเดิมเป็นหลักและนำนโยบายซึ่งเป็นสิ่งใหม่มาดัดแปลงซึ่งทำให้ไม่เป็นที่ไปตามนโยบาย เป็นการพยายามรักษาแนวปฏิบัติเดิมมากกว่าการทำให้เป็นไปตามนโยบาย

พฤติกรรมถ่วงเวลา (Delay) หมายถึง การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงเพื่อยืดเวลาในการดำเนินงานตามนโยบาย อาจเกิดขึ้นเพราะผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจนโยบาย ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติ หรือไม่ได้รับความร่วมมือที่จำเป็นจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่ผู้ปฏิบัติใช้ในการควบคุมสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอ้างว่ายังไม่สามารถทำได้เนื่องจากยังไม่พร้อม เช่น ขาดกำลังคน ขาดงบประมาณ ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ เป็นต้น เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติตั้งใจไม่ทำตามและผู้ประเมินอาจสังเกตเห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติกำลัง

ดำเนินงานไปตามมาตรฐานเดิมของหน่วยงาน หรือไม่ได้ดำเนินตามทั้งมาตรฐานเดิมของหน่วยงานและนโยบายก็เป็นได้ เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกอย่างเปิดเผย และการดำเนินงานมีทิศทางที่ขาดตกบกพร่องไปจากนโยบาย ผู้ปฏิบัติเหล่านี้ยังปรากฏตัวเข้ามามีส่วนร่วมในสถานการณ์การดำเนินงานนโยบาย เป้าหมายโดยของการกระทำไม่ได้มุ่งตรงไปที่ตัวนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้อง

พฤติกรรมออกเสียง (Voice) การออกเสียงถูกจัดให้อยู่ในพฤติกรรมตั้งใจเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือนโยบายปฏิบัติ Hirschman (อ้างถึงใน Sorg, 1978: 207) อธิบายว่าการออกเสียงคือ ความพยายามใดๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายมากกว่าที่จะหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ไม่พึงปรารถนา อาจใช้วิธีการยื่นคำร้องหรือการเข้ามีส่วนร่วมเพื่อจัดการในสิ่งที่ได้รับผิดชอบ ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา ตั้งใจบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านการกระทำต่างๆ เช่นการประท้วง รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของสาธารณะชนด้วย

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Pressman and Wildavsky (อ้างถึงใน Sorg, 1987: 207) อภิปรายถึงพฤติกรรมการต่อรองไว้ว่าเป็นการออกเสียงประเภทหนึ่ง การที่ผู้ปฏิบัติแต่ละคนมายอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่นโยบายกำหนดไว้ หรือร่วมกันหยุดพฤติกรรมที่นโยบายกำหนดไว้ นั่นคือการออกเสียงเช่นกัน การออกเสียงอาจแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะล้มล้างการดำเนินงานหรือแต่ละบุคคลอาจต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือลักษณะของการดำเนินงานเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายมากขึ้น

การออกเสียงเป็นการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตั้งใจทำให้เป็นไปตามนโยบายหรือไม่ก็ได้ ถ้าเป็นการออกเสียงที่ตั้งใจทำให้เป็นไปตามนโยบายเป็นเสียงที่เห็นด้วยกับนโยบายอย่างเปิดเผยจะไม่จัดอยู่ในประเภทนี้แต่เป็นคุณลักษณะของพฤติกรรมประเภทแรกคือพฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย ส่วนการออกเสียงในประเภทนี้หมายถึงการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะปฏิบัติตาม หรืออาจต้องการเปลี่ยนแปลงโดยที่ไม่ได้ตั้งใจจะปฏิบัติตามก็ได้ การออกเสียงเป็นพฤติกรรมที่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย

พฤติกรรมหลอกลวง (Bluffing) พฤติกรรมประเภทนี้เป็นสัญลักษณ์แทนพฤติกรรมทั้งหมดที่ผู้ปฏิบัติพยายามทำให้ปรากฏในทุกประเภทของพฤติกรรมที่ตั้งใจทำตาม ทั้งที่จริงแล้วผู้ปฏิบัติไม่ได้ดำเนินการตามนโยบาย เป็นการแกล้งทำและแกล้งยอมรับนโยบาย พฤติกรรมหลอกลวงเป็นพฤติกรรมที่กระทำอย่างปิดบังซ่อนเร้น ผู้ประเมินอาจสังเกตเห็นว่าผู้ปฏิบัติตั้งใจดำเนินงานตามมาตรฐานการดำเนินงานเดิมของหน่วยงานหรือกำลังกระทำการบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ในขณะที่ยังมีรายงานหรือส่งสัญญาณให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้รับผิดชอบนโยบายว่าพวกเขา กำลังปฏิบัติตามนโยบายอยู่ หรือผู้ประเมินอาจสังเกตเห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติดำเนินการตามนโยบายเพียงเวลาที่อยู่ภายใต้การประเมินในขณะที่มีเจตนา

ไม่ทำตามและเมื่อมีการถอนการตรวจตราเหล่านั้นก็จะไม่ดำเนินการตามนโยบาย ลักษณะของพฤติกรรมประเภทนี้เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจที่จะไม่ทำตามนโยบาย อาจเพราะต้องการให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานเดิม หรือไม่สอดคล้องกับทั้งมาตรฐานการทำงานเดิมของหน่วยงานและไม่สอดคล้องกับนโยบายเลยก็ได้ พฤติกรรมเหล่านี้ไม่แสดงออกอย่างเปิดเผย เป็นพฤติกรรมซ่อนเร้น ผู้ปฏิบัติยังคงเข้าร่วมหรือปรากฏตัวในกิจกรรมการดำเนินงานของนโยบาย และเป็นพฤติกรรมที่ไม่ได้เบี่ยงเบนนโยบายไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง

พฤติกรรมหลีกเลี่ยง (Exit) เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติพยายามนำตัวเองออกจากสถาน การณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจด้วยวิธีการ ลาออกจากหน้าที่ ขอย้าย หรือพยายามผลักดันความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่น การกระทำเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามนโยบาย ต่างจากประเภทการออกเสียง คือ การออกเสียงนั้นจะเป็นการกระทำแบบเผชิญหน้าต่อกิจกรรมที่ไม่พึงปรารถนาด้วยการประท้วง ส่งสัญญาณให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่พฤติกรรมหลีกเลี่ยง นี้เป็นการกระทำที่ไม่เข้าไปยุ่งในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจไม่ทำตามนโยบายอย่างเปิดเผย ผู้ปฏิบัติไม่ปรากฏตัวในสถานการณ์การดำเนินงานของนโยบายหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรมนั่นเอง การกระทำเช่นนี้อาจทำให้การดำเนินงานของนโยบายขาดตกบกพร่องไป

จากทั้งหมด 9 พฤติกรรมย่อยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปคุณสมบัติตามมิติต่างๆ ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 คุณสมบัติของพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละประเภท

ประเภทพฤติกรรม	ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	ความสอดคล้อง	การแสดงผล	เป้าหมายตรงของพฤติกรรม	ทิศทางเบี่ยงเบนจากนโยบาย	การปรากฏตัวของผู้ปฏิบัติ
1. พฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย (Conforming)	ตั้งใจทำตาม	นโยบาย	เปิดเผย	นโยบาย	-	เข้าร่วม
2. พฤติกรรมทำเกิน (Excessive)	ตั้งใจทำตาม	ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	นโยบาย	เกิน	เข้าร่วม
3. พฤติกรรมทำขาด (Deficient)	ตั้งใจทำตาม	ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	นโยบาย	ขาด	เข้าร่วม
4. พฤติกรรมดัดแปลง (Modification)	ตั้งใจไม่ทำตาม	ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผยหรือซ่อนเร้น	นโยบาย	ขาดหรือเกิน	เข้าร่วม
5. พฤติกรรมยึดถือลัทธิ(Ritualism)	ตั้งใจไม่ทำตาม	SOP	เปิดเผย	-	ขาดหรือเกิน	เข้าร่วม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเภทพฤติกรรม	ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	ความสอดคล้อง	การแสดงผล	เป้าหมายของพฤติกรรม	ทิศทางนโยบาย	การปรากฏตัวของผูปฏิบัติ
6. พฤติกรรมถ่วงเวลา (Delay)	ตั้งใจไม่ทำตาม	SOP หรือ ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	ไม่ใช่ทั้งบุคคลและนโยบาย	ขาด	เข้าร่วม
7. พฤติกรรมแสดงเสียงคัดค้าน (Voice II)	ตั้งใจทำตาม หรือ ตั้งใจไม่ทำตาม	ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	บุคคล	-	เข้าร่วม
8. พฤติกรรมหลอกลวง (Bluffing)	ตั้งใจไม่ทำตาม	SOP หรือ ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	บุคคล	-	เข้าร่วม
9. พฤติกรรมหลีกหนี (Exit)	ตั้งใจไม่ทำตาม	ไม่เป็นไปตามนโยบายและ SOP	เปิดเผย	ไม่ใช่ทั้งบุคคลและนโยบาย	ขาด	ไม่เข้าร่วม

แหล่งที่มา: Sorg, 1978: 203.

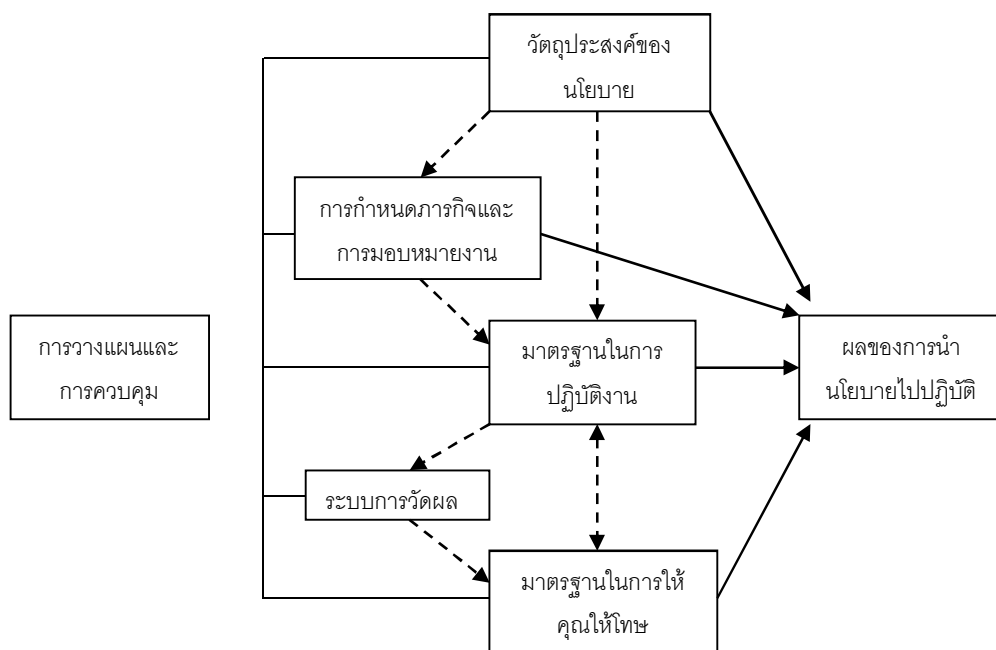
4) ตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ (Unintentional Compliance)

เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่ร่วมมือแต่ทำไม่สำเร็จอาจเป็นเพราะนโยบายระบุไว้ชัดเจนและมีความแข็งแกร่งของระบบที่สามารถป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ได้ โดยนโยบายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากหากระบบหรือเครื่องมือในการตรวจสอบมีความทันสมัย มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า มีประสิทธิภาพเพียงพอจนผูปฏิบัติไม่สามารถที่จะไม่ทำตามได้ (วรเดช จันทรศร, 2551: 191) แต่ Sorg ได้กล่าวถึงพฤติกรรมประเภทนี้เป็นช่องที่ว่างเปล่าเนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นยากมาก และแสดงให้เห็นว่าเป็นพฤติกรรมที่ผูปฏิบัติไม่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Sorg, 1978: 198)

สรุป Sorg ได้พัฒนาตัวแบบที่สามารถอธิบายพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ เป็น 4 ประเภทหลัก 9 ประเภทย่อย ประกอบด้วย ประเภทแรกคือ พฤติกรรมตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ มี 1 ประเภทย่อยคือ พฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาซึ่งอาจส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จได้มากที่สุด ประเภทที่สองคือพฤติกรรมตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย 2 พฤติกรรมย่อยคือ พฤติกรรมทำเกิน และพฤติกรรมทำขาด ประเภทนี้สามารถแก้ไขได้หากมีการปรับนโยบายให้มีความชัดเจนมีการให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินงานตลอดจนควบคุมด้วยวิธีที่เหมาะสม

ประเภทที่สามคือตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามได้สำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายมากที่สุด เพราะผู้ปฏิบัติตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามด้วยวิธีการต่างๆ ประกอบไปด้วย 6 พฤติกรรมย่อย ได้แก่ พฤติกรรมดัดแปลง พฤติกรรมยึดถือลัทธิ พฤติกรรมถ่วงเวลา พฤติกรรมแสดงเสียงคัดค้าน พฤติกรรมหลอกลวง และพฤติกรรมหลีกหนี และประเภทสุดท้ายคือพฤติกรรมตั้งใจไม่ทำตามแต่ไม่สำเร็จโดยมีสาเหตุมาจากโครงสร้างของนโยบายอาจมีความเข้มแข็งมากพอที่จะควบคุมให้ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามนโยบายแม้จะไม่เต็มใจก็ตาม แต่พฤติกรรมประเภทนี้ไม่จัดอยู่ในประเภทพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจาก การดำเนินงานตามนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

4.1.1.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร เขาได้ทำการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและสังเคราะห์ออกมาเป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมในสิ่งที่นักวิชาการในอดีตกล่าวถึงมากพอสมควรโดยเสนอไว้ 6 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรการ 4) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ 5) ตัวแบบการเมือง และ 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551: 129-146)

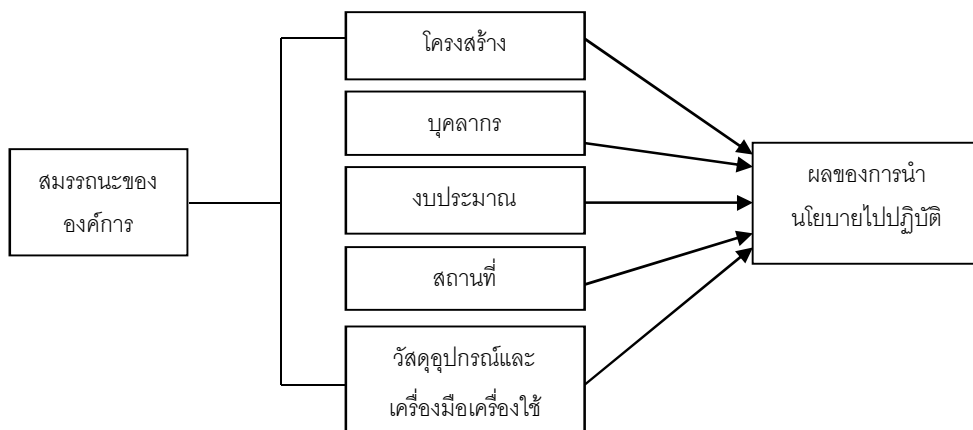


ภาพที่ 2.11 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ของวรเดช จันทรศร

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 131.

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดฐานคติอยู่ที่การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ มีระบบวัดผล การปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบาย ต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสาน การปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกนี้ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหาร นโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดจะ ช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย ดูกรอบแนวคิดตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลได้ดังภาพที่ 2.11

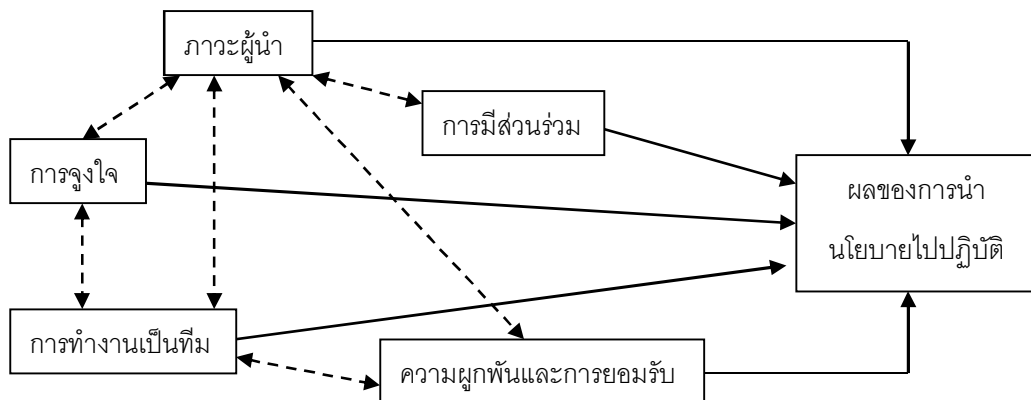
2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ดูกรอบแนวคิดตัวแบบด้านการจัดการได้จากภาพที่ 2.12



ภาพที่ 2.12 ตัวแบบทางด้านการจัดการ ของวรเดช จันทรศร

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 134.

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพัน และการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบตามความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ เน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ โดยมาจากความเชื่อพื้นฐานว่าการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากกระตบสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักใน ความสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์ อื่นๆ ดูกรอบแนวคิดตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การดังภาพที่ 2.13

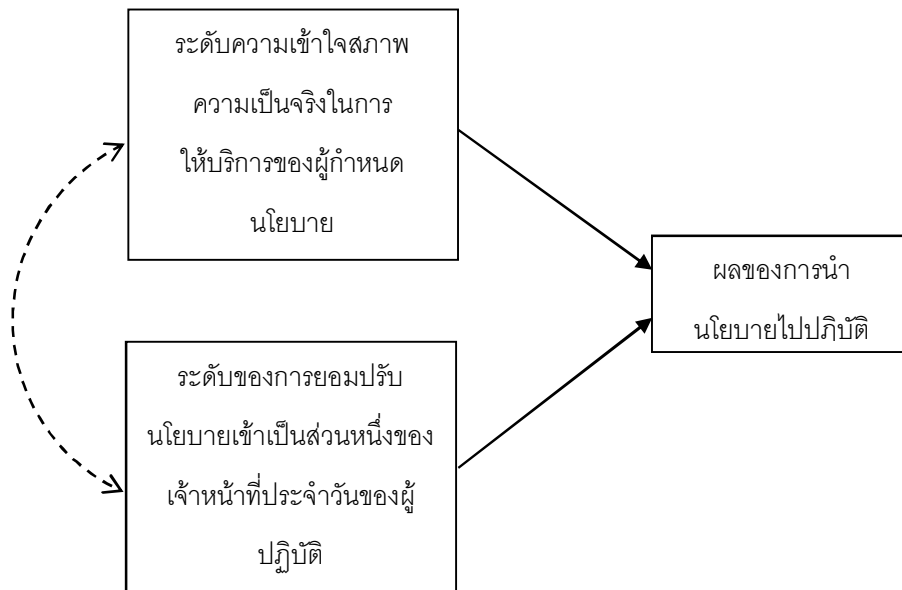


ภาพที่ 2.13 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรศร

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 136.

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การที่พยายามสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์การโดยมีความเชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่มีอยู่อย่างเป็นทางการแต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การ กล่าวคือสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การส่งนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้

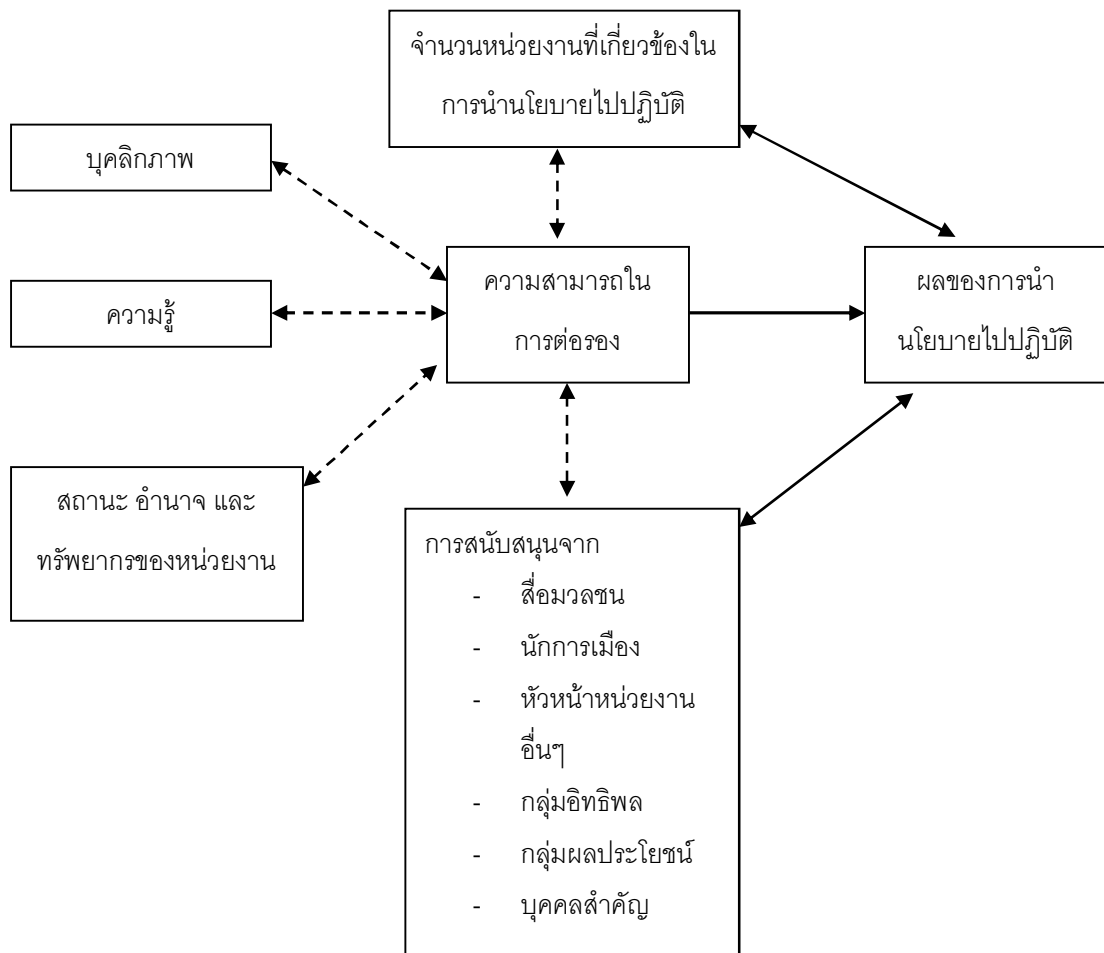
ผลนอกจากข้าราชการเหล่านี้จะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน ดังนั้นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติในหน่วยงานราชการมากกว่า ดูกรอบแนวคิดตัวแบบกระบวนการของระบบราชการดังภาพที่ 2.14



ภาพที่ 2.14 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของวระเดช จันทรศร
แหล่งที่มา: วระเดช จันทรศร, 2551: 138.

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร โดยเห็นว่าการสร้างการยอมรับ และการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง เป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมซึ่งจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ และเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและการหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งต้องอาศัยความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญดูกรอบแนวคิดตัวแบบทางการเมืองดังภาพที่ 2.15

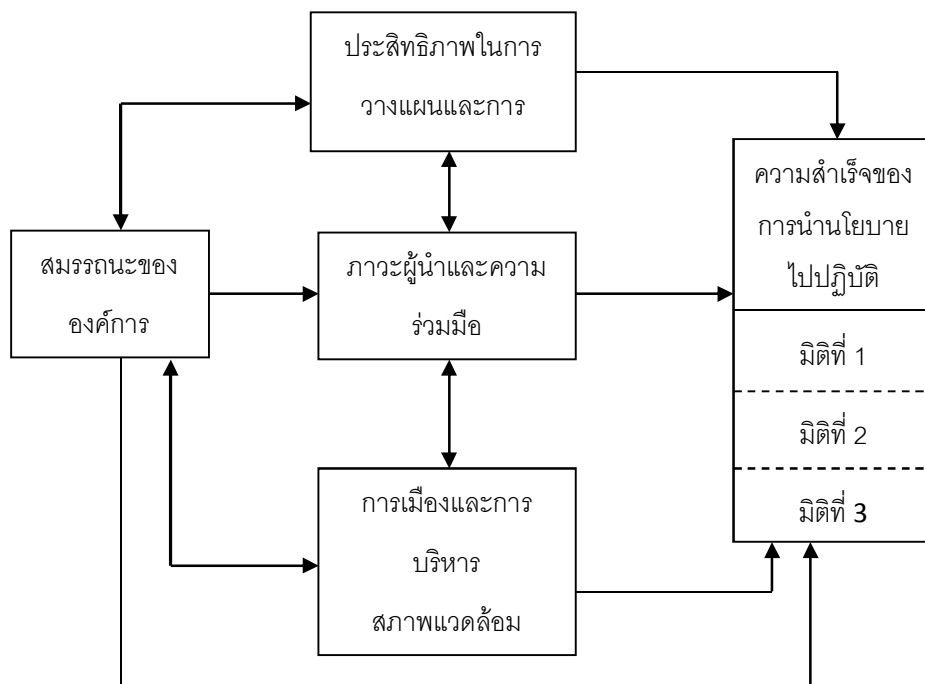


ภาพที่ 2.15 ตัวแบบทางการเมือง ของวรเดช จันทรศร

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 140.

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ด้วยกัน โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติ

ที่หนึ่งเป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบสุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร การประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก คูกรอบแนวคิดตัวแบบเชิงบูรณาการดังภาพที่ 2.16



ภาพที่ 2.16 ตัวแบบเชิงบูรณาการ ของวรเดช จันทรศร

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2551: 144.

(1) ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือโครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่ง วรเดช จันทรศร ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างทางภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนเพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์

เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายองค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีสถานที่สะดวกสบาย

(2) ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

(3) ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่นมีการให้รางวัลชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

(4) ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน เพราะความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สรุป วรเดช จันทรศร ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งการศึกษาตัวแบบของ วรเดช จันทรศร สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ใช้ในการศึกษานโยบายโฉนดชุมชนในครั้งนี้ได้

2.4.2 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นทำให้เข้าใจถึง การวัดและปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นหลักการแบบกว้าง ๆ ครอบคลุมนโยบายทั่วไป แต่การศึกษาในแต่ละนโยบายก็มีแนวทางการวัดและมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งไม่เหมือนกัน เพราะเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลว

ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาผลการศึกษาในอดีตเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อให้เข้าใจแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นดังนี้

อาคม ใจแก้ว (2533: 243-254) ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ โดยแบ่งตัวแบบการศึกษาออกเป็น 2 ตัวแบบได้แก่ ตัวแบบแรกเป็นการศึกษาจากประชากรกลุ่มเป้าหมายว่าปัจจัยด้านลักษณะประชาชนและปัจจัยด้านลักษณะชุมชนมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายหรือไม่อย่างไร และตัวแบบที่สองเป็นการศึกษาจากข้าราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชนที่เป็นความยึดมั่นในวัฒนธรรมกล่าวคือความเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของพื้นที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่มีความสอดคล้องกับสิ่งที่นโยบายต้องการหากมีความสอดคล้องกับนโยบายแล้วการนำนโยบายนั้นๆไปปฏิบัติก็มีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากกว่าล้มเหลว 2) ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย การกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่จะต้องมีความชัดเจนว่ารัฐมีจุดมุ่งหมายอะไร สิ่งที่สำคัญคือสิ่งที่นโยบายกำหนดจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริงและไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นของกลุ่มเป้าหมาย 3) ปัจจัยด้านข้าราชการ จากปัจจัยทั้งสองข้างต้นถือว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ค่อนข้างมาก นั่นก็คือเมื่อนโยบายกับชุมชนมีความสอดคล้องกันโอกาสความสำเร็จของนโยบายก็จะปรากฏชัดเจน อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านข้าราชการไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพก็มีส่วนสำคัญที่จะกลายเป็นปัจจัยแทรกซ้อนระหว่างนโยบายกับปัจจัยด้านชุมชน กระทั่งทำให้เกิดความล้มเหลวได้ นั่นก็คือข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่รับผิดชอบนำนโยบายจากระดับนามธรรมลงสู่พื้นที่ในระดับรูปธรรม เมื่อใดก็ตามที่ราชการมีความตั้งใจจริง มีความสามารถด้านวิชาชีพ ตลอดจนการปรับตัวให้สอดคล้องกับลักษณะงานและพื้นที่แล้ว ย่อมจะมีผลสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ แต่ในทางตรงกันข้ามถึงแม้ว่านโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของประเพณีของพื้นที่ แต่หากข้าราชการขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถในการปรับตัวหรือขาดความรู้ด้านวิชาชีพในหน้าที่ นโยบายนั้นๆ ก็จะประสบกับความล้มเหลวได้ในที่สุด นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่นๆที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านทรัพยากรที่เน้นเฉพาะเจาะจงจำนวนงบประมาณและจำนวนบุคลากร ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดจนปัจจัยด้านประชาชน ในแง่ของ

ความต้องการสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญรองลงมาจากสามปัจจัยดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย

กล้า ทองขาว (2534: 334-348) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายได้แก่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอธิบายเรียงตามลำดับของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายจากมากที่สุดไปน้อยสุดดังนี้ 1) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มาตรการการควบคุมประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม โดยการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างอิสระ เป็นคนละส่วนกับอิทธิพลของข้าราชการที่ดำเนินโครงการ การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากนั้นประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ยังพร้อมที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของข้าราชการในท้องถิ่นด้วย 2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจนมีความจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของการกำหนดภารกิจระหว่างหน่วยงานจะเป็นเครื่องมือในการควบคุม ติดตาม ประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริมการปฏิบัติงานให้ประสานงานได้สอดคล้องกัน 3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีความเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับสมรรถนะของการ 4) มาตรการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม กล่าวคือ การตรวจสอบควบคุมและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ การมีระบบการประเมินผลอย่างสมบูรณ์ จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเห็นว่าจะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติและสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา และ 5) ปัจจัยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากนโยบายมีเป้าหมายชัดเจนจะทำให้การกำหนดเครื่องมือ การกำหนดการให้ความสนับสนุน การให้คำชี้แนะมีขั้นตอนที่ชัดเจน

กิตติ บุนนาค (2536: 336-347) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม ซึ่งในขณะนั้นนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นนโยบายใหม่ที่กรมสรรพากรใช้แทนระบบภาษีการค้าเดิม เขาได้เน้นการศึกษาไปที่ผลกระทบที่มีต่อธุรกิจโรงแรม เพราะเห็นว่าธุรกิจโรงแรมจะได้รับผลกระทบต่อภาษีทันที โดยสังเกตจากอัตราค่าที่พัก และผู้เข้ารับบริการ งานวิจัยชิ้นนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์พฤติกรรมของ Sorg เพื่อทำการวิเคราะห์พฤติกรรมด้านความร่วมมือของผู้ปฏิบัติในระดับล่าง ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากเนื่องจากระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง (Front-line Implementor) ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่สรรพากร

ผู้ประกอบการ และประชาชน ต่างก็มีระดับความร่วมมือต่อนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ โดยผู้ประกอบการโรงแรมยังไม่มีการออกไปกำกับภาษีให้ครบถ้วนตามกฎหมาย กรมสรรพากรส่วนกลาง มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเป้าหมาย จำนวนเงิน ภาษีมากกว่าวิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษี จุดบกพร่องอันสำคัญคือกรมสรรพากรให้ความสนใจแต่เฉพาะเป้าหมายเท่านั้น ส่วนวิธีการที่กำหนดไปให้หน่วยปฏิบัติระดับล่างทำแล้วจะปฏิบัติได้หรือไม่ หรือมีอุปสรรคอย่างไร ก็ยังขาดการรับฟัง ซึ่งก็สร้างแรงกดดันให้แก่ผู้ปฏิบัติอย่างมาก ระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่างยังมีค่อนข้างน้อยจากการศึกษาเชิงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติพบว่าระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่างมีน้อยเพราะเจ้าหน้าที่สรรพากรโดยส่วนใหญ่มักจะมีรูปแบบ ของพฤติกรรมในลักษณะตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ ส่วนผู้ประกอบการโรงแรมนั้นตั้งใจไม่ทำตามได้สำเร็จคือประชาชนมีพฤติกรรมส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบ ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามได้สำเร็จ และกรมสรรพากรไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพบปัจจัยคือด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายยังขาดความชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่ปฏิบัติขาดความตั้งใจในการปฏิบัติงาน กรมสรรพากรขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาจริงที่เกิดขึ้นปัจจัยด้านมาตรการควบคุมมุ่งประเมินผลและกระตุ้นเป้าหมายในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ส่วนปัจจัยด้านสมรรถนะก็ไร้สมรรถนะเพราะทรัพยากรในหน่วยงานมีต่ำกว่าแผนงาน ประชาสัมพันธ์ล้มเหลวขาดการประเมินผลอย่างจริงจัง มุ่งเน้นน้ำหนักกับเป้าหมายเชิงปริมาณคือเม็ดเงินภาษีมากเกินไป ทั้ง 4 ประการเป็นเหตุผลให้กรมสรรพากรไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ประกอบการออกไปกำกับภาษีได้ครบถ้วน ภายใต้การเน้นเป้าหมายที่ ยอดเงิน ภาษี ซึ่งเป็นในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพอีกทั้งความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่างทั้งสามกลุ่มก็มีค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญสืบเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งหกประการได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ไม่ชัดเจน โดยพบว่ากรมสรรพากรไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่สรรพากรระดับปฏิบัติมีความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้ปฏิบัติได้รับข่าวสารที่ไม่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจที่จะปฏิบัติ มีความเข้าใจที่ตรงกันบ้างไม่ตรงกันบ้าง 2) ปัจจัยการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยมีการกำหนดความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานปฏิบัติค่อนข้างมากเกินไปที่จะปฏิบัติได้ 3) ปัจจัยด้านมาตรการควบคุมประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริม กล่าวคือมีการมุ่งควบคุมและประเมินผลโดยวิธีการที่เน้นแต่เป้าหมายเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และใช้วิธีการกระตุ้นการทำงานในแง่ลบเท่านั้น 4) ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาการขาดแคลนบุคลากร งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรขาดแคลนความรู้ความสามารถ ประกอบกับระเบียบข้อบังคับที่ยุงยาก อุปกรณ์และวัสดุต่างๆก็ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน 5) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ที่เน้นเพียงผู้ส่งข่าวสารได้ทำหน้าที่แล้วแต่ไม่สนใจว่าผู้รับข่าวสารจะทราบเรื่องหรือเข้าใจหรือไม่ และ 6) ปัจจัยด้านการ

สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน ซึ่งเน้นการสั่งการและการควบคุมเพียงเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีการแก่ผู้ประกอบการ มีการสร้างเงื่อนไขที่ปฏิบัติได้ยาก ทำให้ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ส่วนทางด้านประชาชนก็ไม่ได้มีแรงจูงใจที่จะขอใบกำกับภาษีจากบรรดาผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536: 148-154) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติกรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยวัดประสิทธิผลจากสี่มิติย่อยคือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการ และความเป็นธรรมในการให้บริการ ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้แก่ปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมาย ความซับซ้อนของโครงสร้างในการปฏิบัติงาน ความพร้อมของทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ โดยแต่ละปัจจัยส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้ 1) ปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายของการให้บริการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีความตั้งใจในการให้บริการแก่ประชาชน โดยความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะช่วยเป็นทิศทางแก่เจ้าหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกทั้งยังเป็นการช่วยควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ให้มุ่งรักษาสภาพเดิมที่เคยปฏิบัติมาแต่ถ้าขาดความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้วมักนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติงานและถูกให้ความสำคัญน้อย 2) ปัจจัยด้านความซับซ้อนของโครงสร้างในการปฏิบัติงานพบว่าความยืดหยุ่นอาจช่วยให้เกิดการบริการที่คล่องตัวมากและเป็นที่ยอมรับของผู้รับบริการมากกว่าเน้นความเป็นทางการ ความสลับซับซ้อนของการเน้นใช้สายบังคับบัญชาจะทำให้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากร จากการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กล่าวคือความล้มเหลวของนโยบายมักเกิดขึ้นเพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของฝ่ายรับบริการที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติว่าการมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือร้องเรียนจะมีประโยชน์อย่างมากในการปรับปรุงแก้ไขให้บริการของหน่วยงานของรัฐให้ดีขึ้นได้

สุรพร เสี้ยนสลาย (2539: 174-278) ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยโดยกำหนดเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติประกอบด้วย เกณฑ์การก่อให้เกิดผล (Outputs) หรือผลการปฏิบัติงานในระยะสั้นของนโยบายโดยพิจารณาว่าภารกิจสำคัญของนโยบายได้ถูกนำไป

ปฏิบัติและก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด และเกณฑ์ความเพียงพอของผลผลิตนโยบายในกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อพิจารณาว่าผลผลิตของนโยบายมีความเพียงพอกับความต้องการของผู้รับบริการหรือเหมาะสมกับสภาพความรุนแรงของปัญหาเพียงใดหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติได้แก่ 1) ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเมือง โดยพบว่าตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิบัติที่ดินไม่มีรัฐบาลใดเอาใจจริงเอาใจหรือให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่นโยบายปฏิบัติที่ดินเอกชนหรือนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างชัดเจนซึ่งการสนับสนุนทางการเมืองมีความสัมพันธ์ทางอ้อมต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ 2) ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายที่พบว่าเกิดขึ้นในนโยบายปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แก่ ประการแรกนโยบายขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุทำให้กลายเป็นนโยบาย มีวัตถุประสงค์ 2 วัตถุประสงค์ในเวลาเดียวกันคือ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปฏิบัติที่ดินกับวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลทำให้เกิดความสับสนและทำให้ความสำคัญของการกระจายสิทธิถือครองลดน้อยลง ประการที่สองนโยบายขาดความชัดเจนในแนวทางและวิธีการทำงาน รวมถึงการขาดแผนงานและโครงการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปฏิบัติที่ดิน แม้ในระดับการตีความของข้าราชการจะทำให้มีความชัดเจนในแนวทางวิธีการทำงานและแผนมากขึ้น ประการที่สามนโยบายขาดความครอบคลุม ขาดมาตรการหรือกิจกรรมที่จะสนับสนุนเร่งรัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปฏิบัติที่ดิน ประการสุดท้ายนโยบายขาดความต่อเนื่องแม้นโยบายจะถูกนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่องแต่ปรากฏว่าระดับความสำคัญของนโยบายได้ลดต่ำลงเป็นลำดับ ซึ่งปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายนี้ส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้เกิดพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีวิธีการที่ไม่ถูกต้องมีการใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม 3) ปัจจัยด้านความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ โดยวิธีการทำงานมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามีวิธีการที่ไม่เหมาะสม ขั้นตอน วิธีชำระเงินก็มีผลต่อการปฏิบัติที่ดิน 4) ความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน 5) ปัจจัยทรัพยากร พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือตัวแปรด้านตัวการสำคัญมีผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเมืองความผูกพันของข้าราชการความชัดเจนของนโยบายความเหมาะสมของวิธีการ 6) ปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ หมายถึงการยอมรับแนวความคิดของนโยบายและมีความเต็มใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลของข้าราชการ ผลจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการมีความผูกพันในนโยบายช่วงแรกอยู่ในระดับสูง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขราชการสำนักงานปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคนแรกออกไป ความผูกพันต่อนโยบายได้ลดน้อยลงไปเพราะข้าราชการระดับสูงคนต่อมาเป็นคนใหม่สำหรับการปฏิบัติที่ดินและไม่เห็นด้วยกับกฎหมายการบังคับซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของโดยไม่สมัครใจ ประกอบกับไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ความผูกพัน

ของข้าราชการมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในทางอ้อมผ่านปัจจัยความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่ข้าราชการเลือกนำมาใช้ และมีปฏิสัมพันธ์กับความชัดเจนของนโยบายคือจากการผูกพันลดน้อยลงข้าราชการก็ตัดสินใจเลือกเอาวิธีการที่ไม่ค่อยเหมาะสมมาใช้ มีการถกเถียงในความหมายของกฎหมายทำให้ต้องทำการตีความกฎหมายบ่อยครั้ง

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ (2540: 90-92) ทำการศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย โดยใช้ปัจจัยจากตัวแบบของ Van Meter and Van Horn ในการวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานนโยบายการ มี 6 ปัจจัยได้แก่ 1) ปัจจัยด้านจุดมุ่งหมายของนโยบาย พบว่านโยบายมีความชัดเจนโดยผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นสอดคล้องกัน แต่มีข้อบกพร่องคือไม่มีการดำเนินการโครงการนำร่องก่อนที่จะให้มีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติแต่กลับปฏิบัติโครงการนำร่องไปพร้อมกับการปฏิบัติตามนโยบาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเรียนรู้และแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆกัน 2) ปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่าบุคลากรมีจำนวนน้อยและต้องรับผิดชอบงานอื่นควบคู่กันไปด้วย งบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายจัดรูปที่ดินรองรับซึ่งอยู่ในระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบ นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นแย้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงส่งผลกระทบต่อความยากลำบากในการดำเนินงาน 3) ปัจจัยด้านการประสานงานและการควบคุมการปฏิบัติงาน มีปัญหาเนื่องจากเงื่อนไขด้านเวลาและงบประมาณที่ไม่ตรงกัน การประสานเรื่องการร่างกฎหมายต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนหลายหน่วยงาน การประสานงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการจัดรูปที่ดินก็ติดขัดในเรื่องกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุน นอกจากนี้การควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานก็ไม่เข้มงวด 4) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีทักษะความเชี่ยวชาญในด้านวิชาการแต่ขาดทักษะในการปฏิบัติงานในพื้นที่ทำให้การประสานงานกับประชาชนบกพร่องรวมทั้งยังมีความสัมพันธ์อย่างห่างเหินกับฝ่ายการเมือง 5) ปัจจัยด้านลักษณะของข้าราชการที่ปฏิบัติตามนโยบาย พบว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติต่อนโยบายดีมากเนื่องจากเป็นผู้ผลักดันนโยบายตั้งแต่ต้น แต่มีปัญหาเรื่องความเข้าใจของเจ้าหน้าที่บางด้าน ซึ่งขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องเทคนิคด้านการจัดรูปแปลงที่ดิน การปฏิบัติงานกับเจ้าของที่ดิน และพบว่าผู้บริหารระดับสูงบางส่วนไม่ให้ความสำคัญกับโครงการทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติ และ 6) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง นโยบายไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเท่าที่ควร ขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนที่เกี่ยวข้องเพราะส่วนใหญ่ไม่ต้องการเสียสละที่ดิน และไม่ต้องการย้ายออกจากแปลงที่ดินดั้งเดิม จากปัญหาทั้ง 6 ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้การนำนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทยเกิดความล่าช้า มีความยากลำบากต่อการปฏิบัติและ มีความก้าวหน้าน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ศุภพร ภูเกษมวรานุกร (2551: 37-64) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามลพิษทางน้ำได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายผู้ก่อ

มลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษามลพิษทางน้ำ ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จโดยวัดจากการที่ไม่สามารถเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและจากความคิดเห็นของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการที่ไม่สามารถเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้นั้นส่งผลให้ไม่มีการปรับปรุงกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการ สาเหตุที่เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนและไม่มีมาตรการบังคับ ผู้เกี่ยวข้องไม่เข้าใจและไม่มีส่วนร่วม จากการวิจัยพบว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นก่อรูปนโยบายและขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัญหาที่สำคัญในขั้นก่อรูปนโยบายเกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและความขัดแย้งในนโยบาย และปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้นั้นเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เต็มใจที่จะรับนโยบาย เนื่องจากไม่ได้รับประโยชน์จากการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียทั้งยังเห็นว่านโยบายนี้มีหน่วยงานอื่นมีผลประโยชน์อยู่แล้วจากการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามี 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ กล่าวคือผู้ประกอบการเช่นโรงงาน โรงแรม และสถานประกอบการอื่นที่เป็นผู้ปล่อยน้ำเสียอาจไม่เข้าใจนโยบายการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากนโยบายนี้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาลและส่วนกลาง 2) แรงจูงใจให้องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการตาม คือองค์กรส่วนท้องถิ่นเกรงใจไม่กล้าปฏิบัติตามเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย จึงทำให้นโยบายไม่ได้ผล 3) การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ ผู้รับบริการไม่เห็นประโยชน์จากการปฏิบัติตามทั้งยังจะทำให้เสียค่าบำบัดน้ำเสียอีก และ 4) การมีทรัพยากรเพียงพอให้ผู้ปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานบำบัดน้ำเสียนั้นต้องการงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี ซึ่งรัฐต้องเพิ่มสิ่งจูงใจในการปฏิบัติตามนโยบายเช่นการจัดงบประมาณอุดหนุน การจัดหาบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญในการจัดระบบบำบัดน้ำเสีย การปรับปรุงเทคโนโลยีและอุปกรณ์ เป็นต้น

Pressman and Wildavsky (1979 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2551: 150-154) ได้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในกรณีนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เมืองโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย จากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักพบกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือจุดตัดสินใจที่มีหลากหลาย (Multiple Decision Points) และที่สำคัญเป็นอย่างมากก็คือจุดตัดสินใจแต่ละจุดต้องรอการอนุมัติจากผู้เกี่ยวข้องคนเดียวหรือหลายคนเป็นครั้งเป็นคราวไปและที่สำคัญการอนุมัติในแต่ละจุดมักใช้เวลาพอสมควร ขณะเดียวกันยังมีจุดตัดสินใจมากและมีผู้เกี่ยวข้องในแต่ละจุดยิ่งมาก ยิ่งใช้เวลายาวนาน และที่สำคัญจุดตัดสินใจแต่ละจุดมีลักษณะต่อเนื่องเป็นขั้นตอน นั่นคือต้องรอการอนุมัติจากจุดแรกก่อนจึงจะผ่านไปจุดที่สองได้ ขณะเดียวกันต้องรอการอนุมัติจากจุดที่สองก่อนจึงจะไปจุดที่สามได้ เป็นลำดับตามขั้นตอนดังกล่าวเรื่องไป จากข้อเท็จจริงนี้ผนวกกับธรรมชาติของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในตัวบุคคลที่รับผิดชอบเอง ในหมู่ผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน และในเรื่องทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งต่างทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น นอกจากเรื่องโครงสร้างในการตัดสินใจแล้วสามารถสรุปถึงตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายการสร้างงานไปปฏิบัติได้หลายประการ ได้แก่ การที่นโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสมทั้งนี้เพราะนโยบายในตัวเองก็คือวิธีการแก้ปัญหาในระดับหนึ่ง การแก้ปัญหาในระดับสังคมหรือในระดับชาติมิใช่เรื่องของการลองผิด ลองถูก ถ้าตราบโศกนโยบายนั้นไม่ได้มีรากฐานมาจากผลการศึกษาที่น่าเชื่อถือหรือแกร่งพอแล้ว ความเสี่ยงต่อความล้มเหลวหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นก็จะมีสูงหรือมากขึ้นเป็นเงาตามตัวแน่นอนในบางครั้งการไม่มีนโยบายในการแก้ปัญหา อาจดีกว่าการมีนโยบายในการแก้ปัญหาที่ผิดทิศทาง ประการที่สอง การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลางในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลอีกส่วนหนึ่ง แน่หนอนความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นหรือความปรารถนาที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลโดยเร่งด่วนย่อมจะมีต่างกัน ยิ่งถ้าหากมีการเปลี่ยนตัวผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายแล้ว สถานการณ์จะยิ่งแย่งลง กรณีไอศแลนด์ การถอนตัวของยูเอ็น โพลี ผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้นมีผลอย่างสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญและความเร่งด่วนของนโยบายต้องลดน้อยลงไป ในกรณีเดียวกันมีหลักฐานสนับสนุนให้เห็นว่า หากมีผู้นำที่แข็งแกร่งยืนหยัดอยู่กับโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดแล้วก็จะมีผลนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการได้เช่นกัน ประการที่สาม ถ้าพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หากจะขจัดปัญหาดังกล่าวให้น้อยลงหรือมีโอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติอีกครั้งหนึ่ง แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรจะมีการเลือกวิธีที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน หรือวิธีการที่จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานการปฏิบัติกับกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ให้น้อยลงเท่าที่จะทำได้ และในประการสุดท้าย หากการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับความขัดแย้ง ความสลับ ซับซ้อน ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับกิจกรรมขององค์กรหรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นในกรณีไอศแลนด์แล้ว เราก็ควรที่จะพยายามหาทางประสานหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเชื่อมโยงให้มากที่สุด (วรเดช จันทรศร, 2551: 250-259)

Goggin (1987: 182-214) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายด้านสาธารณสุขของเด็กไปปฏิบัติ โดยศึกษาโครงการ Early and Periodic Screening Diagnosis and Treatment Program (EPSDT) เป็นโครงการที่แสดงอาการของความล้มเหลว และโครงการ Child Health and Disability Prevention Act (CHDP) เป็นกรณีที่ประสบความสำเร็จ โดยวัดความสำเร็จและความล้มเหลวจากผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของโครงการ เขาได้ทำการศึกษาทั้งสองโครงการเปรียบเทียบกันพบว่า รูปแบบการปฏิบัติงานของทั้งสองโครงการมีความแตกต่างกันหลายประการ คือ 1) รูปแบบในการปฏิบัติงานโดยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบ

ของการปฏิบัติงานดังกล่าวอยู่ที่ลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน และผู้บริหารโครงการว่าจะนำรูปแบบการดำเนินงานแบบใดมาใช้ พบว่าโครงการ EPSDT ถูกจัดอยู่ในจำพวกรูปแบบการเมืองเนื่องจากการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ส่วนโครงการ CHDP มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงทีจึงจัดอยู่ในจำพวกรูปแบบการบริหาร

2) คุณลักษณะของนโยบาย จะต้องมิติศทางที่สามารถเข้ากับนโยบายที่มีอยู่เดิม พบว่ามีโครงการใน EPSDT จำนวนมากที่มีทิศทางการดำเนินงานสวนทางกันกับนโยบายอื่นๆทำให้หน่วยงานจะต้องสร้างระบบการทำงานขึ้นมาใหม่เสมอ ในทางตรงกันข้าม โครงการ CHDP มีทิศทางที่เข้ากับนโยบายเดิมที่มีอยู่ ทำให้ระบบที่มีอยู่เดิมสามารถนำมาปรับใช้ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

3) รูปแบบของกฎระเบียบ พบว่ากฎระเบียบที่ชัดเจนมีผลทำให้นโยบายประสบความสำเร็จมากกว่า รายละเอียดที่ควรมีอยู่ในกฎระเบียบนั้นจะต้องระบุว่าอะไรคือประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิบัติ ใครเป็นกลุ่มเป้าหมาย จะมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและการบริหารอย่างไร และจะมีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างไรเป็นต้น

4) หน่วยงานหรือองค์การทำหน้าที่บริหาร หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรมีลักษณะที่ซับซ้อนจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล่าช้า และอาจต้องอาศัยการปรับนโยบายไปเรื่อยๆ ในระหว่างการปฏิบัติ ระดับของความซับซ้อนในการปฏิบัติหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติในหน่วยงานจึงเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ

5) บุคลากร ลักษณะของผู้ปฏิบัติแต่ละคนจะมีความกระตือรือร้น ทักษะ ความพยายามและทรัพยากรที่ไม่เหมือนกัน สิ่งที่สำคัญมากที่สุดสำหรับบุคลากรคือ ความเต็มใจและทักษะในการดำเนินงาน เพื่อให้นโยบายหรือโครงการสามารถนำไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2551: 227)

2.5 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สังเกตได้ว่าเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตในการศึกษากว้างซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านที่ทำการศึกษเกี่ยวกับกำรนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีจุดสนใจเฉพาะของตนอยู่ เช่น Sorg จะมุ่งศึกษาไปที่พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่าง หรือ วรเดช จันทรศร ที่แบ่งตัวแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อผลการนำนโยบายออกเป็น 6 ตัวแบบขึ้นอยู่กับว่าจะพิจารณาในแง่มุมใด ซึ่งตัวแบบเหล่านี้มีลักษณะเป็นตัวแบบในเชิงทฤษฎีที่เป็นข้อสรุปแบบกว้างๆ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาจากผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ได้มุมมองของปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในแต่ละนโยบายที่มีบริบทแตกต่างกัน และจากการทบทวนแนวคิดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้ทราบว่าผลผลิตของนโยบาย

คือส่วนหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายในระยะสั้น และเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อผลลัพธ์และผลกระทบในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายจึงมีความสำคัญ ในส่วนเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย โจนดซุมซันนี้เป็นการบูรณาการความรู้จากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบทางทฤษฎีประกอบกับการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาสรุปและจัดกลุ่มในการอธิบายเงื่อนไขที่น่าจะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโจนดซุมซัน โดยคำนึงถึงบริบทของนโยบายโจนดซุมซัน และครอบคลุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค เพื่อจะนำไปใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาการนำนโยบายโจนดซุมซันไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 5 ด้านหลักดังต่อไปนี้

2.5.1 เนื้อหาสาระของนโยบาย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือเนื้อหาสาระของนโยบายสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็นที่สำคัญคือ

2.5.1.1 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย จากตัวแบบของ Sabatier and Mazmanian ที่ได้กล่าวถึงตัวแปรด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายโดยให้พิจารณาว่านโยบายนั้นสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้มากน้อยเพียงใดโดยดูจากการที่นโยบายมีทฤษฎีทางวิชาการเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีเทคโนโลยีรองรับ ระดับความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุม อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร และขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้จากการศึกษาของ ศุภพร ภูเกษมวรานุกร พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในขั้นการก่อรูปนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แม้ว่าผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงจะกล่าวว่านโยบายมีหลักการทางทฤษฎีที่ถูกต้องแต่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างก็เห็นว่านโยบายไม่ได้มาจากทฤษฎีที่ถูกต้องแต่มาจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่า ในอีกมุมมองหนึ่งของความสามารถในการแก้ไขปัญหา จากการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว พบในปัจจัยด้านลักษณะของนโยบายว่าสิ่งที่นโยบายกำหนดออกมาต้องมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้นความเป็นมาและเหตุผลที่ทำให้ได้มาซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายได้

2.5.1.2 ความชัดเจนในเป้าหมาย วัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินงานของนโยบาย Van Meter and Van Horn ได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบายไว้ในตัวแปรด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายว่ามีผลกระทบทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กิจกรรม โดยอธิบายว่าการ

นำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดผลอย่างไรก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าก็คือตัวนโยบายได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้แต่แรก การวัดผลการปฏิบัติงานของนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของนโยบายตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายมีความ คลุมเครือและมีความขัดแย้งกันย่อมทำให้ยากต่อการวัดและการนำไปปฏิบัติ ในลักษณะ เดียวกันจากตัวแบบของ Sorg ก็ได้อธิบายถึงประเด็นความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบาย ไว้ว่าอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จเนื่องจากขาดความชัดเจนในการ นำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดพฤติกรรมทำเกินหรือทำขาดส่งผลให้การนำนโยบายอาจประสบความสำเร็จ ล้มเหลวได้แต่หากเนื้อหาของนโยบายมีความชัดเจน ก็จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมตั้งใจไม่ ทำตามแต่ไม่สำเร็จ เพราะความชัดเจนของนโยบายมีความแข็งแกร่งสามารถป้องกันพฤติกรรม ที่ส่งผลเสียต่อนโยบายได้ สอดคล้องกับที่ วรเดช จันทรศร ได้อธิบายไว้ในตัวแบบที่ยึดหลัก เหตุผลว่าการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือ เป้าหมายอะไรคือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกันไปตามวัตถุประสงค์

สำหรับการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งกล่าวถึงความชัดเจนของเนื้อหาของนโยบายได้แก่ผลการศึกษาของกล้า ทองขาว ที่พบว่าการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ที่ชัดเจนมีความจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยความชัดเจนของการกำหนดภารกิจ ระหว่างหน่วยงานจะเป็นเครื่องมือในการควบคุม ติดตาม ประเมินผล และกระตุ้นส่งเสริมการ ปฏิบัติงานให้ประสานงานได้สอดคล้องกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญรัตน์ พันธุ์ ก็พบว่าปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายของนโยบายส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตั้งใจ ในการดำเนินงานโดยความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะช่วยเป็นทิศทาง ในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ทั้งยังเป็นการช่วยควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย ส่วน ในการศึกษาของ สุรพร เสียนสลาย ก็พบว่าการที่นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดความ ชัดเจนในเนื้อหาของนโยบายได้แก่ขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีการ ทำงาน มาตรการหรือกิจกรรมที่สนับสนุน จะทำให้เกิดพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มี วิธีการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม นอกจากมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้วจาก การศึกษาของ Goggin ยังพบว่า รูปแบบของกฎระเบียบที่ชัดเจนมีผลทำให้นโยบายประสบความสำเร็จมากกว่ารูปแบบที่ไม่ชัดเจน โดยรายละเอียดที่ควรมีอยู่ในกฎระเบียบนั้นจะต้องระบุ ว่าอะไรคือประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิบัติ ใครเป็นกลุ่มเป้าหมาย จะมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและการบริหารอย่างไร และจะมีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างไรเป็นต้น

2.5.1.3 ความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก ตัวแบบของ Sabatier and Mazmanian ได้กล่าวถึงเนื้อหาของนโยบายถูกแปลงออกมาเป็น วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานหรือแนวทางปฏิบัติการจัดสรรทรัพยากร โดยเสนอให้พิจารณา

จาก การกำหนดหน่วยงานที่ต้องร่วมมือ กฎระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงาน และการมอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการระบุให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการศึกษาของ Pressman and Wildavsky ซึ่งให้เห็นว่าประสบการณ์จากเมืองโอ๊คแลนด์ นโยบายแม้จะเริ่มต้นอย่างงดงามทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์และต่างตกลงเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือ แม้งบประมาณจะค่อนข้างพร้อม แต่นโยบายก็อาจต้องใช้เวลามากกว่าที่การปฏิบัติจะลุล่วงไป ทั้งนี้เนื่องจากในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มักพบกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือจุดตัดสินใจที่มีหลากหลาย (Multiple Decision Points) และที่สำคัญเป็นอย่างมากก็คือจุดตัดสินใจแต่ละจุดต้องรอการอนุมัติจากผู้เกี่ยวข้องคนเดียวหรือหลายคนเป็นครั้งเป็นคราวไปและที่สำคัญการอนุมัติในแต่ละจุดมักใช้เวลาพอสมควร ขณะเดียวกันยังมีจุดตัดสินใจมากและมีผู้เกี่ยวข้องในแต่ละจุดยิ่งมาก ยิ่งใช้เวลายาวนาน และที่สำคัญจุดตัดสินใจแต่ละจุดมีลักษณะต่อเนื่องเป็นขั้นตอน นั่นคือต้องรอการอนุมัติจากจุดแรกก่อนจึงจะผ่านไปยังจุดที่สองได้ ขณะเดียวกันต้องรอการอนุมัติจากจุดที่สองก่อนจึงจะไปจุดที่สามได้ เป็นลำดับตามขั้นตอน ดังนั้นการที่นโยบายโดนดุดมชุนเป็นไปอย่างล่าช้า อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดกรณีเดียวกับกรณีโอ๊คแลนด์ โปรเจ็คก็เป็นได้ นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาของ กิตติ บุนนาค ที่ทำการศึกษากำหนดการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติและพบว่าปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในทางปฏิบัติส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนในกรณีศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดินของ สุรพร เสียนสลาย ในปัจจัยด้านความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้พบว่าวิธีการที่ไม่เหมาะสมในขั้นตอน วิธีการชำระเงิน ระเบียบปฏิบัติต่างๆส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความสามารถของเนื้อหาสาระของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติจึงอาจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5.2 สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีแนวคิดหลักมาจากตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรศร ซึ่งให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบของ Van Meter and Van Horn ที่กล่าวถึงตัวแปรด้านลักษณะของหน่วยงานหรือองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบาย และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติ เงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญคือ

2.5.2.1 โครงสร้างองค์การ จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า มีหลายผลงานที่กล่าวถึงโครงสร้างขององค์การว่าส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ จากแนวคิดตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edward ได้กล่าวถึงโครงสร้างของระบบราชการหรือโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า หากโครงสร้างไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแบ่งส่วนงานขององค์การก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการนโยบายให้ประสบความสำเร็จ เมื่อผู้ปฏิบัติงานในองค์การไม่คุ้นเคยหรือรู้สึกว่ามีความขัดแย้งกับระบบที่คุ้นเคยอาจก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ล่าช้า ทำให้สูญเสียหรือเกิดการกระทำที่ไม่พึงปรารถนาได้ ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติของ เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ พบว่าปัจจัยด้านความซับซ้อนของโครงสร้างในการปฏิบัติงานที่มีความยืดหยุ่นอาจช่วยให้เกิดการบริการที่คล่องตัวมากกว่าการเน้นความเป็นทางการ ความสลับซับซ้อนของการเน้นสายบังคับบัญชาจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากเรื่องโครงสร้างองค์การเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การเพิ่มเติม พบว่าในการศึกษาโครงสร้างองค์การนั้นมีมิติในการศึกษาจำแนกออกเป็น 3 มิติคือ ความซับซ้อน (Complexity) ความเป็นทางการ (Formalization) และการรวมอำนาจ (Centralization) โดยมีมิติด้านความซับซ้อนหมายถึง ระดับความแตกต่างหลากหลายที่อยู่ภายในองค์การซึ่งสามารถมองได้สามประเด็นหลักคือ ความแตกต่างหลากหลายในเชิงระนาบ พิจารณาจากจำนวนหน่วยย่อยๆขององค์การในระนาบเดียวกัน ความแตกต่างหลากหลายในแนวดิ่ง พิจารณาจากจำนวนระดับชั้นการบังคับบัญชา และความแตกต่างหลากหลายในเชิงพื้นที่ พิจารณาจากการกระจายของหน่วยงานภายในองค์การในเชิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ มิติที่สองคือมิติด้านความเป็นทางการ หมายถึงระดับที่งานภายในองค์การถูกทำให้เป็นมาตรฐาน หากงานมีความเป็นทางการสูงมากเท่าไรผู้ปฏิบัติงานก็มีโอกาสในการใช้การวินิจฉัยส่วนตนน้อยลงโดยความเป็นทางการขององค์การสามารถแสดงออกโดยเปิดเผย เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจะปรากฏอยู่ในเอกสารนโยบายระเบียบ กฎเกณฑ์หรือคู่มือการปฏิบัติงาน ซึ่งความเป็นทางการมีข้อดีคือสามารถควบคุมพฤติกรรมและสร้างมาตรฐานให้กับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติได้ ช่วยให้ผู้บุคลากรมีความเข้าใจตรงกันซึ่งช่วยให้การประสานงานสะดวกขึ้นและช่วยให้เกิดการประหยัดในการจ้างงานบุคลากรที่มีทักษะไม่มากนัก อย่างไรก็ตามโครงสร้างแบบเป็นทางการก็มีข้อด้อยคือทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์จึงไม่ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ในการทำงาน ก่อให้เกิดการลดลงของการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์การอาจทำให้ความสัมพันธ์ในองค์การมีความห่างเหิน และความเป็นทางการทำให้โครงสร้างไม่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้ไม่ดีทั้งนี้เพราะยึดติดกับกฎระเบียบที่เป็นทางการซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงยาก ส่วนมิติที่สามคือการรวมอำนาจ หมายถึงระดับซึ่งมีการตัดสินใจแบบรวมศูนย์

ไว้จุดใดจุดหนึ่งในองค์กร แต่หากการตัดสินใจเกิดขึ้นในหลายจุดแสดงว่าองค์กรนั้นมีการกระจายอำนาจ ข้อดีของการรวมอำนาจ จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติระดับล่างได้ตามแนวทางที่กำหนด ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มาจากผู้บริหารองค์กรกระจายไปสู่บุคลากรระดับล่างอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และเป็นผลดีกว่ากระจายอำนาจเมื่อองค์กรประสบกับภาวะวิกฤต ส่วนข้อดีของการรวมศูนย์อำนาจคือ การตัดสินใจมีความล่าช้า ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์และขาดเวทีในการฝึกฝนทักษะของผู้ปฏิบัติ และบุคลากรไม่กล้าสะท้อนการปฏิบัติไปยังผู้บริหารงานในระดับสูงทำให้ผู้บริหารได้ข้อมูลไม่สมบูรณ์ในการตัดสินใจ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 141-164)

2.5.2.2 ทฤษฎีการขององค์กร จากตัวแบบของ Van Meter and Van Horn ได้กล่าวถึงเงื่อนไขด้านทรัพยากรขององค์กรไว้ว่าทรัพยากรเป็นสิ่งที่จะอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบายโดยทั่วไปทรัพยากรที่มักเป็นปัญหาคือด้านงบประมาณทั้งนี้พบว่าในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายกรณีทีนโยบายมีงบประมาณไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายนั้นไม่ได้มีเพียงแค่งบประมาณอย่างเดียว แต่รวมถึงบุคลากร สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นต้น ดังที่อธิบายไว้ในตัวแบบของ Edward ว่าทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงรวมถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอในการทำงาน มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและพอเพียง และได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี หากต้องการความมั่นใจว่านโยบายจะประสบความสำเร็จผู้มีอำนาจจะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ สถานที่ ปฏิบัติงาน เครื่องมือ หรืองบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายกรณีพบว่าทรัพยากรขององค์กรเป็นเงื่อนไขหนึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นการศึกษาของ กิตติ บุณนาค ที่พบว่าปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงานที่ขาดแคลนทรัพยากรอย่างสิ้นเชิงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างให้ความร่วมมือค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้การนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ในลักษณะเดียวกันจากการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ ก็พบว่าปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิผลของนโยบายการให้บริการแก่ภาคประชาชนไปปฏิบัติ กล่าวคือความล้มเหลวของนโยบายมักเกิดขึ้นเพราะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถที่จำเป็นไปปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และการศึกษาของ สุพรรณ เสี้ยนสลาย ก็พบว่าปัจจัยด้านทรัพยากรเป็นตัวแปรที่ส่งผลทางต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของนโยบายปฏิรูปที่ดินเช่นเดียวกับนโยบายอื่นๆ

2.5.3 บุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง

ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบของนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังอธิบายไว้ในตัวแบบของ Van Meter and Van Horn ที่กล่าวถึงปัจจัยด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุด ส่วน Sabartier and Mazmanian ก็ได้กล่าวไว้ในตัวแปรทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบาย ในขณะที่ Edward ได้ให้ความสำคัญไปที่จุดยืนหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น Sorg ยังได้ศึกษาและพัฒนาตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างโดยเฉพาะและจำแนกประเภทของพฤติกรรมที่ส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะต่างๆอีกด้วย ในลักษณะเดียวกัน วรเดช จันทรศร ก็ได้พัฒนาตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การที่เน้นศึกษาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับในนโยบาย ในการศึกษาของ Goggin ก็พบว่าตัวแปรด้านบุคลากรส่งผลต่อการบริหารงานที่สำคัญ เพราะแต่ละคนจะมีความกระตือรือร้น ทักษะ ความพยายามและทรัพยากรที่ไม่เหมือนกัน สิ่งที่สำคัญมากที่สุดสำหรับบุคลากรคือ ความเต็มใจและทักษะในการดำเนินงาน เพื่อให้นโยบายหรือโครงการสามารถนำไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงได้กำหนดตัวแปรจากประเด็นสำคัญที่อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานดังนี้

2.5.3.1 ความรู้ความเข้าใจในนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมาย Van Meter and Van Horn กล่าวว่าความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่งสอดคล้องกับที่ Sorg ได้อธิบายไว้ในพฤติกรรมประเภทตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ ซึ่งผู้ปฏิบัติที่มีพฤติกรรมประเภทนี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายเป็นอย่างดี ในขณะเดียวกันหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นอาจเกิดให้เกิดพฤติกรรมทำเกินหรือพฤติกรรมทำขาดซึ่งส่งผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความเข้าใจในนโยบายและงานของผู้ปฏิบัติจึงมีความสำคัญต่อการที่จะดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย

2.5.3.2 ความผูกพันและการยอมรับในนโยบาย จากแนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn กล่าวว่านโยบายนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้น เนื่องจากการที่เป้าหมายนั้นอาจขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติหรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติ สอดคล้องกับที่ Edward ได้กล่าวไว้ในตัวแปรจุดยืนหรือทัศนคติของผู้

ปฏิบัติซึ่งอธิบายว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้ไม่เพียงแต่จะต้องรู้ตัวตนเองต้องทำอะไรและมีความสามารถที่จะทำเท่านั้นแต่ผู้ปฏิบัติต้องปรารถนาที่จะกระทำให้สำเร็จด้วยโดยที่ผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่างานที่ได้รับมอบหมายมีผลต่อผลประโยชน์ขององค์กรและบุคลากรอย่างไร ในลักษณะเดียวกัน Sabatier and Mazmanian ก็ได้กล่าวถึงการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่าอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางและการลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในแต่ละนโยบายและทักษะในการเลือกทำในสิ่งที่ดีกว่า ประเด็นนี้ Sorg อธิบายไว้ว่าหากผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายตั้งแต่แรกหรือผู้ปฏิบัติต่อต้านนโยบายอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมประเภทตั้งใจไม่ทำตามและสำเร็จซึ่งเป็นพฤติกรรมประเภทที่ส่งผลให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จได้ จากผลการศึกษาของ สุรพร เสี้ยนสลาย ที่ทำการศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็พบว่าปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการซึ่งหมายถึงการยอมรับแนวคิดของนโยบายและความเต็มใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน

2.5.4 การเมือง

เรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้เนื่องจากในแต่ละช่วงเวลาของนโยบายจะมีความแปรปรวนของสถานะทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อมวลชนมีต่อปัญหา ความสนับสนุนหรือทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนโยบาย การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน ประชาชน นักการเมือง หน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นปัจจัยที่นโยบายไม่สามารถกำหนดไว้ได้ตั้งแต่แรกขึ้นอยู่กับสถานการณ์และในแต่ละปัจจัยก็ส่งผลดีและผลเสียต่างกันในแต่ละนโยบาย จากตัวแบบของ Van Meter and Van Horn กล่าวถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองว่ามีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมากทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมักมีผลต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ บางครั้งก็มีผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างๆ และต่อความตั้งใจของผู้ปฏิบัติด้วย ในตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านนี้ไว้ในกลุ่มตัวแปรที่ไม่ได้มาจากเนื้อหาสาระของนโยบายไว้ว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความเกี่ยวข้องกันระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง ความไม่แน่นอนทางการเมืองและปัญหาภายในท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ Sabatier ได้พัฒนาตัวแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาพรวมแล้วเขายังพัฒนากรอบแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองซึ่งอธิบายถึงความร่วมมือทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายด้วย ส่วนตัวแบบทางการเมืองของ วรเดช จันทรศร ได้กล่าวถึงปัจจัย

ภายนอกที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และหน่วยงานหรือบุคคลสำคัญอื่น ๆ ในการศึกษาการนำนโยบาย โฉนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าเงื่อนไขที่นำส่งผลการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ น่าจะเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองดังต่อไปนี้

2.5.4.1 ความเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชน เป็นนโยบายซึ่งมีที่มาจากความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ดังนั้นอาจเป็นไปได้ว่า แรงกดดัน จากภาคประชาชนหรือความเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานตาม นโยบายโฉนดชุมชนได้

2.5.4.2 ความไม่แน่นอนทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ เกิดขึ้นระหว่างที่มีนโยบายส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงาน หรือไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้ง ทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งความไม่แน่นอนทางการเมืองเหล่านี้ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญ ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

2.5.5 กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ก็ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญและส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ อาคม ใจแก้ว พบว่า ปัจจัยด้านลักษณะของประชาชนและปัจจัยด้านลักษณะชุมชนมีผลกระทบต่อความสำเร็จของ นโยบาย โดยปัจจัยด้านลักษณะชุมชนที่มีความเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของพื้นที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือหากสิ่งที่นโยบายต้องการมีความสอดคล้องกับ ลักษณะของชุมชนแล้วก็มีโอกาสที่นโยบายจะสำเร็จมากกว่าล้มเหลว ส่วนการศึกษาของเทพ ศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ ที่ทำการศึกษายจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไป ปฏิบัติกรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครพบว่า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของฝ่ายรับ บริการที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไป ปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีการศึกษาเรื่องการนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติ ของสุพร ภูเกษมวารงกูร ที่พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายมีความสำคัญเป็นอย่าง ยิ่งที่จะส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของ กลุ่มผู้รับบริการ และการได้รับประโยชน์จากนโยบายของผู้รับบริการจากการทบทวนผลงานวิจัย ดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วม จากชุมชนกลุ่มเป้าหมายแล้ว สรุปได้ว่าเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอาจเป็นเงื่อนไข สำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.5.5.1 ลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชนมี ความเกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมในแง่ของการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย

และทำการเกษตรและเกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้นลักษณะทางกายภาพของชุมชน การประกอบอาชีพของคนในชุมชน ประเภทของที่ดิน และหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน อาจจะส่งผลต่อการที่ชุมชนจะได้รับหรือไม่ได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบายซึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

2.5.5.2 คุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย ในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายนั้นได้มีการกำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่สามารถขอโฉนดชุมชนได้ ดังนั้นคุณสมบัติของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะกำหนดจำนวนชุมชนที่เข้ายื่นขอการพิจารณาในขั้นแรก นำไปสู่จำนวนชุมชนที่ถูกคัดกรองเพื่อให้ได้รับโฉนดชุมชน หากชุมชนกลุ่มเป้าหมายขาดคุณสมบัติตามที่นโยบายกำหนดไว้ ก็จะส่งผลให้ชุมชนไม่ได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบาย ดังนั้นคุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

2.5.5.3 ความรู้ความเข้าใจในนโยบาย ความรู้ความเข้าใจในนโยบายของสมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายอาจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย เนื่องจาก การดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากชุมชนกลุ่มเป้าหมาย ถ้าหากสมาชิกในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายก็จะส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่นทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนและส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

2.5.5.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน คือการที่สมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการเตรียมการเพื่อยื่นขอโฉนดชุมชน การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานในด้านการสำรวจพื้นที่ หรือเมื่อหน่วยงานต้องการเอกสารหรือข้อมูลเพิ่มเติมจากชุมชน เพราะถ้าหากสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการแล้วน่าจะส่งผลให้การดำเนินงานของชุมชนเป็นไปอย่างราบรื่นและส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน ซึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนด้วย

2.5.5.5 การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก การที่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งจะได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบายนั้นอาจขึ้นอยู่กับได้รับการสนับสนุนกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเช่น หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน หน่วยงานที่ดำเนินการโฉนดชุมชน หน่วยงานเอกชนต่าง ๆ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย หรือแม้กระทั่งพรรคการเมือง ซึ่งในการประสานงานเพื่อจัดทำโฉนดชุมชนนั้นต้องอาศัยการตัดสินใจจากหลายจุดซึ่งการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ อาจจะช่วยผลักดันให้ผ่านการพิจารณาได้ง่ายขึ้น เนื่องจากมีแรงขับเคลื่อนในการดำเนินงาน ดังนั้นการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ภาครัฐและ/หรือภาคเอกชนจึงอาจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนและส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนได้

บทที่ 3

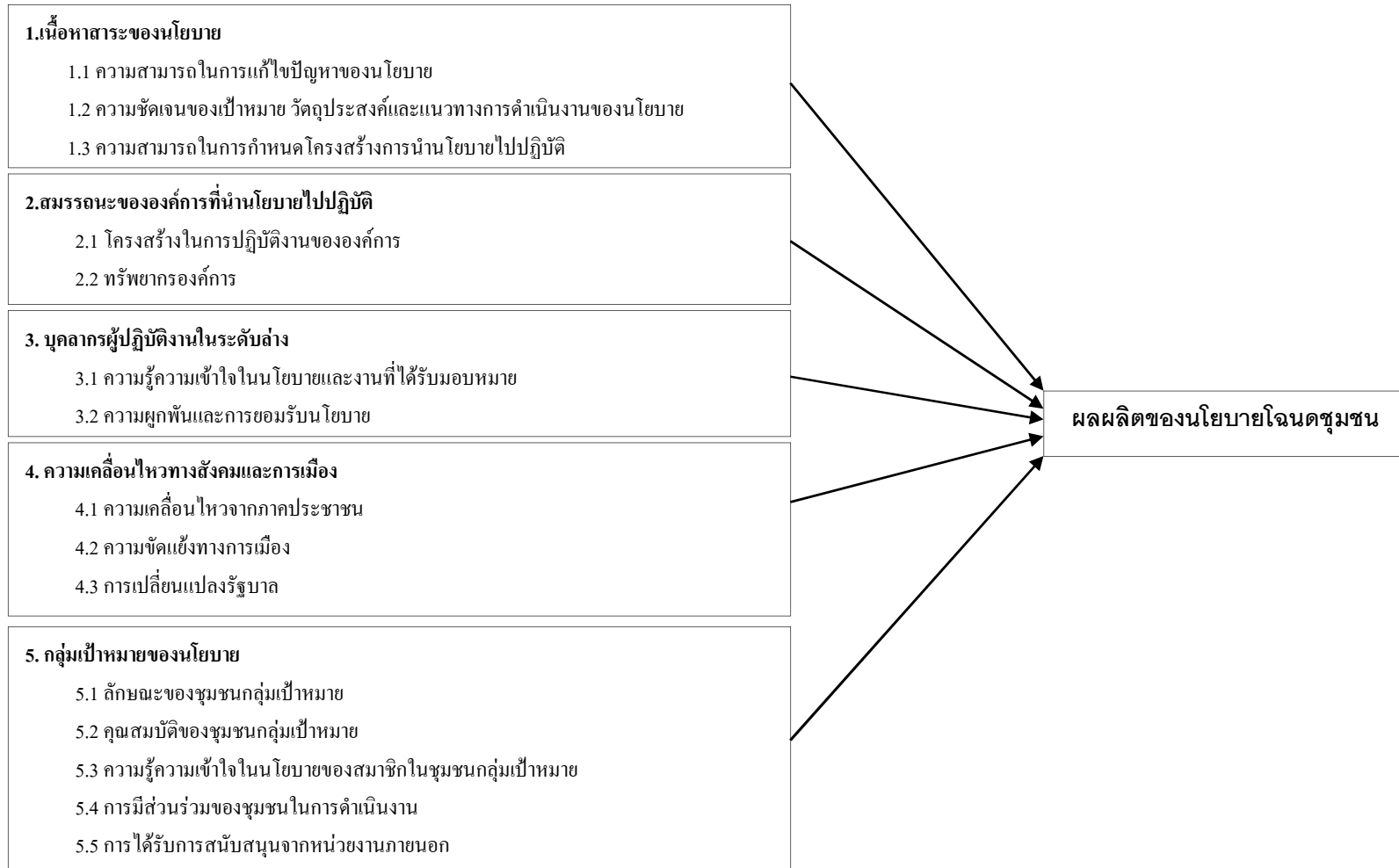
กรอบแนวคิดและวิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รูปแบบการวิจัยที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (A Case Study) เป็นวิธีการศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปรากฏการณ์เพื่อให้ได้รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ (สุรพล กาญจนะจิตรา, 2546: 17) ผู้วิจัยเน้นการศึกษาไปที่เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน ประกอบไปด้วย การศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนรวมถึงเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนซึ่งเป็นผลผลิตจากนโยบาย ซึ่งการศึกษาในรายละเอียดดังกล่าวจะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถหาคำตอบให้กับคำถามในการวิจัย 2 ประการได้แก่ ประการแรกมีเงื่อนไขหรือสาเหตุอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนเป็นไปอย่างล่าช้า และประการที่สอง เพราะเหตุใดชุมชนชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด จังหวัดนครปฐม และ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน จึงได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบาย

ในบทนี้ จะนำเสนอในส่วนของกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาและวิธีการศึกษา ประกอบด้วย กรอบแนวคิดที่เบื้องต้นในการศึกษา นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา วิธีการเก็บข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล นำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

3.1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา

การสร้างกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา ผู้วิจัยได้นำปัจจัยจากตัวแบบทางทฤษฎีผลงานวิจัยและแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์เข้ากับบริบทของนโยบายโฉนดชุมชน และสร้างเป็นกรอบกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา แบ่งออกเป็น 5 ด้าน โดยในแต่ละด้านประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพดังนั้นตัวแบบดังกล่าวจึงไม่ใช่กรอบการวิเคราะห์ที่ตายตัว ระหว่างการวิเคราะห์อาจมีการเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือรูปแบบของตัวแปรตามข้อเท็จจริงที่ค้นพบในการวิจัยต่อไป

3.2 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน หมายถึง จำนวนชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายดูจากผลการดำเนินงานตามนโยบายของสำนักงานโฉนดชุมชนถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2555 ซึ่งมีอยู่เพียง 2 ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนได้แก่ ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซาง จำกัด อำเภอป่าซาง จ.ลำพูน

เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย หมายถึง เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ด้านได้แก่ ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง ด้านความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง และด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน หมายถึง เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนในส่วนที่เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด ได้รับโฉนดชุมชน โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์หาสาเหตุของ Mill โดยใช้วิธีการดูตัวร่วม (Method of Agreement)

เนื้อหาสาระของนโยบาย หมายถึง ข้อความที่ได้จากการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำสั่งแต่งตั้งผู้ที่เกี่ยวข้องและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน โดยใช้เนื้อหาสาระของนโยบายจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงาน พ.ศ. 2553

ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย หมายถึง หากนโยบายจะมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้นั้นที่มาของการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายจะต้องเกิดขึ้นมาอย่างมีหลักการและเหตุผล มีแนวคิดทฤษฎีในเชิงวิชาการรองรับ ประกอบกับหลักเกณฑ์ของนโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากนัก ส่วนขอบเขตพฤติกรรมที่นโยบายต้องการควบคุมจะต้องจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ไม่กว้างเป็นต้นความชัดเจนในเนื้อหาสาระของนโยบาย หมายถึง ความชัดเจนในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยดูจากความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง

และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างในประเด็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมถึง
แนวทางการดำเนินการตามนโยบายโฉมหน้าชุมชน

ความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความ
สามารถของเนื้อหาสาระของนโยบายมีการกำหนดโครงสร้างในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม
ได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ที่
เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อ
ดำเนินงานโฉมหน้าชุมชน การกำหนดขั้นตอนดำเนินการและวิธีพิจารณาเพื่อดำเนินการให้ได้รับ
โฉมหน้าชุมชน การกำหนดวิธีการในการติดตามประเมินผลและแนวทางการดำเนินงานภายหลัง
ได้รับโฉมหน้าชุมชน

สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สมรรถนะขององค์กรหรือ
หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้า
ชุมชน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัด
ให้มีโฉมหน้าชุมชน และสำนักงานโฉมหน้าชุมชนซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี

โครงสร้างในการปฏิบัติงานขององค์กร หมายถึง ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการประกอบ
ด้วยสายของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ จำนวนของระดับชั้นในการบังคับ
บัญชา และขอบเขตของหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานควบคุมสมาชิกในองค์กร

ทรัพยากรขององค์กร หมายถึง ทรัพยากรที่มีอยู่หรือทรัพยากรที่ได้รับเพื่อดำเนินการ
ตามนโยบายโฉมหน้าชุมชน ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ สถานที่ดำเนินงาน วัสดุอุปกรณ์ที่
ใช้ในการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากหลักความเพียงพอต่อการดำเนินงาน และความสามารถ
ในการนำไปปฏิบัติ

บุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง หมายถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติในระดับล่างประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานด้านกฎหมาย ด้านประชาสัมพันธ์
สำรวจพื้นที่ และการประสานงาน ซึ่งอยู่ในรูปของคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานของ
คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้าชุมชน และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน
สำนักงานโฉมหน้าชุมชน

ความรู้ความเข้าใจในนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมายของบุคลากรผู้นำนโยบายไป
ปฏิบัติในระดับล่าง หมายถึง ระดับความรู้ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติ
ประเมินตนเองและเพื่อนร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาว่ามีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมาย
วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงหน้าที่ที่ตนเองได้รับมอบหมายในระดับมากน้อย
เพียงใด

ความผูกพันและการยอมรับนโยบาย หมายถึง ความรู้สึกของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มี
ต่อนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย แนวทางการดำเนินงานของนโยบายรวมถึง

ภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ว่ามีความรู้สึกเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่ชอบ ยอมรับหรือไม่ยอมรับ เต็มใจหรือไม่เต็มใจ ในเนื้อหาสาระของนโยบายและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง หมายถึง สถานการณ์หรือความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของนโยบาย อยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความเคลื่อนไหวเหล่านั้นอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของนโยบายโดนดชุมชน ในเบื้องต้นความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาได้แก่ความเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และความขัดแย้งทางการเมือง

ความเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน หมายถึง การที่ภาคประชาชนในลักษณะของกลุ่มบุคคลหรือเครือข่ายภาคประชาชนต่าง ๆ มีความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวกับนโยบายโดนดชุมชนอันเป็นผลกระทบต่อผลการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนของหน่วยงาน

ความขัดแย้งทางการเมือง หมายถึง การที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งแตกต่างกัน หรือไม่ลงรอยกันในทางการเมืองส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีการกระทำหรือไม่กระทำใดๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายโดนดชุมชนไปปฏิบัติ

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หมายถึง การที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 โดยจากเดิมเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ โดยพรรคเพื่อไทยซึ่งชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาลชุดต่อมาและมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย กลุ่มเป้าหมายของนโยบายหมายถึง ชุมชนที่ยื่นเอกสารแสดงความประสงค์ในการขอดำเนินงานโดนดชุมชนจากหน่วยงานเพื่อจัดทำโดนดชุมชน

ลักษณะของชุมชน หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของชุมชน การประกอบอาชีพของคนในชุมชน ขนาดประชากร การศึกษา ประเภทของที่ดิน ลักษณะการครอบครองที่ดิน และหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน

คุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย หมายถึง คุณสมบัติด้าน ระยะเวลาในการรวมตัวกันเป็นชุมชน มีคณะกรรมการที่กระทำการแทนในนามชุมชน มีหลักฐานการเป็นชุมชนเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน มีการยื่นเอกสารต่อหน่วยงานครบถ้วน

ความรู้ความเข้าใจในนโยบายของสมาชิกในชุมชน หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติ รวมถึงหน้าที่ของชุมชนที่ต้องดำเนินการภายหลังได้รับโดนดชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน หมายถึง สมาชิกในชุมชนทั้งที่มีรายชื่อเป็นคณะกรรมการและไม่มีรายชื่อมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดเตรียมเอกสารเพื่อขอโดนดชุมชน

มีส่วนร่วมในการผลักดันการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบาย

การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก หมายถึง การที่ชุมชนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกองค์การชุมชนในการช่วยเหลือการดำเนินงานเพื่อขอโฉนดชุมชน รวมถึงการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดไว้ในนโยบาย

ปจช. หมายถึง คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

อนุกรรมการ หมายถึง คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน หมายถึง การดำเนินงานใดๆ ก็ตามที่กระทำโดยชุมชน สำนักงานโฉนดชุมชน คณะกรรมการ ปจช. คณะอนุกรรมการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน อันเป็นกระทำที่นำไปสู่การออกหนังสืออนุญาต “โฉนดชุมชน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด หมายถึง ชุมชนบ้านคลองโยง ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันจดทะเบียนเป็น สหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และได้รับอนุญาตโฉนดชุมชน ในนาม “ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด”

ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซาง หมายถึง ชุมชนบ้านแม่อาว ตั้งอยู่ในพื้นที่ ตำบลนครเจดีย์ และชุมชนบ้านไร่แดง ตั้งอยู่ในพื้นที่ ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ซึ่งมีสมาชิกในชุมชนบางส่วนอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่มีโฉนดเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ร่วมกันจดทะเบียนเป็น สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด และได้รับอนุญาตโฉนดชุมชนในนาม “ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด”

3.3 กลุ่มเป้าหมายในวิจัย

เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจึงใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (Purposeful Sampling) ซึ่งจุดมุ่งหมายของการเลือกตัวอย่างแบบนี้ไม่ใช่เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทน แต่เพื่อให้ได้ตัวอย่างที่เหมาะสมกับแนวคิด เราเรียกผู้ที่สามารถให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นประโยชน์ในการวิจัยเหล่านั้นว่า Key Informants (ชาย โพธิสิตา, 2552: 118-120) ในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างในเชิงคุณภาพอยู่หลายประเภทด้วยกันโดยมีขั้นตอนและวิธีการในการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างที่เจาะจงเลือกมาจากประชากรที่แบ่งช่วงชั้นเพื่อให้สามารถครอบคลุมประชากรได้หลากหลาย (ชาย โพธิสิตา, 2552: 123) โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่

ใช้ในการศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 16 คน สามารถจำแนกประชากรที่จะศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง จำนวน 3 คน กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติ จำนวน 9 คน และกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับโฉนดชุมชน จำนวน 4 คน

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อได้ประชากรกลุ่มตัวอย่างแบ่งเป็น 3 กลุ่มแล้ว ต่อมาวิธีในการเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม โดยมีวิธีการเลือกตัวอย่างในการเก็บข้อมูลในแต่ละกลุ่มที่แบ่งช่วงชั้นดังต่อไปนี้

กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูงหรือผู้กำหนดนโยบาย จำนวน 3 คน ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างที่สุ่มจากประชากรที่เลือกมาอย่างเจาะจงซึ่งบุคคลที่เลือกมาเป็นบุคคลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของนโยบาย ผู้ที่ถูกเจาะจงเลือกมานั้นผู้วิจัยได้พยายามเลือกให้ครอบคลุมความหลากหลายในกลุ่มประชากรนี้มากที่สุดโดยเป็นบุคลากรที่มาจากทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และนักวิชาการ ประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) สาทิตย์ วงหนองเตย นักการเมือง ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

2) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

3) ประยงค์ ดอกลำไย ตัวแทนจากภาคประชาชนที่มีกิจกรรมด้านที่ดิน ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ 9 คน โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างจากบุคคลที่มีประสบการณ์มาก กล่าวคือเป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานที่สำคัญมากกว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั่วไป ใช้วิธีการค้นหาบุคคลด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างจากการแนะนำต่อๆ กันไป (Snowball Sampling) (ชาย โพธิ์สิตา, 2552: 120-122) ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน จำนวน 3 คน ได้แก่ สาทร วงศ์หนองเตย คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคเหนือ, ศักดิ์สิน บัจจักกะภักดี คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคใต้ และ ภูเบศ จันทนิมิ คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคกลาง

2) เจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 คน ได้แก่ ยอดวุฒิ กลิ่นทอง ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา และ สมมาตร บัวแดง

3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คน ได้แก่ สถิต พงษ์ สุดชูเกียรติ ผู้ปฏิบัติงานจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ อรรถนพ ชัยพรชนรัตน์ และ ธิติ กนกทวีฐาการ ผู้ปฏิบัติงานจาก กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับโหนดชุมชน จำนวน 4 คน ที่มีลักษณะความเป็นผู้นำชุมชนมีวิธีการเลือกโดยการแนะนำต่อๆ กันไป (Snowball Sampling) (ชาย โปทธิสิตา, 2552: 120-122) ประกอบด้วย สมาชิกในชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด จำนวน 2 คน ได้แก่ บุญลือ เจริญมี และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง สมาชิกในชุมชนสหกรณ์การเกษตรโหนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด จำนวน 2 คน ได้แก่ สวัสดิ์ กันธรรม และ รังสรรค์ แสนสองแคว

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลทั้งข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิได้แก่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) และข้อมูลทุติยภูมิได้แก่ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร บทความ งานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโหนดชุมชน ความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เอกสารที่ได้จากสำนักงานโหนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและเอกสารที่ได้รับจากกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา รวมถึงบทความข่าว จากสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อออนไลน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 การสัมภาษณ์

ในการศึกษาการนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้ ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง โดยจะมีการเตรียมแนวคำถามกว้างๆ ไว้ล่วงหน้า มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบ โดยผู้สัมภาษณ์เพียงแต่กล่าวให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบแนวความต้องการ แล้วให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าเรื่องโดยอิสระ โดยผู้วิจัยมีแนวคิดทางด้านทฤษฎีในเรื่องนั้นๆ อยู่บ้างแล้ว จึงได้มีการวางข้อคำถามไว้คร่าวๆ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้ออกมาเหล่านั้น และเป็นการสัมภาษณ์แบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (Focus Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก (In-depth Interview) คือผู้สัมภาษณ์จะต้องพยายามหันเหความสนใจของผู้ถูกสัมภาษณ์ให้เข้าสู่จุดที่สนใจคือ กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน และสิ่งที่เป็นเงื่อนไขที่คาดว่าจะส่งผลต่อการนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติ เมื่อเห็นว่าผู้ถูกสัมภาษณ์พูดนอกเหนือจากจุดที่สนใจก็ต้องพยายามโยนเข้าหาประเด็นที่ต้องการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ (สุภางค์ จันทวานิช, 2554: 79)

3.4.2 การใช้ข้อมูลเอกสาร

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ข้อมูลเอกสารในครั้งนี้นำมาประกอบด้วยการใช้ข้อมูลประเภทเอกสารชั้นต้น คือเอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงถือเป็นต้นฉบับเช่น บันทึกผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ประกาศ หรือกฎหมาย และข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรองคือ ข้อมูลหลักฐานที่มีใช้มาได้มาโดยตรงจากเหตุการณ์หรือสถานการณ์หนึ่ง ๆ แต่ได้มาจากการที่มีผู้รวบรวมไว้แล้วนำมาวิเคราะห์ เสนอ หรืออ้างอิง ซึ่งข้อมูลเอกสารชั้นรองที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการศึกษาได้แก่ บทความ ข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ หรือข่าวจากสื่อออนไลน์ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโฉนดชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโฉนดชุมชน เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบประเด็นในการศึกษา

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในครั้งนี้อยู่ในรูปแบบของแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวคำถามกว้าง ๆ ไม่จำกัดคำตอบ และในการเก็บข้อมูลจริงอาจมีประเด็นคำถามที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ หรือการเลือกคำถามบางประเด็นที่จะถามกลุ่มเป้าหมายตามความเหมาะสมและความสอดคล้องกับสถานการณ์ในการเก็บข้อมูล โดยผู้วิจัยเป็นผู้เก็บข้อมูลเองทั้งหมด โดยมีประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่มจำแนกตามกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา

ด้าน	ตัวแปร	แนวคำถาม	เครื่องมือ
1. เนื้อหาสาระของนโยบาย	1.1 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายคืออะไรบ้าง - ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลได้มาโดยวิธีใด - เนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีเรื่องหรือประเด็นอะไรบ้าง - มีวิธีการอย่างไรที่จะได้มาซึ่งเนื้อหาสาระหลักๆ ของนโยบายและมีการเชื่อมโยงกับแนวคิดใดบ้าง - เนื้อหาสาระของนโยบายสอดคล้องกับกฎหมายใดบ้าง - ขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายได้แก่กลุ่มใดบ้าง 	(1)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ด้าน	ตัวแปร	แนวคำถาม	เครื่องมือ
	1.2 ความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย	- เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายโดนตชุมชน - หลักการของนโยบายโดนตชุมชน - หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานตามนโยบายโดนตชุมชน	(1) , (2) , (3) และ (4)
	1.3 ความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ	- ลักษณะการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานมีลักษณะอย่างไร - ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันต่าง ๆ ภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะอย่างไร- กฎที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติการเอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ - ลักษณะในการมอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ - ลักษณะการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการมีมากน้อยเพียงใด	(1) , (2) , (3) และ (4)
2. สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	2.1 โครงสร้างในการปฏิบัติงานขององค์กร	- ความซับซ้อนของโครงสร้างในการปฏิบัติงานมีลักษณะอย่างไร - มีลักษณะความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง - มีการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ	(2) และ (3)
	2.2 ทรัพยากรขององค์กร	- งบประมาณความเพียงพอต่อการดำเนินงานในแต่ละส่วนหรือไม่ - วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงานที่จำเป็นมีอะไรบ้างมีความเพียงพอและสามารถนำไปปฏิบัติงานหรือไม่ - บุคลากรมีความเพียงพอและความสามารถในการปฏิบัติงานหรือไม่	(2) และ (3)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ด้าน	ตัวแปร	แนวคำถาม	เครื่องมือ
3. เงื่อนไขด้านบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง	3.1 ความรู้ความเข้าใจในนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมาย	- ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการดำเนินงานในส่วนที่ต้องปฏิบัติอย่างไร - ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด	(2) , (3) และ (4)
	3.2 ความผูกพันและการยอมรับนโยบาย	- ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นต่อภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างไร - ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นต่อหลักการ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างไร - ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นต่อแนวทางในการดำเนินงาน และระเบียบวิธีพิจารณาขั้นตอนการพิจารณาต่างๆ อย่างไร	(2) , (3) และ (4)
4. ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมและการเมือง	4.1 การสนับสนุนจากภาคประชาชน	- การสนับสนุนจากภาคประชาชน ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน หรือการวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาชนส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร - สื่อมวลชนให้ความสนใจในนโยบายนี้หรือไม่อย่างไรและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร	(1) , (2) และ (3)
	4.2 สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	- มีสถานการณ์ทางการเมืองเรื่องใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายไปปฏิบัติและส่งผลอย่างไร - การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองในเรื่องใดบ้าง - มีความเห็นทางการเมืองที่ไม่ตรงกันในเรื่องใดบ้างที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	(1) , (2) , (3) และ (4)
	4.3 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล	- การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลต่อการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร	(1) , (2) และ (3)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ด้าน	ตัวแปร	แนวคำถาม	เครื่องมือ
5. กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	5.1 ลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย	- ลักษณะของชุมชนที่ยื่นขอเงินอุดหนุนจากนโยบายส่วนใหญ่มีลักษณะอย่างไร - ลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับเงินอุดหนุนควรมีลักษณะเป็นอย่างไร - ลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินอุดหนุนมีลักษณะเป็นอย่างไร	(2) , (3) , (4) และ (5)
	5.2 คุณสมบัตินโยบายของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย	- คุณสมบัติของชุมชนที่ส่งผลให้ได้รับเงินอุดหนุนมีอะไรบ้าง - ชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนมีคุณสมบัติเป็นอย่างไร ยกตัวอย่างพอสังเขป - คุณสมบัตินโยบายใดที่ส่งผลให้ชุมชนไม่ได้รับเงินอุดหนุน - ชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินอุดหนุนแล้วมีคุณสมบัติเป็นอย่างไร	(2) , (3) , (4) และ (5)
	5.3 ความรู้ความเข้าใจในนโยบาย	- ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ - สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายเงินอุดหนุนหรือไม่ - ชุมชนมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานและหน้าที่ของชุมชนที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายหรือไม่อย่างไร	(2) , (3) และ (5)
	5.4 ทักษะของชุมชนที่มีต่อนโยบาย	- ชุมชนมีความรู้สึกต่อหลักการของนโยบายเงินอุดหนุนเป็นอย่างไร - ชุมชนมีความรู้สึกต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างไร - ชุมชนมีความรู้สึกต่อแนวทาง ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติที่มี ตาตามนโยบายเงินอุดหนุนอย่างไร	(5)
	5.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน	- ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อขอจัดทำเงินอุดหนุนอย่างไรบ้าง - การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนมีลักษณะเป็นอย่างไร	(2) , (3) และ (5)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ด้าน	ตัวแปร	แนวคำถาม	เครื่องมือ
		- สมาชิกในชุมชนให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเพื่อจัดทำโฉนดชุมชนมากน้อยเพียงใด	
	5.6 การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก	- มีหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้างที่ให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานเพื่อขอจัดทำโฉนดชุมชนของชุมชน - ชุมชนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรการภายนอก ชุมชนในการดำเนินงานจัดทำโฉนดชุมชนอย่างไร	(1) , (2) , (3) , (4) และ (5)

จากตาราง 3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์คือแบบสัมภาษณ์ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ชุด ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดทำโฉนดชุมชน 2) แบบสัมภาษณ์ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน 3) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดทำโฉนดชุมชน 4) แบบสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) แบบสัมภาษณ์ผู้แทนชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (ดูเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ในภาคผนวก ก)

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิมาจัดทำให้เป็นระบบเพื่อเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลดังกล่าว โดยมีแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

3.6.1 ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล

ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้สามารถประมวลได้ได้เป็นขั้นตอนหลักของการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย 5 ขั้นตอนที่สำคัญ (สูกางค์ จันทวานิช, 2552: 17-52) ในแต่ละขั้นตอนอาจไม่ได้แยกตามลำดับก่อนหลังอย่างชัดเจนในบางขั้นตอนอาจต้องมีการกระทำไปพร้อมๆ กัน สามารถอธิบายขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างคร่าวๆ ดังต่อไปนี้

3.6.1.1 การใช้แนวคิดทฤษฎีเพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ โดยก่อนเริ่มเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีมาเพื่อช่วยให้มีกรอบกว้างๆ และมีระบบใน

การศึกษาปรากฏการณ์ แล้วนำมาจัดทำเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาในรูปของตัวแบบซึ่งแสดงให้เห็นตัวแปรต่างๆ ที่จะศึกษาดังภาพที่ 3.1 ซึ่งผู้วิจัยสามารถปรับกรอบแนวคิดนี้ได้ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังไม่แน่ใจว่าข้อสรุปนั้นหนักแน่นเพียงพอ อีกทั้งกรอบแนวคิดนี้ไม่ใช่ประมวลแนวคิดทฤษฎีทั้งหมดว่าด้วยปรากฏการณ์ที่ศึกษา

3.6.1.2 การตรวจสอบข้อมูล เมื่อได้กรอบแนวคิดทฤษฎี แล้วผู้วิจัยจะหยุดพักเลิกใช้แนวคิดทฤษฎีไว้ชั่วคราวเพื่อนำตัวเองเข้าสู่สัมพัทธ์ปรากฏการณ์และพยายามเข้าใจถึงวิธีการอธิบายปรากฏการณ์แบบคนใน (Insider) โดยปลอดภัยจากอิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีที่ได้ศึกษามาเพื่อไม่ให้เกิดการเก็บรวบรวมข้อมูลปรากฏการณ์จำกัดอยู่เพียงในกรอบแนวคิดที่ตั้งเอาไว้ตั้งแต่ต้นและปล่อยให้ข้อมูลเป็นไปตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หลังจากที่มีกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แล้ว ก่อนที่จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้มั่นใจในความเชื่อถือได้ของข้อมูลโดยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นการแสวงหาความเชื่อถือได้ของข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน มีหลักการที่สำคัญคือ การไม่ปักใจเชื่อว่าแหล่งข้อมูลแหล่งใดแหล่งหนึ่งที่ได้มาแต่แรกเป็นแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้แล้ว นักวิจัยจำเป็นต้องแสวงหาความเป็นไปได้ว่ายังมีแหล่งอื่นใดอีกบ้าง ซึ่งข้อมูลแหล่งอื่นๆ มีได้อีกมากมาย แต่เมื่อประมวลเข้าด้วยกันแล้วก็รวมได้เป็นเพียงข้อมูลสองแหล่งคือข้อมูลที่เป็นเหมือนแบบแรก และข้อมูลที่ต่างกับแบบแรกซึ่งเรียกได้ว่าแบบที่สอง ส่วนข้อมูลใดที่ต่างไปจากแบบที่หนึ่งและแบบที่สองก็ล้วนถือเป็นข้อมูลแบบที่สามโดยที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเองจึงไม่ต้องมีข้อมูลแบบที่สี่ แบบที่ห้า ฯลฯ อีกต่อไป ลักษณะข้อมูลทั้งสามแบบนี้เองที่ทำให้เรียกวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบนี้ว่าแบบสามเส้า

3.6.1.3 การจดบันทึกและการทำดัชนีข้อมูล ในขณะที่ตรวจสอบข้อมูลและหลังการตรวจสอบข้อมูลแล้วผู้วิจัยจะมีการจดบันทึกข้อมูลที่ได้อีกจากการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลได้แก่การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการประกอบการใช้ข้อมูลเอกสาร หลังจากที่ได้จดบันทึกแล้วผู้วิจัยจะนำมาทำดัชนีข้อมูลหรือเรียกวิธีนี้ว่าการทำรหัสข้อมูล (Coding) เพื่อจัดหมวดหมู่ของข้อมูลที่ได้มาซึ่งจะเป็นการสะสางข้อมูลพร้อมกับเตรียมข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไปด้วย

3.6.1.4 การทำข้อสรุปชั่วคราวและการกำจัดข้อมูล หลังจากที่มีการทำดัชนีข้อมูลแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการทำข้อสรุปชั่วคราว กล่าวคือเป็นการนำความคิดที่ผู้วิจัยประมวลได้จากการทำดัชนีข้อมูลซึ่งจะช่วยเป็นทิศทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อและยังเป็นการช่วยลดขนาดของข้อมูลและช่วยกำจัดข้อมูลที่ไม่ต้องการออกไปได้ การกำหนดทิศทางของข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาปรากฏการณ์จะช่วยไม่ให้มีข้อมูลกว้างหรือมากเกินไปจนไม่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้

3.6.1.5 การสร้างบทสรุปและการพิสูจน์บทสรุป ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะมีข้อค้นพบเบื้องต้นอันได้มาจากข้อสรุปชั่วคราวที่ถูกตรวจสอบ ยืนยัน และตัดทอนข้อมูลที่ไม่

เกี่ยวข้อออกไปแล้ว ต่อมาจะได้นำข้อสรุปย่อยเหล่านั้นมาเชื่อมโยงกันเพื่อให้เป็นบทสรุปซึ่งจะตอบปัญหาของการวิจัย ในขั้นตอนนี้แนวคิดทฤษฎีจะถูกนำมาใช้อีกครั้งโดยมีลักษณะการนำมาใช้อยู่ 2 ประการได้แก่ ประการแรกผู้วิจัยจะนำข้อสรุปเบื้องต้นที่สร้างขึ้นจากข้อมูลมาพิจารณาว่าสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่ได้ศึกษาไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่อย่างไร หรือหากข้อสรุปเบื้องต้นหรือบทสรุปการวิจัยที่ค้นพบนั้นพิสูจน์ได้ว่าไม่เหมือนกับแนวคิดทฤษฎีใดๆ ที่ได้มีผู้เสนอขึ้นไว้เลยอาจต้องมีการตรวจสอบข้อสรุปจนเชื่อถือได้แล้วสร้างเป็นสมมติฐานหรือแนวคิดใหม่สำหรับอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

3.6.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นมีอยู่หลายรูปแบบผู้วิจัยจึงเลือกนำมาใช้ในการวิเคราะห์หลายลักษณะเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ถูกต้องและชัดเจนมากที่สุด รูปแบบที่ผู้วิจัยเลือกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้คือ

3.6.2.1 การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการตรวจสอบข้อมูลในครั้งนี้ได้แก่ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) สำหรับวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลหรือเรียกว่าเป็นการตรวจสอบโดยใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกันเพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบจากแหล่งบุคคล เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่สามารถให้ข้อมูลชนิดเดียวกันได้มีจำนวนมากกว่าหนึ่งคน ข้อมูลที่จะได้มาจะเป็นข้อมูลในเรื่องเดียวกันแต่มีการสัมภาษณ์บุคคลมากกว่าหนึ่งท่าน จึงเหมาะแก่การใช้แหล่งบุคคลในการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูล ส่วนอีกวิธีการหนึ่งที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการตรวจสอบข้อมูลคือวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหมายถึงการใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่ต่างกันออกไปเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วย (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2554: 129-130)

3.6.2.2 การสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) คือ วิธีตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็นแล้วสรุปสิ่งเหล่านี้ออกมาในรูปของสมมติฐานชั่วคราว (Working Hypothesis) ซึ่งเป็นข้อสรุปที่สร้างขึ้นในระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งจะจริงหรือไม่จริงยังไม่ทราบแต่จะต้องสรุปไว้เพื่อที่จะทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพิ่มเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อไป ดังนั้นในการเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ละกรณีหรือแต่ละรายผู้วิจัยจะต้องนำมาสร้างข้อสรุปเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย และสร้างสมมติฐานชั่วคราวขึ้นมาแล้วทำการศึกษารวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การสรุปเป็นข้อค้นพบในการวิจัยต่อไป

3.6.2.3 การวิเคราะห์หาสาเหตุของ Mill (John Stuart Mill) ในส่วนของการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโน้มน้าวจิตใจ ซึ่งต้องมีการศึกษาข้อมูลจากทั้งสองชุมชนที่

ได้รับโฉนดชุมชนซึ่งในครั้งนี้อาจต้องมีการนำมาเปรียบเทียบข้อมูล (Comparison) โดยการแสวงหาความเหมือนที่อยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูลตั้งแต่สองชุดขึ้นไปอย่างเป็นระบบ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552: 91) ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการวิเคราะห์หาสาเหตุของ Mill โดยใช้วิธีคู่ตัวร่วม (Method of Agreement) ซึ่งมีกฎอยู่ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ข้อมูลสองชุดขึ้นไป และในข้อมูลเหล่านั้นมีปรากฏการณ์ที่เหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง ปรากฏการณ์ที่ทุกข้อมูลมีส่วนร่วมกันนั้นย่อมเป็นเหตุหรือเป็นผลของปรากฏการณ์ที่ต้องการพิสูจน์ (ภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538: 141) สำหรับครั้งนี้มีข้อมูลอยู่สองชุดได้แก่ ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด มีปรากฏการณ์ที่เหมือนกันคือได้รับหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนจากนโยบาย โดยโฉนดชุมชนนั้นเป็นผลของปรากฏการณ์ที่ต้องการพิสูจน์ สิ่งที่จะต้องทำการพิสูจน์คือสาเหตุที่ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน โดยการวิเคราะห์หาสาเหตุที่เหมือนกันระหว่างชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนซึ่งเป็นผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

บทที่ 4

กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

บทที่ 4 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ เป็นการนำเสนอถึงกระบวนการขั้นตอน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาทั้งที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูงและระดับล่าง ทั้งนี้ก่อนนำเสนอให้ทราบถึงกระบวนการของการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอให้ทราบถึงขอบเขตในการเริ่มต้นนโยบายพอสั่งเขปดังนี้

จุดเริ่มต้นของนโยบายโฉนดชุมชนเกิดขึ้นจากการที่เครือข่ายภาคประชาชนซึ่งรวมตัวกันในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เข้ามาเสนอปัญหาและหลักคิดต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชนให้แก่รัฐบาลตั้งแต่ช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2550 ในครั้งนั้นมีการเปิดเวทีพรรคการเมืองพบประชาชนซึ่งทางพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่รับข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชนไว้พิจารณา แต่ปรากฏว่าผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 พรรคประชาธิปัตย์แพ้การเลือกตั้งและพรรคที่ได้เป็นรัฐบาลในขณะนั้นเป็นพรรคที่ไม่ได้รับข้อเสนอดังกล่าว ต่อมาในภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมาชฌิมาริปไตย ทำให้สมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีจากพรรคพลังประชาชนพ้นจากตำแหน่ง หลังจากนั้นมีการเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนที่ 27 ของประเทศไทย ในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; มติชนออนไลน์ 2553, 29 พฤศจิกายน) หลังจากรู้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นรัฐบาล คปท. จึงเข้ามาพบผู้บริหารพรรคเพื่อผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินและยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี หนึ่งในข้อเสนอนั้นคือเรื่องโฉนดชุมชน ซึ่งทางพรรคให้การตอบรับมาว่า เข้าใจแนวคิดนี้และจะบรรจุไว้ในนโยบาย (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) ในครั้งนั้นอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีรับปากว่า “จะเร่งแก้ ปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการทำมานานแล้ว” (มติชนออนไลน์ 2551, 19 ธันวาคม) สอดคล้องกับที่ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย

(2556) ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้คิดเรื่องการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินให้แก่ประชาชนมานานแล้ว

ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติจึงมีขอบเขตเริ่มต้นจากที่นโยบายโฉนดได้ปรากฏขึ้นในถ้อยแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยมีสิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ เรื่องนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภาคการเกษตร ข้อที่ 4.2.1.8 คือ

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของนิคมการเกษตร” (คณะรัฐมนตรี, 2551: 20)

เมื่อปรากฏคำว่า “โฉนดชุมชน” ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลแล้วจึงถือได้ว่านโยบายโฉนดชุมชนได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ดังนั้นในส่วนของบริษัท 4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงกระบวนการในการดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการประกาศนโยบายโฉนดชุมชนดังกล่าว ซึ่งประกอบไปด้วย 5 กระบวนการหลัก ได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติการสร้างการยอมรับนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน อธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

4.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย

กระบวนการแรกของการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติคือ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบายในช่วงเริ่มต้น เพราะว่่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของภาคประชาชนจึงยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อนโยบายปรากฏในถ้อยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว สองเดือนถัดมา คปท. ซึ่งติดตามการดำเนินงานของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเห็นว่านโยบายโฉนดชุมชนยังไม่มีควมคืบหน้า จึงเข้ามาชุมนุมร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนอีกหลายเครือข่าย ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 เพื่อเจรจาเรียกร้องให้รัฐบาลเดินหน้าผลักดันนโยบายและกำหนดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อแก้ไข

ปัญหาที่ดินตามที่ระบุไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) รัฐบาลจึงแต่งตั้งคณะ/หน่วยงาน ต่าง ๆ ขึ้นมารับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบาย ดังต่อไปนี้

4.1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

หลังจากที่ คปท. เข้ามากระตุ้นการดำเนินงานของรัฐบาล ในเบื้องต้นรัฐบาลจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 71/2552 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ คปท. ซึ่งมีอยู่หลายเรื่องที่เสนอต่อรัฐบาลหนึ่งในนั้นคือเรื่องโฉนดชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) การแต่งตั้งคณะกรรมการในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการโดยโครงสร้าง คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ คปท. ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีข้าราชการระดับผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชน เข้ามารับตำแหน่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) นายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น ประธานกรรมการ 2) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สาทิตย์ วงศ์หนองเตย เป็นรองประธานกรรมการ 3) กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชนอีกหลายท่าน 4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ 5) กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ได้แก่ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และตัวแทนจากภาคประชาชนอีกหนึ่งท่าน (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552) สรุปโครงสร้างในการดำเนินงานเบื้องต้นพบว่ามีตัวแทนจากภาคการเมือง 9 คน ข้าราชการประจำ 9 คน และภาคประชาชน จำนวน 17 คน (เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2555: 107-108) คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของ คปท. อำนวยการ เร่งรัดการดำเนินงาน และติดตามผลการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย เชิญผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552)

4.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน

หลังจากมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ คปท. แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมและเห็นว่าควรต้องมีคณะอนุกรมเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาแนวทางการดำเนินงานของนโยบาย โดยเฉพาะเรื่องโฉนดชุมชนซึ่งเป็นนโยบายใหม่ ยังไม่มีแนวทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานที่ชัดเจน จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน และมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาล ซึ่งมีหลายเรื่อง เช่น ธนาकारที่ดิน มาตรการทางภาษี การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงเรื่องโฉนดชุมชนด้วย (ประยงค์ ดอกลำไย, 2556) โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ 2) อนุกรรมการ ประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ รองเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตัวแทนจากภาคประชาชนอีกหลายท่าน 3) ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ 4) อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้แก่ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมที่ดิน และตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชนอีกหนึ่งท่านสรุปโครงสร้างคณะกรรมการศึกษาแนวทาง ประกอบไปด้วยผู้แทนจากภาคการเมือง 1 คน คือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 คน และตัวแทนจากภาคประชาชนจำนวน 10 คน (เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2555: 110) ด้วยเหตุที่ว่าเป็นนโยบายที่ภาคประชาชนเสนอต่อรัฐบาลจึงมีผู้แทนจากเครือข่ายภาคประชาชนร่วมอยู่ด้วยในทุกโครงสร้างของคณะทำงานที่มีการแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

4.1.3 การจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน

หลังจากที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้ เป็นกรรมการและเลขานุการใน คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ คปท. และผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและระเบียบกลางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายให้เป็นเลขานุการของ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางฯ ผู้บริหารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรว่า ต้องมีการจัดตั้งฝ่าย/กอง มารับผิดชอบงานนโยบายโฉนดชุมชนโดยเฉพาะ จึงมีคำสั่งสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2552 จัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนและมอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ ในเบื้องต้นมีการมอบหมายข้าราชการปฏิบัติงานจริง 4 คน พนักงานราชการ 1 คน นอกนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตำแหน่งไม่ระบุตัวบุคคล (สมมารถ บัวแดง, 2556) โดยใช้วิธีการเกลี้ยอัตรากำลังพลที่มีอยู่แล้ว ซึ่งเป็นไปตามดุลยพินิจของผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนงานใน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เห็นสมควรว่าจะเลือกผู้ปฏิบัติงานอย่างไร ประกอบกับความสมัครใจของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติงานที่เห็นว่านโยบายโฉมหน้าใหม่เป็นนโยบายใหม่ และเป็นโอกาสที่จะได้ทดลองปฏิบัติงานใหม่ จึงยอมเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานโฉมหน้าใหม่ตามที่ได้รับมอบหมาย (สมมารถ บัวแดง, 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตรา, 2556)

วิธีการแสวงหากลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักนายกรัฐมนตรีคือการรวบรวมผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเริ่มจากการแสวงหาความร่วมมือจากผู้บริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานก่อน แล้วให้แต่ละหน่วยงานไปแสวงหาผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปและเพราะว่านโยบายเกิดขึ้นจากการผลักดันของเครือข่ายภาคประชาชนจึงมีตัวแทนจากเครือข่ายประชาชนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังนั้นโครงสร้างคณะกรรมการจึงประกอบด้วยบุคลากรทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าในกระบวนการกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบายในเบื้องต้นเริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ คปท. ก่อนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารประเทศและผู้บริหารระดับสูงของแต่ละกระทรวงหรือ หน่วยงาน จากนั้นมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางฯ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งลักษณะงานของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางฯ จะมีความเฉพาะเจาะจงในงานมากยิ่งขึ้น ผู้บริหารในแต่ละกระทรวงจะแสวงหาผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานของนโยบายในระดับกรมหรือสำนักงาน โดยให้อธิบดีกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการมาปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานนโยบายแทนหน่วยงาน และรัฐบาลเห็นว่างานนโยบายโฉมหน้าใหม่เป็นงานที่ต้องอาศัยเจตจำนงของรัฐบาลกลาง (Political Will) เพราะฉะนั้นสำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายโฉมหน้าใหม่ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556) โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของนโยบาย ทางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ทำการจัดตั้งสำนักงานโฉมหน้าใหม่ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในเพื่อเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานตามนโยบายโฉมหน้าใหม่

4.2 การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ

นโยบายโฉมหน้าใหม่ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการด้วยความที่ว่าจะ “เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้ว ในรูปของโฉมหน้าใหม่” จะเห็นได้ว่าถ้อยแถลงนโยบายดังกล่าวยังมีความเป็นนามธรรม กล่าวคือ ยังไม่มีรายละเอียดที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ดังนั้นหลังจากที่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายในเบื้องต้นแล้วกระบวนการถัดมาก็คือ การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ จำแนกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลักดังต่อไปนี้

4.2.1 การศึกษาแนวทางการดำเนินงาน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่ การจะกำหนดรายละเอียดของนโยบายได้นั้นจึงต้องเริ่มจากการศึกษาทำความเข้าใจเพื่อหาเจตนารมณ์ รายละเอียดตามข้อกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางร่วมกับสำนักงานโฉนดชุมชน โดยผู้ปฏิบัติใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ มีการจัดประชุมร่วมกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่ดินของรัฐ และมีการเชิญนักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) อธิบายว่า มีเจ้าหน้าที่จากสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประสานมาเพื่อขอร้องงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และเชิญไปอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน พบว่าแนวคิดและผลงานด้านวิชาการที่มีอยู่ มีความสอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการจึงได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะทำงานในเวลาต่อมา

การดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนในช่วงแรก รัฐบาลได้ใช้วิธีการระดมความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน และนักวิชาการ โดยจัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน” ที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2552 และต่อมาได้ดำเนินการจัดสัมมนาในส่วนภูมิภาคอีก 4 ภาค ในขณะเดียวกันก็มีการประชุมสัมมนาเพื่อเป็นการศึกษาแนวทาง หาข้อมูล รวมถึงเป็นการประชาสัมพันธ์นโยบายไปด้วยซึ่งระหว่างนั้นภาคประชาชนทั้ง คปท. และเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมืองต่างได้เสนอรายชื่อชุมชนนาร่องที่จะขอดำเนินงานโฉนดชุมชนไว้จำนวน 88 ชุมชน ในเบื้องต้นคณะทำงานจึงได้เริ่มจากการศึกษาแนวทางการดำเนินงานโฉนดชุมชนจากรายชื่อชุมชนนาร่องเหล่านั้น และนำข้อมูลของชุมชนมาสรุปตามประเภทที่ดิน หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน (สมมารถ บัวแดง, 2556)

ตลอดทั้งปี 2552 เป็นปีแห่งการริเริ่มในการทำความเข้าใจและข้อตกลงเรื่องนโยบายโฉนดชุมชน เป็นกระบวนการเตรียมในเรื่องรายละเอียดของนโยบาย แต่เนื่องด้วยหลักเกณฑ์แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนยังไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายใดๆ ขึ้นมารองรับโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดหน่วยงานกลางที่เป็นเจ้าภาพในการรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนยังขาดหลักเกณฑ์ รายละเอียดวิธีการที่ชัดเจนสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นสมควรว่าน่าจะต้องออกเป็นกฎหมาย หากแต่กระบวนการในการร่างกฎหมายนั้นต้องใช้เวลาเกินกว่าจะสามารถดำเนินการได้ อย่างน้อยอาจต้องใช้เวลาถึงห้าปีหรือสิบปี กว่าที่จะได้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงตกลงกันว่าให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมารองรับอำนาจในการจัดการเสียก่อน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ถือปฏิบัติในเบื้องต้น และคิดว่าเป็นวิธีที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้เร็วที่สุด ซึ่งอำนาจของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้ โดยวางแผนไว้ว่าระเบียบสำนักนายก รัฐมนตรีจะ

เป็นบันไดขั้นแรกของนโยบายโฉมหน้าชนที่จะนำไปสู่การดำเนินงานตามนโยบาย เมื่อเกิดผลผลิตได้บางส่วนจะนำไปสู่การผลักดันเป็นกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สมมาตร บัวแดง, 2556)

4.2.2 การกำหนดเนื้อหาสาระหลักของนโยบาย

หลังจากที่มีการศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายแล้วได้ข้อสรุปว่าจะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจึงเริ่มมีการดำเนินงานเพื่อกำหนดเนื้อหาสาระหลักของนโยบาย อธิบายได้เป็น 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.2.2.1 การร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมหน้าชน คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางฯ ได้ร่วมมือกับคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมหน้าชน โดยมีการประชุมร่างระเบียบเกิดขึ้นหลายซึ่งกระบวนการร่างระเบียบในครั้งนี้ต้องนำข้อเสนอของภาคประชาชนความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย ข้อเสนอจากภาคการเมือง และความถูกต้องในเชิงวิชาการมาปรับเข้าหากันเพื่อให้สามารถยอมรับได้สำหรับทุกฝ่าย อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) หนึ่งในคณะกรรมการในการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการในการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมหน้าชนในครั้งนี้ว่า ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายที่แก้ไขปัญหาลักษณะนี้อยู่ ในการดำเนินการในครั้งนี้ถือเป็นการทดลองในสิ่งที่ตอบโจทย์รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน แต่กฎหมายทั้งหมดในประเทศไทยไม่มีมาตราใดเลยที่ระบุไว้ว่าชุมชนมีสิทธิ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงคิดว่านี่คือบททดลอง ซึ่งทางคณะกรรมการพยายามร่างขึ้นมาโดยให้บิดเบือนไปจากกฎหมายที่มีอยู่ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมีวิธีการคือ เมื่อออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ให้มีคณะกรรมการไปพิจารณาในแต่ละชุมชนแล้วส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ไปพิจารณาต่อว่าจะให้ดำเนินงานโฉมหน้าชนหรือไม่ นี่คือนโยบายปฏิบัติที่สามารถร่างออกมาได้ ในที่สุด เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2552 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานในการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายในครั้งนี้ ได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่า ได้ศึกษาแนวทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่แล้ว เห็นสมควรว่าให้นำแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉมหน้าชนไปสู่การปฏิบัติพร้อมกับเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมหน้าชนให้ทางคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาต่อ ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้ให้การพิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างระเบียบฯ ดังกล่าว และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตรวจสอบพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป (สาทิศย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

4.2.2.2 การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในกระบวนการทางกฤษฎีกาซึ่งเป็นกระบวนการทำให้ถูกต้องทางกฎหมาย (Legitimation Process) เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ใช้เวลากว่าเจ็ดเดือนถึงได้ประกาศใช้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องนำร่างระเบียบฯที่ได้มาผ่านกระบวนการพิจารณาเพื่อให้ถูกต้องตามหลักการทางกฤษฎีกาและไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้ร่างระเบียบฯ ดังกล่าวผ่านการปรับแก้เนื้อหาไปบางส่วน ประยงค์ ดอกลำไย (2556) ตัวแทนภาคประชาชนซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการในการร่างระเบียบฯ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนอธิบายถึงประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขปรับปรุงระเบียบฯ ดังกล่าวไว้ในขั้นตอนการร่างระเบียบฯ สำนักนายกรัฐมนตรี ทางคณะกรรมการพยายามร่างให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 66 67 ไว้ถึงการที่ชุมชนมีสิทธิในการดูแลรักษาชุมชนซึ่งเป็นเรื่องที่ชุมชนมีการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 แล้ว แต่เมื่อไปถึงกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเด็นเหล่านี้กลับถูกตัดออกไปเพราะไม่เป็นไปตามหลักการทางกฤษฎีกา เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวไม่มีกฎหมายลูกรองรับ ระเบียบฯ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถอ้างเช่นนั้นได้ ทางกฤษฎีกาไม่ได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญแต่ก็เป็น “ตามที่รัฐบาลได้แถลงเอาไว้ต่อรัฐสภา” ส่งผลให้เนื้อหาในระเบียบฯ สำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ไม่ได้เชื่อมโยงกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว และคำว่า “รับรองสิทธิ์” ที่ปรากฏในร่างระเบียบฯ ที่เสนอมาไม่สามารถใช้ได้จึงถูกเปลี่ยนเป็น “หนังสืออนุญาต” อีกกรณีหนึ่งคือ คำว่า “โฉนดชุมชน” เป็นคำที่มีปัญหา เพราะคำว่า “โฉนด” ในทางกฎหมายของกรมที่ดิน คือ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินชนิดหนึ่ง แต่เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงออกมาแล้ว จึงให้มีการนิยามความหมายของโฉนดชุมชน ว่าเป็นหนังสืออนุญาตชนิดหนึ่ง ประเด็นเหล่านี้คือตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อร่างระเบียบฯ เข้าสู่กระบวนการทางกฤษฎีกาต้องผ่านการแก้ไขในรายละเอียดอีกมาก ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลาพอสมควร (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักขะภิติ, 2556)

เมื่อร่างระเบียบฯ ผ่านการปรับแก้จากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วยังไม่ได้นำมาประกาศใช้ในทันที เพราะมีบางประเด็นที่คณะกรรมการในการร่างระเบียบฯ ไม่เห็นด้วยและเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาปรับแก้อีกครั้งโดยภายหลังจากการนำเสนอเนื้อหาของร่างระเบียบฯ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการปรับแก้จากร่างระเบียบฯ เดิม ไพโรจน์ พลเพชร ตัวแทนจากภาคประชาชนได้เสนอความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยและนำไปสู่การพิจารณาปรับแก้ในภายหลังคือ ไม่เห็นด้วยในข้อความในคำปรารภของร่างระเบียบฯ ที่มีถ้อยคำตอนต้นว่า “ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” และ “อีกทั้งจะช่วยลดความขัดแย้งในปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐลงได้” โดยเห็นว่าเป็นข้อความที่เป็นอคติต่อภาคประชาชนว่าประชาชนเป็นฝ่ายผิดในการบุกรุกที่ดิน

ของรัฐ อีกประการหนึ่งคือไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขให้มีการตัดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชนที่มีการร้องขอจากชุมชนออกไปเพราะจะทำให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนไม่ครอบคลุมในที่ดินของเอกชนซึ่งมีที่ดินของเอกชนหลายแห่งประสงค์จะเข้าร่วมโฉนดชุมชนด้วย จึงได้มีการปรับแก้เนื้อหาจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย นโยบายจึงได้ถูกนำมาประกาศใช้ได้อย่างเป็นทางการ (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556)

4.2.2.3 การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ หลังจากทีกระบวนกรร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเสร็จสิ้น โดยเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วและให้ดำเนินการต่อไปได้ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ถือได้ว่านโยบายโฉนดชุมชนได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นเนื้อหาสาระหลักของนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางในการดำเนินงาน โดยสรุปคือ การให้จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปจช. กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ปจช. ไว้ว่าให้มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินงาน ส่งเสริมสนับสนุนชุมชนให้มีความพร้อม ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน แต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนหน้าที่ในงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการรวมทั้งปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ส่วนเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้คือการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับและให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ หลังจากได้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 แล้วจึงนำไปสู่การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติและมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายต่อไป

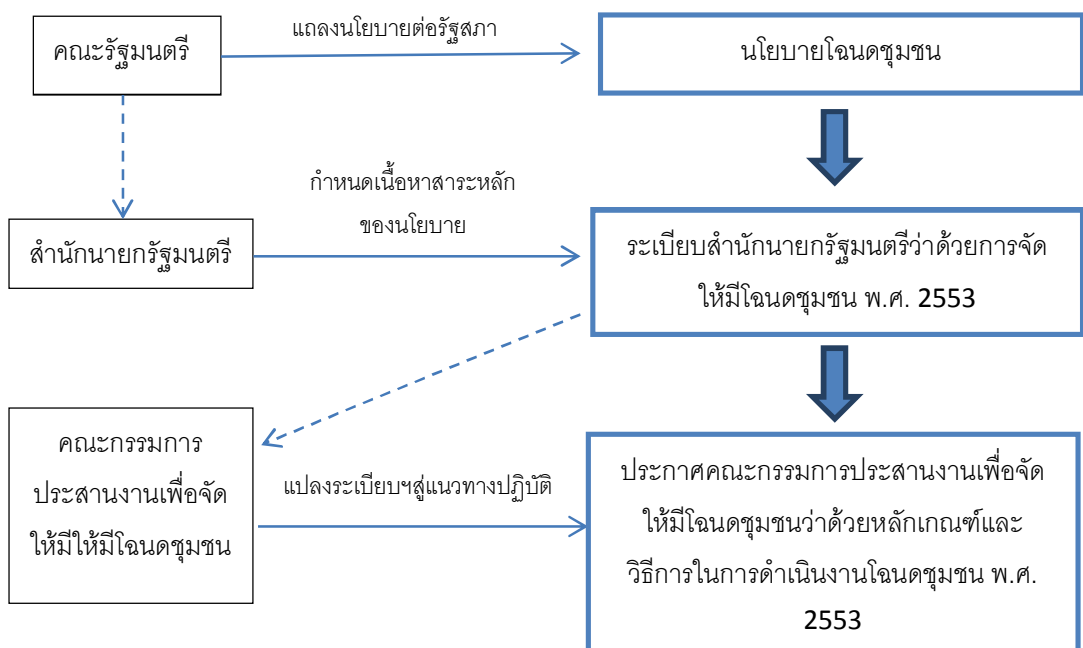
4.2.3 การกำหนดแนวทางสู่การปฏิบัติ

เนื่องจากว่าเป็นนโยบายใหม่ยังไม่เคยมีแนวทางใดๆ สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลังจากที่ได้เนื้อหาสาระหลักของนโยบายในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัด

ให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 แล้ว จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานขึ้นมา เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานตามนโยบายได้ ซึ่งระหว่างที่มีการร่างระเบียบฯ ผู้กำหนดนโยบายได้ศึกษาและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินงาน ควบคู่กันไปพร้อมกับการดำเนินงานสำรวจพื้นที่ และการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ สมมาตร บัวแดง (2556) อธิบายว่าระหว่างที่กระบวนการร่างระเบียบยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ได้มีการจัดประชุมคณะทำงานเตรียมการดำเนินงานตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนหลายครั้ง มีการเชิญผู้แทนแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรับผิดชอบที่ดินอาทิเช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมเจ้าท่า ฯลฯ มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายของหน่วยงาน แนวทางการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐดูแลอยู่ เพื่อหาวิธีการดำเนินงาน แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปตามร่างระเบียบฯ การกำหนดรายละเอียด กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มาจากการเรียนรู้ การทดลองการดำเนินงานจริง ผ่านการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในชุมชนกลุ่มเป้าหมาย โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจาก ข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชน (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556) โดยหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนซึ่งเป็นการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในอีกขั้นหนึ่ง ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ตามประกาศนี้ได้มีการนิยามความหมาย กำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่สามารถยื่นขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ข้อปฏิบัติของชุมชนที่ต้องการยื่นขอโฉนดชุมชน ขั้นตอนในการดำเนินการโฉนดชุมชน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติลงใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

สรุปกระบวนการแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ นโยบายโฉนดชุมชนเริ่มต้นจากการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะมีการดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งมีเรื่องโฉนดชุมชนบรรจุอยู่ในวาระทางนโยบาย โฉนดชุมชนเริ่มต้นมาจากการผลักดันของเครือข่ายภาคประชาชนในนาม คปท. รัฐบาลจึงมอบหมายให้สำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาของ คปท. ที่เสนอให้ดำเนินการจัดทำโฉนดชุมชนให้แก่ชาวบ้าน ทางสำนักนายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว นำไปสู่การร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียด แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการในการ

ดำเนินงานโฉนดชุมชน คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนจึงได้จัดทำประกาศ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแปลงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 สู่การปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง เพื่อที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ สำนักงานโฉนดชุมชน และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงคณะอนุกรรมการที่อาจจัดตั้งขึ้น ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนต่างๆ ที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนกำหนดไว้ (ดูภาพที่ 4.1)



ภาพที่ 4.1 กระบวนการแปลงนโยบายโฉนดชุมชนสู่แนวทางปฏิบัติ

4.3 การสร้างการยอมรับในนโยบาย

เมื่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูงได้ทำการแปลงนโยบายสู่แนวทางการดำเนินงานแล้วสิ่งสำคัญคือ การถ่ายทอดนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยขั้นการสร้างการยอมรับในนโยบายเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มมีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินงานเรื่องโฉนดชุมชน ได้มีการสื่อสารภายในองค์กรมีการประสานไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เชิญผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของนโยบายมาฟังแนวคิดเรื่อง

นโยบายโฉนดชุมชน สาคิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) เชื่อว่า การให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย ทั้งหน่วยงานราชการ ภาคการเมือง และภาคประชาชน มามีส่วนร่วมในการร่างนโยบายตั้งแต่ต้น จะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดการยอมรับนโยบาย ในช่วงของการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนมีการจัดประชุมสร้างความเข้าใจเกิดขึ้นหลายครั้ง มีการเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นส่วนหนึ่งในการประชุมตั้งแต่ต้น นอกจากจะเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ยังเป็นการสร้างการยอมรับให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิด ความเป็นมา หลักการของนโยบาย หลักเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงการให้แสดงความคิดเห็น ปรับแนวคิดเข้าหากัน ศักดิ์สิน ปัจจักษณ์ (2556) สนับสนุนประเด็นนี้ว่า “เราให้สิทธิ์หน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ส่งตัวแทนเข้ามาร่วมตัดสินใจในนโยบาย ในการประชุมทุกขั้นตอนจะมีหน่วยงานข้าราชการ ประชาชนเข้ามาร่วมประชุมด้วยทุกครั้งไม่ใช่ฝ่ายการเมืองมุบมิบกันเอง จึงกล้าการันตีในส่วนนี้ว่ามันเป็นนโยบายในอุดมคติจริงๆ”

ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนแม้ว่าจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายโฉนดชุมชนมาก่อนเพราะเป็นนโยบายที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ แต่เมื่อได้ทราบหลักคิดของนโยบายโฉนดชุมชนจากผู้กำหนดนโยบายในเบื้องต้นแล้วก็เชื่อว่าหลักคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่ดี จะช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่สังคมได้ จึงเต็มใจและยอมรับที่จะเข้ามาปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สมภาร บัวแดง, 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556) ต่อมาเมื่อระเบียบมีการประกาศใช้สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อคือการชี้แจงทำความเข้าใจว่า เมื่อผ่านกระบวนการทางกฤษฎีกาแล้วมีส่วนใดบ้างที่ปรับแก้ไปจากเดิมที่ยังเป็นร่างระเบียบ ซึ่งได้จัดทำเป็นสรุปรายงานเพื่อเป็นการชี้แจงไปยังคณะทำงานทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนโดยแกนนำจากภาคประชาชนจะเป็นผู้นำนโยบายไปประชาสัมพันธ์สู่ชุมชนและเครือข่ายต่อไป (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556)

การดำเนินงานหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้เกิดการยอมรับนโยบายคือการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน มีหน้าที่ตามนโยบายคือ เผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานโฉนดชุมชน สร้างความรู้ความเข้าใจในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา รวมถึงการดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ปจช. ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการรวบรวมข้อมูลที่ต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในกรมประชาสัมพันธ์และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้ผลิตสื่อเพื่อเผยแพร่ต่อหน่วยงานต่างๆ และประชาชนทั่วไป มีการจัดทำสื่อทั้งในรูปแบบของ ไปสเตอร์ แผ่นพับ หนังสือ

สปอร์ตวิทย์ สปอร์ตโทรทัศน์ และผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต เพื่อถ่ายทอดให้ประชาชนทั่วไปทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดของนโยบายโฉมหน้าชุมชน รวมถึงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ความคืบหน้าของนโยบายโฉมหน้าชุมชนด้วย

ถึงแม้ว่าหลักการแนวคิดของนโยบายโฉมหน้าชุมชนจะเริ่มต้นมาจากการผลักดันของประชาชนแต่ยังต้องมีการสร้างการยอมรับในนโยบายให้แก่ภาคประชาชนและชุมชนกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากเมื่อนโยบายผ่านกระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางกฤษฎีกาแล้ว มีรายละเอียดบางส่วนแตกต่างไปจากสิ่งที่ภาคประชาชนร่วมกันผลักดันกันมา จึงต้องมีกระบวนการในการสร้างความเข้าใจให้แก่ภาคประชาชนให้เกิดการยอมรับในนโยบายด้วย โดยทางเครือข่ายภาคประชาชนที่เป็นแกนนำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการและมีส่วนร่วมในการประชุมตั้งแต่ขั้นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจะได้ทราบถึงสิ่งที่สามารถทำได้ และทำไม่ได้ในเชิงกฎหมายตั้งแต่ต้น และนำไปถ่ายทอดสู่สมาชิกในชุมชน เมื่อกระบวนการในการแปลงนโยบายเสร็จสิ้นพร้อมสู่การปฏิบัติทางสำนักงานโฉมหน้าชุมชนและอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้าชุมชนก็ได้ทำการส่งหนังสือไปที่จังหวัดเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนที่มีความประสงค์จะยื่นขอดำเนินการโฉมหน้าชุมชนทราบ ในขณะเดียวกันได้มีการประชาสัมพันธ์ไปยังพื้นที่นำร่องซึ่งเป็นพื้นที่เครือข่ายที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายโฉมหน้าชุมชนมาตั้งแต่แรกอยู่แล้วว่านโยบายโฉมหน้าชุมชนที่รัฐบาลประกาศออกมาเป็นลักษณะการให้หนังสืออนุญาตโฉมหน้าชุมชน โดยชุมชนจะต้องส่งข้อมูล เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามที่ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้าชุมชนกำหนดไว้ให้ครบถ้วน เพื่อขอให้รัฐดำเนินการสำรวจ และขออนุญาตหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ให้อนุญาตให้ชุมชนดำเนินการโฉมหน้าชุมชนตามนโยบาย อย่างไรก็ตามการยอมรับนโยบายโฉมหน้าชุมชนของชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเป็นไปในลักษณะยอมรับไปก่อน กล่าวคือชุมชนยังไม่มั่นใจและพอใจกับนโยบายเท่าที่ควรแต่เชื่อว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่ในขณะนั้นซึ่งจะช่วยให้ชุมชนไม่ต้องถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ จึงเกิดการยอมรับนโยบายในลักษณะที่เรียกว่า “รับไปก่อน” (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; รังสรรค์ แสนสองแคว, 2556; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2556)

ในส่วนของการสร้างการยอมรับในหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดในขั้นการยอมรับนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ แม้ว่าจะได้มีการนำเสนอแนวคิด หลักการวิธีการในการแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินรับทราบเพื่อให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการให้ความร่วมมือเพื่ออนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉมหน้าชุมชนแต่เนื่องด้วยหลักการของนโยบายโฉมหน้าชุมชนขัดต่อหลักการ วัตถุประสงค์ของการดำรงอยู่ของหน่วยงานโดยเฉพาะกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลอนุรักษ์ป่าไม้ สงวนพื้นที่ไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อห้ามมิให้ผู้ใดเข้ามาทำประโยชน์ในพื้นที่ การทำให้หน่วยงานยอมรับนโยบายจึงเป็นไปได้ยากเพราะขัดต่อสิ่งที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยึดถือและปฏิบัติอยู่แต่เดิม การที่จะยอมรับและนำนโยบายมาปรับเข้ากับงานประจำเป็นไปได้

ยากเพราะนอกจากจะต้องปรับกระบวนการทางความคิดแล้ว ยังต้องปรับแก้กฎหมายจึงจะสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติจริงด้วย และเมื่อการทำให้เกิดการยอมรับในนโยบายไม่เกิดขึ้น ก็ยากที่จะก่อให้เกิดกระบวนการในการแก้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการนโยบายโฉนดชุมชน อีกทั้งวิธีการสร้างการยอมรับในแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน เพราะว่าในแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินจะมีหลักการแนวคิด และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่แตกต่างกันด้วย บางหน่วยงานสามารถทำให้ยอมรับได้ง่ายเพราะมีหลักการ กฎระเบียบ กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนอยู่บ้างเช่น ส.ป.ก. แต่บางหน่วยงานเช่น กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ นั้นทำได้ยากหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือประกาศยกเลิกเขตพื้นที่ที่ดูแลจะไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเภทที่ดินซึ่งที่จะนำมาขอจัดโฉนดชุมชนมากที่สุด หน่วยงานหนึ่งคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยเหตุที่ข้าราชการระดับผู้ใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย จึงไม่ก่อให้เกิดการยอมรับนโยบายของข้าราชการในหน่วยงาน เมื่อมีการสร้างการยอมรับโดยการเชิญมาร่วมประชุมและระดมความเห็นตั้งแต่ขั้นแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนมากมักจะเป็นผู้ที่ไม่ได้มีความรู้รอบด้านในกระทรวงหรือผู้ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงไม่ทำให้เกิดการยอมรับและการนำนโยบายมาปรับเข้ากับงานประจำของหน่วยงานที่ดูแลที่ดิน เมื่อมีจดหมายขอความร่วมมือจากสำนักนายกรัฐมนตรีมาที่หน่วยงานครั้งหนึ่งก็มีการจัดบุคคลากรให้มาช่วยงานเช่นการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ หรือการเข้ามาประชุมครั้งหนึ่ง โดยการจัดเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมของหน่วยงานบางครั้งใช้วิธีการเวียนเปลี่ยนคนใหม่เรื่อยๆ ซึ่งพอคนใหม่มาก็ไม่ได้รู้เรื่องเดิมที่ประชุมกันไปในครั้งก่อนๆ จึงไม่เกิดความต่อเนื่องในการรับข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเหล่านั้น (ศักดิ์สิน บัจจักษ์กะภักดิ์, 2556; อรรถนพ ชัยพรชนรัตน์, 2556; สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, 2556)

4.4 การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน คือภารกิจหลักที่ผู้ปฏิบัติต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย มีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.4.1 การยื่นความประสงค์ขอดำเนินงานโฉนดชุมชน

ชุมชนที่มีความประสงค์ขอดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชน โดยเอกสารที่ต้องยื่นประกอบไปด้วยแบบคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (เอกสาร ปจช.01) แบบแสดงหลักฐานของชุมชนเพื่อประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (ปจช.02) แผนที่สังเขปของชุมชน และ

บริเวณโดยรอบที่ชุมชนขอบริหารจัดการที่ดิน บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนของสมาชิกชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือนและประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ฯลฯ ตามที่ประกาศคณะกรรมการประสานงานว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนด

4.4.2 การตรวจสอบเอกสาร

ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องทำการตรวจสอบคำขอ เอกสารหลักฐานของชุมชนดังกล่าวหากตรวจสอบแล้วพบว่าเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน สำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องดำเนินการแจ้งกลับไปยังชุมชนให้จัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมมาให้สำนักงานโฉนดชุมชนเพิ่ม หรือหากเป็นข้อมูลที่ต้องอาศัยการลงสำรวจพื้นที่ สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการเสนอ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนไปพิจารณาเพื่ออนุมัติให้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน วิธีการตรวจสอบเอกสารที่ชุมชนส่งมาเป็นไปตามรายละเอียดที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนประกาศไว้ได้แก่ การตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชนตามที่ชุมชนยื่นเอกสารต่อสำนักงานโฉนดชุมชนต้องนำมาตรวจสอบว่าชุมชนมีคุณสมบัติตามที่ได้ประกาศเอาไว้หรือไม่ (ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556) ประกอบไปด้วย

1) ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้นั้นจะต้องมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ หมายความว่าชุมชนจะต้องรวมตัวกันมาก่อนวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถยื่นขอดำเนินงานโฉนดชุมชนได้

2) ชุมชนจะต้องมีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งซึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคนโดยประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดไว้

3) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจนหรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชน

4) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือหากเป็นชุมชนที่รวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรที่มีคณะกรรมการชุมชนที่ไม่ขัดแย้งกับคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชนตามประกาศฯ ดังกล่าวก็สามารถขอดำเนินการโฉนดชุมชนได้เช่นเดียวกัน

การตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชนเหล่านี้ ในเบื้องต้นสำนักงานจะตรวจสอบจากเอกสารหลักฐานที่ชุมชนได้กรอกข้อมูลชุมชน ประเภทที่ดิน ประวัติการจัดตั้งชุมชน รายชื่อคณะกรรมการชุมชน และสรุปผลงานของคณะกรรมการชุมชน ในแบบแสดงหลักฐานของชุมชนเพื่อประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มี

โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เมื่อทางสำนักงานโฉนดชุมชนได้ตรวจสอบคำขอ เอกสารหลักฐานและคุณสมบัติของชุมชนตามที่ชุมชนได้ส่งมาให้หากตรวจสอบแล้วพบว่าเอกสาร/หลักฐานไม่ครบถ้วนทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ชุมชนจัดส่งเอกสารมาให้สำนักงานโฉนดชุมชนเพิ่มเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติจะกระทำการส่งหนังสือแจ้งและโทรศัพท์ไปชี้แจงแก่ผู้นำชุมชน ในส่วนใดที่ชุมชนไม่เข้าใจจะมีการโทรศัพท์มาถามที่สำนักงานว่ายังไม่ครบอย่างไร ซึ่งบางครั้งอาจมีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี ส่วนถ้าเอกสารหลักฐานต่างๆ สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการเสนอปจช. ให้พิจารณาอนุญาตให้มีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน

4.4.3 การอนุมัติให้สำรวจและตรวจสอบพื้นที่

หลังจากที่สำนักงานโฉนดชุมชนตรวจสอบเอกสารแล้วจะทำการเสนอรายชื่อชุมชนต่อคณะกรรมการปจช. เพื่ออนุมัติให้ดำเนินการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผนงานและการจัดงบประมาณที่ต้องดำเนินการไปตามระเบียบของระบบราชการ โดยทางคณะกรรมการ ปจช. จะมีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการสำนักงานโฉนดชุมชนวางแผนว่ามีพื้นที่ใดบ้างที่จะต้องทำการสำรวจตามแบบแผนปฏิบัติราชการ แผนงบประมาณ แผนประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ซึ่งทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องดำเนินการภายใต้อำนาจของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ปจช. ด้วย (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556) เมื่อทางคณะกรรมการ ปจช. อนุมัติให้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้วเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกับสำนักงานโฉนดชุมชนในการลงพื้นที่เพื่อสำรวจตรวจสอบพื้นที่ต่อไป

4.4.4 การสำรวจและตรวจสอบพื้นที่

คณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่และสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งเป็นเลขานุการร่วมกันลงพื้นที่เป้าหมาย โดยคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 4 ชุดตามภูมิภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ กลาง และใต้ โดยคณะกรรมการแต่ละชุดประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากภาคการเมือง ข้าราชการจากสำนักงานโฉนดชุมชน ข้าราชการที่มาจากหน่วยงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน และคณะทำงานที่มาจากภาคประชาชน โดยมีกระบวนการในการปฏิบัติงานคือเมื่อได้รายชื่อชุมชนหรือพื้นที่ที่ทางคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนอนุมัติให้มีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้วทางคณะกรรมการในแต่ละคณะจะมีการประชุมทำความเข้าใจวางแผนกันก่อนว่าจะลงชุมชนไหนก่อนหลังเมื่อไหร่อย่างไร จะต้องติดต่อใคร โดยผู้ปฏิบัติงานที่มาจากสำนักงานโฉนดชุมชนจะเป็นเลขานุการ คอยบันทึกข้อมูล บันทึกการประชุม ลงทะเบียนเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีการลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้ง ลักษณะในการกำหนดพื้นที่ที่จะเลือกพื้นที่ที่สามารถ

เดินทางได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งก่อนที่จะลงพื้นที่จะต้องมีการประสานงานไปยังพื้นที่ก่อนไม่ว่าจะเป็นการประสานงานไปยังชุมชน หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การประสานงานไปยังชุมชนเพื่อให้รู้ว่าผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชนวางวันไหน ประสานชุมชนอยู่หรือไม่ เมื่อได้ข้อมูลเหล่านี้แล้วจะมาจัดเป็นตารางในการลงพื้นที่ จากนั้นก็ทำการติดต่อประสานงานไปยังชุมชน บางกรณีทางสำนักงานโหนดชุมชนเป็นผู้ติดต่อกับชุมชนโดยตรงหรือบางครั้งคณะทำงานซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนจะเป็นผู้ประสานงาน ส่วนทางสำนักงานโหนดชุมชนจะทำการประสานงานอย่างเป็นทางการไปยังหน่วยงานในพื้นที่ หน่วยงานที่ดูแลที่ดิน โดยมีการส่งจดหมายขอความร่วมมือซึ่งหน่วยงานต้องให้ความร่วมมือเพราะเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา, 2556)

เมื่อลงไปถึงพื้นที่ชุมชน งานหลักที่จะต้องดำเนินการคือ 1) การตรวจสอบข้อมูลเชิงพื้นที่ว่าเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นลงมาที่ชุมชนด้วย 2) เมื่อลงไปที่ชุมชนจะต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจในนโยบายมีการประชุมร่วมกับชาวบ้านในชุมชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น 3) การสำรวจตรวจวัดขอบเขตพื้นที่ที่จะขอดำเนินงานโหนดชุมชน 4) การรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของชุมชนและข้อมูลเอกสารของชุมชนตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ แม้ว่าตามขั้นตอนอย่างเป็นทางการชุมชนจะต้องส่งข้อมูลเอกสารต่างๆ ให้สำนักงานโหนดชุมชนตรวจสอบให้เรียบร้อยก่อนแล้วจึงมีการขออนุญาตคณะกรรมการ ปจช. ให้อนุมัติการลงพื้นที่ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริงผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้อำนาจตามดุลยพินิจในการตัดสินใจได้ว่าจะใช้วิธีการอย่างไรให้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อมูลบางอย่างอาจมีการ แก้ไข หรือเพิ่มเติมบางส่วนจากการลงสำรวจพื้นที่พร้อมกับคณะอนุกรรมการ ซึ่งเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลในพื้นที่ชุมชน ดังนั้นผลผลิตของกระบวนการในการสำรวจพื้นที่ชุมชนคือการได้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนตามที่ระเบียบฯ กำหนดอย่างถูกต้องและสมบูรณ์มากที่สุด ทั้งในเรื่องคุณสมบัติของชุมชน ขอบเขตพื้นที่ที่ขอดำเนินงานโหนดชุมชน ข้อมูลที่แสดงถึงความเป็นชุมชนเข้มแข็ง การมีกฎระเบียบของชุมชน ฯลฯ เพื่อจะได้ยื่นข้อมูลเหล่านั้นไปยังคณะกรรมการ ปจช. เพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติให้ชุมชนเหล่านั้นดำเนินงานโหนดชุมชนหรือไม่

ในขั้นตอนการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญเพราะเป็นผู้ที่จะให้ข้อมูลได้ดีที่สุดเกี่ยวกับชุมชนแต่ในขณะเดียวกันต้องใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบข้อมูลที่ชุมชนให้มาว่ามีความถูกต้อง เป็นจริงหรือไม่ ในส่วนนี้ผู้ปฏิบัติงานหลายท่านอธิบายถึงรายละเอียดที่จะต้องตรวจสอบว่า พอให้ชาวบ้านชี้จุดที่จะดำเนินงานโหนดชุมชน บางคนชี้ไม่ชัดเจน ชี้ไม่ตรงกับความเป็นจริงบางคนชี้ภูเขาทั้งลูกซึ่งไม่ใช่ เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบว่าพื้นที่ใดที่ชาวบ้านอยู่มานานแล้ว พื้นที่ใดเป็นการรุกเพิ่ม พื้นที่ใดชาวบ้านไม่ได้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ อาจดูจากลักษณะการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ลักษณะการตัด

ต้นไม้ ด้วยจึงต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานในท้องที่ร่วมตรวจสอบอยู่ด้วยซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้น จะมีความชำนาญเฉพาะด้านในการตรวจสอบประเด็นเหล่านี้อยู่ โดยเฉพาะข้อมูลด้านแผนที่ และพิกัดต่างๆ ที่ต้องใช้ความรู้ทางภูมิศาสตร์ เมื่อได้ขอบเขตชัดเจนเจ้าหน้าที่จะทำการใช้ เครื่องมือ (Global Positioning System: GPS) หรือ "ระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก" ในการระบุ ตำแหน่งของชุมชนที่จะนำมาจัดทำโฉนดชุมชน ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ดูแลที่ดินในระดับท้องที่ซึ่งมาให้ความร่วมมือในการดำเนินงานสำรวจและ ตรวจสอบพื้นที่ด้วย (ศักดิ์สิน ปัจจักกะภักดี, 2556; สมมารต บัวแดง, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา , 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556)

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานทั้งจากสำนักงานโฉนดชุมชนและคณะอนุกรรมการสำรวจตรวจสอบพื้นที่หลายท่าน พบว่าการดำเนินงานในส่วนของการสำรวจตรวจสอบพื้นที่เป็น การทำงานที่ต้องใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานว่าจะดำเนินงานอย่างไร ทั้งในด้านการ ประสานงาน การจัดประชุม การบริหารงบประมาณตามกรอบงบประมาณที่ได้รับ การใช้ ทรัพยากรบุคคลโดยแต่ละคณะทำงานจะมีลักษณะในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ซึ่งการลง พื้นที่แต่ละพื้นที่ก็มีลักษณะในการดำเนินงานที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไป ซึ่ง ต้องใช้ทวิจรรย์ญาณ ในส่วนนี้ ศักดิ์สิน ปัจจักกะภักดี (2556) กล่าวว่า “ต้องใช้ทั้งวิชาเทพ และ วิชามาร” ในการสืบค้นข้อเท็จจริงว่าในแต่ละพื้นที่เป็นพื้นที่ของหน่วยงานใดบ้าง พื้นที่ของ ชุมชนมีขอบเขตพื้นที่มากน้อยเพียงใด ข้อมูลที่ชุมชนให้มาจริงเท็จประการใด เป็นต้น แม้ว่าใน คณะอนุกรรมการตามกฎหมายจะแบ่งความรับผิดชอบกันไปตามแต่ละภูมิภาคแต่ในทางปฏิบัติ จริงบางครั้งคณะอนุกรรมการภาคใดบ้างท่านก็ต้องมาช่วยงานคณะอนุกรรมการในภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย หรือคณะอนุกรรมการภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจมีการแบ่งบุคลากรไปช่วยกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (ศักดิ์สิน ปัจจักกะภักดี, 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, 2556) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะในการดำเนินงานค่อนข้างมีความยืดหยุ่นพอสมควร ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจในการ ดำเนินงานว่าจะทำอะไรบ้างก่อนหลังอย่างไรไม่มีโครงสร้างบังคับที่ตายตัวเพียงแต่ผลผลิตที่ ออกมาคือข้อมูลที่จะนำไปสู่การพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการ ปจช. ซึ่งต้องเสร็จสมบูรณ์ ทันเวลาที่กำหนดไว้ ตามที่ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดไว้ว่า ให้สำนักงานโฉนด ชุมชนตรวจสอบคำขอ เอกสาร หลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำขอ หากมี ความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลากว่านั้น ให้เสนอคณะกรรมการ ปจช. พิจารณาเป็นรายกรณี และแจ้งเหตุผล ของความล่าช้าให้คณะอนุกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ากรอบเวลา ที่กำหนดไว้มีความยืดหยุ่นอยู่ในระดับหนึ่ง

4.4.5 การเสนอให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาผลการสำรวจ

เมื่อทำการตรวจสอบคำขอ เอกสารหลักฐานและสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงานโฉนดชุมชนจะดำเนินการเสนอคำขอและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนพิจารณาให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป

4.4.6 การพิจารณาความเหมาะสมเพื่อออกโฉนดชุมชน

ขั้นตอนนี้ทางคณะกรรมการ ปจช. จะทำการประชุมเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่โดยใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ปจช. ในการพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนซึ่งเป็นไปตามหลักการของนโยบายและหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบและคำสั่งของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเป็นสำคัญ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา, 2556) และหากคณะกรรมการ ปจช. มีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องแจ้งมติดังกล่าวพร้อมกับส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป ส่วนกรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่เห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน ทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องแจ้งมติของคณะกรรมการ ปจช. ไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์จะให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาทบทวนมติให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานโฉนดชุมชนภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวซึ่งมติของคณะกรรมการไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่ (ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา, 2556)

4.4.7 การพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น พิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะดำเนินการพิจารณาให้ เป็นไปตามนโยบายและข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อสำคัญในการที่หน่วยงานซึ่งดูแลที่ดินจะอนุญาตได้ ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในรายละเอียดแนวทางปฏิบัติของนโยบายไม่สามารถระบุได้ว่าให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐเหล่านั้นต้องพิจารณาอนุญาตตามทีนโยบายกำหนด เพราะแต่ละหน่วยงานจะมีกฎหมายของหน่วยงานอยู่ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ ที่ไม่มีกฎหมายใดอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ และนโยบายโฉนดชุมชนเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายของกรมอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ดังนั้นการพิจารณาของอุทยานจึงไม่สามารถอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ ส่วนหน่วยงานอื่นที่สามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้เช่น ส.ป.ก. แต่การที่จะอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ของ ส.ป.ก. ได้นั้นชุมชนจะต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมาย สหกรณ์ให้ได้เสียก่อน แล้วทาง ส.ป.ก. จึงจะอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการอนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ซึ่งตามกฎหมายกฤษฎีกา นโยบายไม่สามารถบัญญัติในลักษณะบังคับให้หน่วยงานอนุญาตได้ แต่เมื่อมีนโยบายออกมาตามเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายแล้วต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินดังกล่าวไปปรับเปลี่ยนกฎระเบียบหรือกฎหมายที่มีอยู่ในหน่วยงานให้สนับสนุนการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนได้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายลูกเพิ่มเติม หรือการออกกฎระเบียบข้อยกเว้นต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานสามารถอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในรูปของโฉนดชุมชนได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะมีการดำเนินการดังกล่าวเหล่านั้นหรือไม่ (ธิตินกนกทวีฐากร, 2556; สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อธิพิพลศรี เสาวลักษณ์, 2556)

4.4.8 การออกหนังสือโฉนดชุมชน

เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่และส่งเรื่องมายังสำนักงานโฉนดชุมชนแล้ว ทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะออกเป็นหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการปจช.กำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการในการออกโฉนดชุมชนซึ่งเป็นผลผลิตของนโยบาย

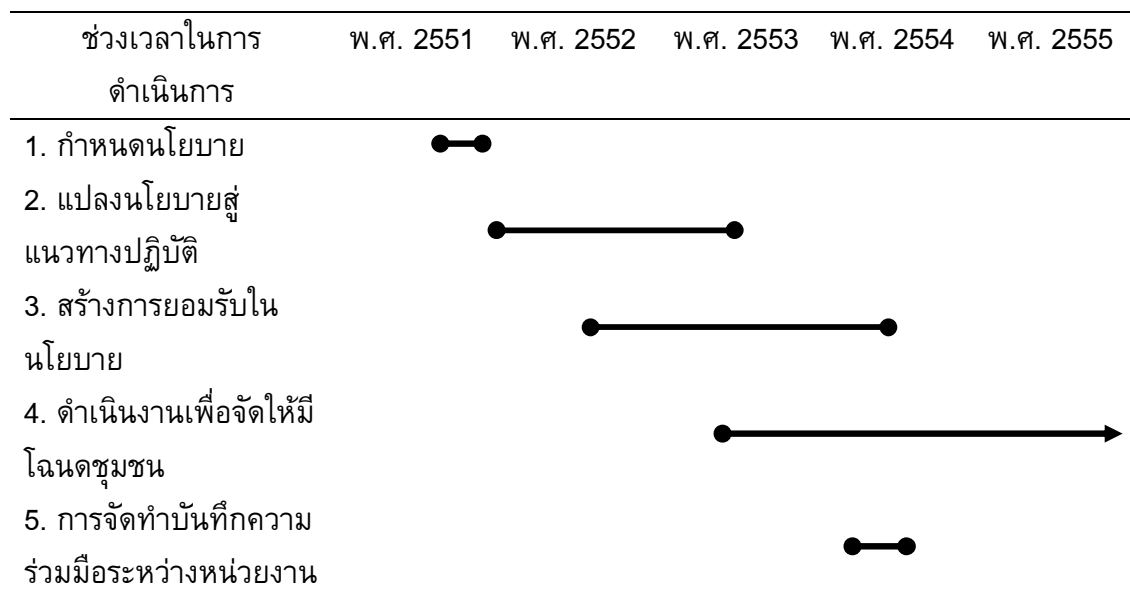
4.5 การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

หลังจากที่ได้มีการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนแล้วในระยะหนึ่งพบว่า ไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ในหลายพื้นที่เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเท่าที่ควร ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; ธิตินกนกทวีฐากร, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษ์ภักดี, 2556) จัดทำขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554 ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย

และกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ในการบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเพื่อสร้างความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของโฉนดชุมชน และเพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยมีรูปแบบของความร่วมมือที่ระบุไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร จะดำเนินงานดังนี้ 1) จะดำเนินงานจัดให้มีคณะทำงานภายในกระทรวงแต่ละแห่งเพื่อทำหน้าที่ประสานงานติดต่อในการดำเนินงานโฉนดชุมชนกับสำนักงานโฉนดชุมชนสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2) จะให้ความร่วมมือในการส่งมอบข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานโฉนดชุมชนและมอบหมายให้ข้าราชการในสังกัดเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการทำงานแก่สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่ร้องขอ 3) จะดำเนินการปรับปรุง กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว 4) จะมอบหมายเป็นนโยบายให้หน่วยงานในสังกัดที่รับผิดชอบดูแลที่ดินพิจารณาช่วยเหลือ แก้ไขข้อพิพาทแก่ชุมชนที่แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานโฉนดชุมชน และ 5) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากอนุญาตให้ชุมชนได้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ใด จะให้ความร่วมมือกับสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนนั้น อย่างไรก็ตามรูปแบบการดำเนินงานในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นข้อตกลงทั่วไปโดยได้ระบุขั้นตอนการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปว่าทั้งแปดหน่วยงานจะร่วมกันกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ โดยมีสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน ทั้งนี้รายละเอียดที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขตามวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และเป็นไปตามกฎหมาย ประกาศ ข้อบังคับ และระเบียบของทุกหน่วยงานดังกล่าวด้วย ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือหลังจากที่มีการจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแล้วไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ระบุไว้ได้เนื่องจากไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร

สรุปกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติสามารถสรุปได้เป็น 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ การสร้างการยอมรับในนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน แสดงช่วงเวลาในแต่ละกระบวนการของการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ



เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่ยังไม่เคยมีการดำเนินงานมาก่อน จึงทำให้กระบวนการในการดำเนินงานเต็มไปด้วยการทดลองและการศึกษาทำความเข้าใจ ส่งผลให้ในการปฏิบัติจริงมีบางกระบวนการที่เกิดขึ้นควบคู่กันไป ยกตัวอย่างเช่น ระยะเวลาที่มีการแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติในขณะเดียวกันก็มีการสร้างการยอมรับในนโยบายไปด้วย และระยะที่มีการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายก็ได้มีการลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนซึ่งอยู่ในกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และภายหลังจากที่มีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ในกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนก็ยังคงดำเนินต่อไป

บทที่ 5

เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

ในบทที่ 5 จะนำเสนอผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน ผลผลิตในที่นี้คือการที่รัฐอนุญาตออกโฉนดชุมชนในสองพื้นที่ชุมชนได้แก่ ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประกอบกับการสืบค้นข้อมูลในเชิงเอกสารพบว่า มีเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนดังต่อไปนี้

5.1 ด้านเนื้อหาของสาระของนโยบาย

การศึกษาข้อมูลในส่วนเนื้อหาของสาระของนโยบาย ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดของนโยบาย หลักการ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และจากการสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่าง ประกอบกับเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนอยู่ 2 เงื่อนไขหลัก ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และความชัดเจนในเนื้อหาของสาระของนโยบาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย

เงื่อนไขความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับ การศึกษาความเป็นมาของนโยบายโฉนดชุมชน จากการทบทวนวรรณกรรมทำให้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาประเด็นความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายโฉนดชุมชน โดยมีแนวคิดที่ว่าสิ่งที่นโยบายกำหนดออกมาควรต้องมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือสภาพหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความเป็นมาและเหตุผลที่ทำให้ได้มาซึ่งเนื้อหาของสาระของนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายได้ จากการศึกษาความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายโฉนดชุมชน สามารถสรุปได้เป็น 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบาย ประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนคือ ปัญหาด้านที่ดินทำกินของประชาชนซึ่งมีความสัมพันธ์กับ 3 ปัญหาใหญ่ซึ่งเกี่ยวข้องกันเป็นวงจรของปัญหาได้แก่ 1) ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน 2) ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกิน และ 3) ปัญหาการสูญเสียที่ดิน ปัญหาแรกการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายเชื่อว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องให้ความสำคัญ โดยอธิบายว่า ปัจจุบันคนที่จนที่สุดของประเทศเป็นคนที่ไม่มีที่ดินทำกินโดยจะเห็นได้จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2547 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีการลงทะเบียนคนจน และพบว่ามีคนจนประมาณกว่า 4 ล้านครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง นอกจากนั้นรัฐบาลได้ทำการศึกษาข้อมูลจากผลงานทางวิชาการต่างๆ พบว่ามีปัญหาในเรื่องการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน กล่าวคือมีที่ดินประมาณ 127 ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ 90 ของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์กระจุกตัวอยู่ในมือของคนไม่เกินร้อยละ 10 ของประเทศ หรือคิดเป็นประมาณ 6 ล้านคน ในขณะที่มีที่ดินเพียงร้อยละ 10 กระจายอยู่ในมือของคนจนถึงร้อยละ 90 ของประเทศ ซึ่งเมื่อมีการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินมาก ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนก็ยิ่งขยายตัวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากคนจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตได้ และเมื่อคนจนเหล่านี้ไม่มีศักยภาพหรือความสามารถเพียงพอที่จะไปซื้อที่ดินก็ส่งผลให้คนจนไร้ที่ดินทำกินเหล่านั้นไปบุกรุกที่ดินทำกินของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อไป (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

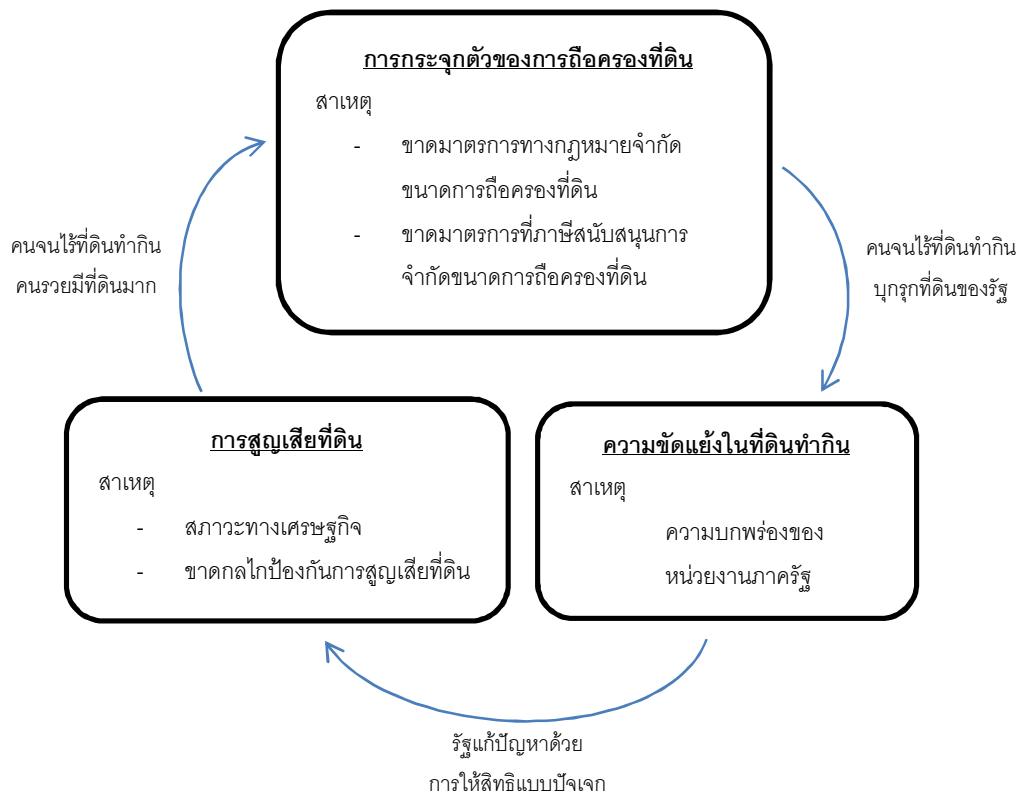
สาเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นได้มากเพราะโครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จำกัดขนาดของ การถือครองที่ดินของบุคคลและไม่มีระบบหรือกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินทำให้มีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ในขณะที่คนส่วนมากของประเทศไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินอยู่เพียงเล็กน้อย นอกจากนั้นยังไม่มีความมาตรการทางภาษีที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินและการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าขนาดของ การถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร และความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น (สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

ปัญหาที่สองคือ ความขัดแย้งในที่ดินทำกิน มีข้อมูลบ่งชี้ว่ามีประชาชนอาศัยอยู่และทำกินในที่ดินของรัฐทั้งในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าไม้ หรือที่ดินของหน่วยงานต่างๆ อย่างไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ประมาณ 4-5 ล้านคน บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ประมาณ 10 ล้านไร่ คิดเป็นประมาณ 1 ล้านครัวเรือนเฉลี่ยเป็นครัวเรือนละ 10 ไร่ ซึ่งในทางกฎหมายแล้วสถานะของชุมชนเหล่านี้คือผู้ผิดกฎหมาย แม้ว่าบางครัวเรือนอาจอยู่ระหว่างการฟ้องร้องพิสูจน์สิทธิ์อยู่ก็ตาม (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556) สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินระหว่างรัฐกับ

ประชาชนเกิดขึ้นในสองลักษณะได้แก่ ลักษณะแรกสืบเนื่องมาจากการที่คนจนไร้ที่ดินทำกินเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำประโยชน์ อาจเนื่องด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับจนไม่สามารถรักษาที่ดินทำกินของตนเอาไว้ได้ หรือเป็นประชาชนที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินหรือเป็นผลต่อเนื่องจากการขยายตัวของปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินดังที่กล่าวไว้ในประเด็นปัญหาแรก ทำให้ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินไม่มีศักยภาพหรือความสามารถเพียงพอที่จะไปซื้อที่ดินจึงต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งแน่นอนว่ารัฐเองก็บกพร่องในหน้าที่ปล่อยให้ประชาชนเข้าไปบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าหรือที่สาธารณะประโยชน์เป็นเวลานานจนยากที่จะแก้ไขหรือขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ได้ สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินประการแรกก็คือการที่มีประชาชนเข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เป็นเวลานาน โดยรัฐไม่สามารถขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ได้ ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากต้องถูกดำเนินคดีโดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นคู่กรณี และสาเหตุประการที่สองคือเกิดจากความบกพร่องในการดำเนิน งานตามนโยบายของรัฐเช่น การประกาศพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในบางพื้นที่ไม่ได้มีการสำรวจพื้นที่และแนวเขตอย่างชัดเจน โดยใช้ภาพถ่ายทางดาวเทียมเท่านั้นไม่ได้มีการลงสำรวจพื้นที่จริงทำให้รัฐไปประกาศพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในเขตที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนที่อยู่มาก่อน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งแม้จะมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ก็ตาม แต่ในปัจจุบันกระบวนการดังกล่าวดำเนินการไปอย่างล่าช้าทำให้ชุมชนขยายพื้นที่ขึ้นมากและปริมาณงานด้านการพิสูจน์สิทธิ์ก็เพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าสภาพความขัดแย้งจะเกิดจากการที่ชาวบ้านเข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเป็นกรณีที่ดินรัฐประกาศพื้นที่ทับเขตที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่มาก่อน สถานะของชาวบ้านก็คือผู้บุกรุกหรือผู้ผิดกฎหมาย สภาพความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในที่ดินทำกินจึงอยู่ในลักษณะที่รัฐดำเนินคดีกับประชาชนจำนวนมาก ชุมชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถพึ่งพากลไกของรัฐได้ ในขณะที่เดียวกันกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการมาโดยตลอดไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนที่มีข้อพิพาทกันอยู่เหล่านั้น และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ภาคประชาชนมองว่าไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา ในท้ายที่สุดที่ดินก็จะหลุดมือไปจากประชาชนผู้ยากจนตกอยู่ในมือของคนรวยหรือพวกนายทุน เป็นการตอกย้ำปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินให้ขยายตัวมากขึ้นอีก (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สำนักงานไฉนดชุมชน, 2554: ประวัติความเป็นมา)

ปัญหาที่สามคือ ปัญหาการสูญเสียที่ดิน เกิดขึ้นจากระบบจัดการที่ดินในประเทศไทยที่ไม่มีมาตรการป้องกันไม่ให้ประชาชนที่เคยได้รับการแก้ไขปัญหามาแล้วสูญเสียที่ดินไปอีก ในอดีตหน่วยงานภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหารื้อที่ที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น รูปแบบการจัดการที่ดินที่ผ่านมานั้นเมื่อให้บุคคลถือครองที่ดินไปได้ระยะหนึ่งแล้ว รัฐจะทำการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับ

บุคคลนั้นในรูปแบบปัจเจกบุคคล การให้กรรมสิทธิ์ในรูปแบบของปัจเจกบุคคลยกตัวอย่างเช่น นส. 3 (หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง) หรือ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน) แม้ว่าการให้สิทธิในหลายประเภทจะมีเงื่อนไขว่าไม่ให้ขายให้ผู้อื่นแต่กลับพบว่าที่ดินที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดให้มากกว่าร้อยละ 50 ถูกครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของสิทธิ์เดิมที่ได้รับ คือไม่ได้เป็นเกษตรกรและไม่ใช่มั่นที่มีชื่อในการถือครอง ส.ป.ก. 4-01 เนื่องจากว่าไม่มีระบบการตรวจสอบซึ่งเป็นปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ส่วนกรณีได้จดทะเบียนในรูป นส. 3 นั้นเมื่อบุคคลได้สิทธิในที่ดินครบตามเงื่อนไขแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ห้ามการซื้อขายสิทธิ จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือของที่ดินได้ (ประยงค์ ดอกกล้า, 2556)



ภาพที่ 5.1 วงจรอุบาทว์ของปัญหาที่ดิน

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ชี้ให้เห็นว่า ในสภาพสังคมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจเจกซึ่งควบคุมโดยกลไกตลาดอาจเสี่ยงต่อการทำให้สูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ยากไร้ นอกจากนั้นการให้กรรมสิทธิ์แบบปัจเจกซึ่งไม่มีกลไกในการตรวจสอบควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังเป็นการ

เร่งทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตามในประเด็นการทำลายพื้นที่ป่า การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจเจกอาจไม่ใช่ปัญหาหากรัฐบาลนำพื้นที่เอกชนหรือพื้นที่เกษตรกรรมมาจัดให้แก่ประชาชน แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐซึ่งเป็นพื้นที่ป่า หากรัฐบาลนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดให้แก่ประชาชนในรูปของปัจเจกบุคคลอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือของที่ดิน และประชาชนจะทำการบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้นไปอีกตราบเท่าที่รัฐยังใช้กระบวนการแก้ไขปัญหโดยให้สิทธิแบบปัจเจกแก่ประชาชนและยังขาดกลไกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการบุกรุกป่า ดังนั้นถ้าไม่แก้ไขด้วยวิธีการที่สามารถป้องกันปัญหาการสูญเสียที่ดิน เมื่อประชาชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินเหล่านั้นบริหารที่ดินไม่ได้ ขาดทุนหรือไม่มีเงิน หรือด้วยปัจจัยใดๆ ก็แล้วแต่ จะก่อให้เกิดการขายสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งส่วนใหญ่คนที่ซื้อที่ดินเหล่านั้นมักจะเป็นคนรวยหรือกลุ่มนายทุน ทำให้คนรวยเหล่านั้นมีที่ดินเพิ่มมากขึ้นในขณะที่คนจนกลับไปเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินตามเดิม เมื่อไม่มีที่ดินทำกินก็อาจก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินในแปลงใหม่ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในที่ดินอีก เมื่อประชาชนจำนวนมากมีปัญหาทำให้รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือเพราะประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

จะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งสามปัญหาดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันเป็นวัฏจักรของปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาเดิมเรื่อยๆ ซึ่งประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) เรียกวางจรนี้ว่า “วงจรรูปภาพของปัญหาที่ดิน” (ดูภาพที่ 5.1)

5.1.1.2 วิธีการที่รัฐบาลได้มาซึ่งปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหา ปัญหาที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายดังกล่าวถูกเสนอโดยเครือข่ายภาคประชาชนที่รวมตัวกันในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวไม่เพียงแต่นำเสนอปัญหาต่อรัฐบาลเท่านั้น ยังได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในลักษณะของการจัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้จากการเรียนรู้ร่วมกันของชาวบ้านที่ประสบปัญหาและผ่านการทดลองโดยชาวบ้านในบางชุมชนแล้วว่าเป็นแนวทางที่ช่วยแก้ไขปัญหาไม่ให้ชุมชนสูญเสียที่ดินไปได้ แต่การจัดทำโฉนดชุมชนของชาวบ้านนั้นไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย และชาวบ้านยังคงต้องกลายเป็นผู้บุกรุกและยังถูกดำเนินคดีโดยรัฐ ทำให้ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย คปท. พยายามเผยแพร่ความคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนให้กับชุมชนเพิ่มอีกหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และพยายามเสนอแนวคิดนี้ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินแต่พบว่าไม่มีกฎหมายหรือนโยบายรองรับการจัดการที่ดินในลักษณะดังกล่าว คปท. จึงเห็นว่าควรต้องผลักดันประเด็นปัญหานี้ไปสู่รัฐบาล

ในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง ปี 2550 มีการเปิดเวทีพรรคการเมืองพบประชาชน ซึ่งเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ คปท. ได้นำประเด็นปัญหาและแนวคิดดังกล่าวไปเสนอต่อพรรคการเมืองหลายพรรค ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับข้อเสนอไว้แต่ยังไม่ได้เป็นรัฐบาล จนกระทั่งปี 2551 ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ขึ้นมาเป็นฝ่ายรัฐบาล มีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทาง คปท. จึงเดินทางไปที่พรรคประชาธิปัตย์ เพื่อทวง

สัญญาที่พรรคประชาธิปัตย์เคยรับข้อเสนอไว้ว่าจะแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับประชาชน (ประยงค์ ดอกกล้าโย, 2556) เป็นเหตุการณ์เดียวกันกับที่ มติชนออนไลน์ (2551, 19 ธันวาคม) เสนอไว้ว่า เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2551 มีผู้ชุมนุมจาก คปท. เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เครือข่ายสลัมสี่ภาค รวมตัวกันที่พรรคประชาธิปัตย์ โดยมี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้เข้ารับฟังปัญหาจากผู้ชุมนุมและรับปากว่า “จะเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการทำมานานแล้ว”

หลังจากที่รัฐบาลได้รับข้อเสนอของ คปท. ที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดิน ในรูปของโฉนดชุมชนแล้ว รัฐบาลจึงได้ทำการศึกษาแนวคิดและลักษณะของปัญหาดังกล่าวจาก ผลงานของนักวิชาการหลายท่าน เช่นแนวคิดสิทธิชุมชน สิทธิเชิงซ้อนของอานันท์ กาญจนพันธ์ และผลงานเกี่ยวกับสิทธิที่ดินโดยชุมชน ของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ซึ่งมีผลงานในด้าน ที่ดินอยู่หลายฉบับ โดยเฉพาะผลการวิจัยโครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่ เหมาะสม ที่มีข้อเสนอเรื่องการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนอยู่ และเป็นแนวคิดที่ สอดคล้องกับข้อเสนอของทาง คปท. ดังนั้นสรุปได้ว่า วิธีการที่รัฐบาลได้มาซึ่งปัญหาและแนวคิด ในการแก้ไขปัญหา มาจากสามส่วนด้วยกันคือส่วนแรกมาจากการที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้ คิดเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนมานานแล้วเพียงแต่ยังไม่ได้กำหนดเป็น นโยบายชัดเจน ส่วนที่สองมาจากการขับเคลื่อนของ คปท. ที่ได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของประชาชน และส่วนที่สามมาจากการศึกษาข้อมูลปัญหาจากผลงาน ทางวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาในระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสมของ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ที่ได้เสนอแนวคิดในการออกโฉนดชุมชน หรือเอกสารสิทธิ ชุมชนให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของภาคประชาชนและ ความ ตั้งใจของรัฐบาล (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556)

5.1.1.3 เนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา หลักคิดในการ แก้ไขปัญหาของรัฐบาลจากประเด็นปัญหาดังกล่าวรัฐบาลมีทางเลือกสองทางคือ รัฐต้องขับไล่ ประชาชนเหล่านั้นออกจากพื้นที่ แต่ทำให้เกิดคำถามว่าถ้าไม่ให้ประชาชนอยู่ในพื้นที่เดิมแล้วจะให้ ประชาชนจำนวนมากมายเหล่านั้นไปอยู่ที่ไหน ดังนั้นอีกทางเลือกหนึ่งของรัฐบาลคือรัฐต้อง อนุญาตให้ประชาชนอยู่อย่างถูกกฎหมายซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในที่ดินระหว่าง รัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตามการอนุญาตนั้นต้องไม่ใช้การให้อยู่ในรูปแบบของปัจเจกบุคคลอีก ต่อไปเพราะจะเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินไปจากเกษตรกรผู้ยากจนซึ่งนำไปสู่การ ขยายตัวของปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินเพิ่มขึ้นอีกกลับเข้าสู่ปัญหาเดิม การ จัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินโดยไม่ ขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐ และเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ที่เคยได้รับ สิทธิสูญเสียที่ดินไปจึงไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวของปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน และเมื่อประชาชนมีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จะทำให้คนจนเหล่านี้สามารถสร้าง

ผลผลิตทางการเกษตรให้กับประเทศชาติเป็นจำนวนมหาศาลบนที่ดินประมาณ 10 ล้านไร่ สามารถผลักต้นเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ และจะช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจของคนเหล่านี้ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันหลักเกณฑ์ของนโยบายยังมีเงื่อนไขที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

จากการศึกษาความเป็นไปที่จะใช้วิธีการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่นั้น อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ได้เสนอแนวทางการดำเนินงานโฉนดชุมชนที่สามารถทำได้ กล่าวคือ เพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหากจะทำการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ชุมชนสามารถทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลและรูปแบบการให้สิทธิในที่ดินจะขึ้นอยู่กับสิทธิเดิมที่มีอยู่ หากเป็นชุมชนที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้วสามารถออกเป็นโฉนดที่ดินในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือกรรมสิทธิ์ของสถาบันเกษตรกรได้ แต่ถ้าหากเดิมไม่ได้มีสิทธิ์อยู่เพียงแต่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทางราชการชุมชนนั้นจะได้รับสิทธิ์ในการเข้าใช้ประโยชน์เท่านั้นซึ่งการดำเนินโฉนดชุมชนไม่จำเป็นต้องได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ได้ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายที่ต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องความขัดแย้งในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน รูปแบบของเนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาจึงเน้นไปที่กระบวนการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตามนโยบายได้เปิดโอกาสให้ชุมชนที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐที่ประสงค์ดำเนินการโฉนดชุมชนสามารถกระทำได้หากเป็นชุมชนที่มีคุณสมบัติครบตามระเบียบ ด้วยแนวคิดที่ว่าหากสามารถดึงให้ชุมชนทั่วไปไปมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนได้ก็จะเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนเหล่านั้นเกิดความเข้มแข็งในการบริหารจัดการที่ดิน

เมื่อรัฐบาลเห็นว่านโยบายโฉนดชุมชนจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้ออกนโยบายในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยมีสาระสำคัญที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือการจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิ์ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ระเบียบกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดิน เพื่อดำเนินการของอนุญาตให้ชุมชนที่มีความเหมาะสมได้อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินเหล่านั้นอย่างถูกต้องหลักเกณฑ์ของโฉนดชุมชนและถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินงานดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและรัฐจะเป็นฝ่ายส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณชุมชนให้มีความสมดุลและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอีกด้วยซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน เนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินคือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มี

โฉนดชุมชน (ปจช.) เป็นคณะกรรมการกลางมีหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนว่าสมควรได้รับอนุญาตให้อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าชุมชนมีคุณสมบัติที่เหมาะสม จะได้ทำการประสานงานติดต่อไปยังหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่ดินซึ่งประชาชนอาศัยอยู่ให้อนุญาตให้ชุมชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างไม่มีผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยมีเหตุผลในการยุติความขัดแย้งอยู่ สองประเด็นด้วยกันคือ ประเด็นแรกกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่ดินซึ่งนำมาจัดโฉนดชุมชนดังกล่าวนี้เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้นจึงไม่ต้องมีการโต้แย้งหรือการพิสูจน์สิทธิ์ต่อไปว่าที่ดินดังกล่าวนี้เป็นของรัฐหรือของชาวบ้าน และประเด็นที่สองคือ เมื่อรัฐอนุญาตให้ประชาชนอาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้แล้วอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประชาชนจะไม่ถูกดำเนินคดีหรือกลายเป็นผู้ต้องหาว่าบุกรุกที่ดินของรัฐอีก ดังนั้นหากมีการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปของโฉนดชุมชน จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินระหว่าง รัฐ กับประชาชน (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

ประเด็นปัญหาการสูญเสียที่ดิน การจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดที่ดินหลุดมือไปจากชุมชนโดยตรง ด้วยกลไกของโฉนดชุมชนที่มีการตั้งกฎเกณฑ์ กติกา ในการควบคุมการเปลี่ยนมือของที่ดิน การเปลี่ยนมือในที่นี้หมายถึงบุคคลภายนอกจะมาซื้อหรือเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้ แต่สามารถเปลี่ยนมือไปยังลูก หลานหรือคนที่อยู่ในชุมชนได้ (ประยงค์ ดอกลำไย, 2556) การแก้ไขปัญหาโดยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินในรูปแบบของโฉนดชุมชนไม่ได้เป็นการให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนในรูปแบบปัจเจกบุคคลอย่างที่ผ่านมา แต่เป็นเพียงการอนุญาตให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยไม่ได้รับสิทธิในการเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นพื้นที่ที่นำมาจัดโฉนดชุมชนจึงไม่สามารถเป็นทรัพย์สินที่เข้าไปอยู่ในกลไกตลาดได้ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถขายสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้ และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบของโฉนดชุมชนเป็นการอนุญาตชั่วคราวมีระยะเวลาจำกัดไม่เกิน 30 ปี และมีการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์หากชุมชนผิดเงื่อนไขรัฐสามารถยกเลิกการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ นอกจากนั้นชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปของโฉนดชุมชนจะต้องมีกฎระเบียบของชุมชน ที่ผ่านความเห็นชอบจาก ปจช. ซึ่งกฎระเบียบเหล่านั้นจะต้องไม่นำไปสู่การกระทำใดที่ผิดต่อหลักการของนโยบายเช่นสนับสนุนให้มีการขายสิทธิ์ให้แก่นายทุนหรือบุคคลภายนอก หรือการกำหนดกฎเกณฑ์อันจะทำให้ที่ดินถูกใช้ไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ บุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หากกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดไม่ผ่านความเห็นชอบ ชุมชนจะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่และหากชุมชนมีกฎระเบียบที่ดีแต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่ชุมชนกระทำการผิดเงื่อนไข หากคณะกรรมการตรวจพบจะถูกตัดกเดือนหรือถ้าหากตัดเดือนแล้วยังทำไม่ได้ สามารถถูกเพิกถอนการอนุญาตได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อรัฐไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในรูปแบบปัจเจกบุคคล

แล้วจึงไม่นำไปสู่การที่ที่ดินหลุดมือไปจากผู้ที่เคยได้รับสิทธิ์หรือตกไปอยู่ในมือของนายทุน (สาทิติย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

ประเด็นปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน โดยรัฐบาลมองว่าเมื่อประชาชนมีที่ดินทำกินจะก่อให้เกิดรายได้ในครัวเรือนทำให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นนำไปสู่การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจน ในขณะที่เดียวกันเมื่อที่ดินไม่หลุดมือไปจากผู้ที่เคยได้รับสิทธิ์จึงเป็นอีกช่องทางที่ช่วยลดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินไม่ให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น และถ้าหากประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างไม่ต้องขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐแล้ว ชุมชนจะมุ่งพัฒนาพื้นที่ และผลผลิตในชุมชนมากยิ่งขึ้น เมื่อชาวบ้านในชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นหลายแห่ง จะเป็นการผลักดันเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ และการที่ประชาชนมีรายได้ที่มั่นคงยิ่งขึ้นก็จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้ ก่อให้เกิดการกระจายสิทธิ์ในที่ดินได้ จากหลายปัจจัยรวมกัน การดำเนินงานโฉนดชุมชนจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย เหตุผลที่รัฐบาลเชื่อว่าชุมชนจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น นอกจากการมีทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตแล้วยังมีหลักเกณฑ์ของการดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติคือชุมชนจะต้องมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนโดยความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนด้วย นอกจากนี้ยังมีระเบียบกฎหมายอีกหลายข้อที่เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ (สาทิติย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

นอกจากเนื้อหาสาระหลักของนโยบายจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายแล้วยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาอีกด้วย โดยหลักเกณฑ์ของโฉนดชุมชนจะเป็นการส่งเสริมให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและบริเวณโดยรอบถือเป็นการตอบแทนที่รัฐอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ แทนที่จะให้ชุมชนตอบแทนเป็นค่าเช่า (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ของนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ข้อ 9 ที่เน้นให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชนโดยจะต้องมีการจัดทำระเบียบของชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน จัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและภูมินิเวศของชุมชน กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และกำหนดแผนอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น

สรุปได้ว่าเนื้อหาสาระหลักของนโยบายโฉนดชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปจากผู้ที่เคยได้รับสิทธิ์ และผลักดันเศรษฐกิจของชุมชนให้ดีขึ้นพึ่งพาตนเองได้แล้วนั้นยังสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

5.1.1.4 ลักษณะแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชน แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนมีจุดเริ่มต้นมาจากภาคประชาชนผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกันระหว่างชาวบ้านที่ประสบปัญหาและมีผลงานทางวิชาการรับรองว่าเป็นหนึ่งในลักษณะของการจัดการที่ดินที่เหมาะสม โดยเป็นแนวคิดที่มีหลักเหตุผลในเชิงวิชาการ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยังสอดคล้องกับนโยบายระหว่างประเทศซึ่งเป็นลักษณะของแนวคิดที่ดี อย่างไรก็ตามด้วยความที่แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดใหม่จึงส่งผลให้การดำเนินงานนโยบายเกิดความล่าช้า ดังจะอธิบายรายละเอียดของแต่ละลักษณะดังต่อไปนี้

ลักษณะประการแรกคือแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่มีเหตุผลในเชิงวิชาการรองรับ อธิทิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ได้ทำการศึกษาวิจัยในโครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสมโดยศึกษาจากกรณีที่ชาวบ้านคิดหาวิธีการใช้สิทธิในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของชุมชนด้วยตนเองพบว่า มีการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินอยู่ 2 ประเภทคือ การใช้จารีตประเพณี และการใช้ที่ดินหน้าหมู่บ้าน ทั้งสองประเภทยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิการครอบครองที่ดินโดยชุมชน จากการศึกษาโดยละเอียดทำให้ทราบว่าชุมชนมีภูมิปัญญาและศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของตนเองเพียงแต่ภาครัฐต้องเปิดใจกว้างยอมรับการทำงานของภาคชุมชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนและทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐต้องยอมรับความจริงว่าลำพังรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดสรรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ เพราะการทำงานของรัฐมีขั้นตอนมากเกินไป จึงทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทันการ การให้การยอมรับในสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นโฉนดชุมชน จึงเป็นการผ่อนผันภาระของภาครัฐได้ และยังเป็นการถนอมรักษาให้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นรากฐานในการดำเนินงานชีวิตของชุมชนให้อยู่คู่กับชุมชนได้อย่างยั่งยืน

ในทางเศรษฐศาสตร์มีการจำแนกสิทธิในการใช้ทรัพยากรออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) คือการมีกฎหมายรองรับสิทธิ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว สามารถหวงหรือกันไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ได้ จะจำหน่าย แบ่ง หรือโอนกรรมสิทธิ์ให้กับใครก็ได้ โดยที่รัฐและผู้อื่นต้อง

เคารพในกรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้มีข้อแม้ว่าการใช้ประโยชน์จะต้องอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้ และไม่ไปกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของสังคม (2) สิทธิร่วม (Common Property) คือ สิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์การมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์การนั้นไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคล โดยทั่วไปกฎและกติกากในการใช้จะถูกกำหนดร่วมกันระหว่างสมาชิกหรืออาจเป็นกฎกติกาที่มีมาแต่เดิมจากการกำหนดของคนรุ่นก่อนๆ และสืบทอดกันมา สมาชิกมีสิทธิในการที่จะหวงหรือกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ ในขณะเดียวกันสมาชิกแต่ละรายก็ต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรนั้นด้วย และ(3) การเข้าถึงทรัพยากรโดยเสรี (Open Access) คือการเข้าถึงทรัพยากรที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิในการที่จะหวงหรือกันไม่ให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังนั้นแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนที่มีลักษณะเป็นสิทธิชุมชนจัดอยู่ในสิทธิประเภทที่สองคือ สิทธิร่วม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2550)

สิทธิชุมชนหรือสิทธิร่วมที่อยู่ในรูปของโฉนดชุมชนมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 (ดูภาคผนวก ข) สำคัญคือการให้การยอมรับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและประเทศชาติ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยมีรัฐคอยให้การสนับสนุน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556) จากหลักคิดดังกล่าวในทางวิชาการแล้วมองว่าจะก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อชุมชนที่ได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วยังส่งผลดีต่อรัฐในการที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง แทนที่รัฐจะใช้เวลาและกำลังคนไปในการดำเนินคดีต่อประชาชนในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงเป็นมาประสานความร่วมมือกับประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้ช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แล้วภาครัฐเองจะได้ใช้ศักยภาพในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ของรัฐ เช่นขบวนการล่าสัตว์ ตัดไม้ทำลายป่าได้อย่างเต็มที่ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556)

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับเรื่องการจัดประเภทสิทธิในเชิงวิชาการซึ่งมีหลักการและเหตุผลในการจำแนก และยังมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ ดังนั้นนโยบายโฉนดชุมชนจึงไม่ใช่นโยบายที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีเหตุผลรองรับ นอกจากนั้นหลายพื้นที่ที่ชุมชนได้ทดลองนำแนวคิดสิทธิชุมชนหรือการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาใช้ในการจัดการที่ดินแล้ว จากการศึกษาวิจัยของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2550) ที่ได้เข้าไป

ศึกษากรณีตัวอย่างในพื้นที่ชุมชนที่นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ก็พบว่าสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินให้กับชุมชนได้ เพียงแต่ยังขาดการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐที่จะอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีความมั่นคงโดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกขับไล่ออกจากพื้นที่

ลักษณะแนวคิดของนโยบายประการที่สองคือเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาทั้งภายในและระหว่างประเทศ เมื่อผู้วิจัยวิเคราะห์เนื้อหาสาระหลักของนโยบายพบว่า เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งนโยบายการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการประกาศใช้แผนฯ 1-4 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนชนบทและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก หลังจากนั้นในช่วงแผนฯ 5-7 มีการเน้นในเรื่องการพัฒนาที่มีความสมดุลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยให้ชุมชนมีบทบาทในการพัฒนามากยิ่งขึ้น จนกระทั่งในช่วงแผน 8-10 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิด รูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศสู่มิติใหม่ที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมและการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยมีคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวโน้มในการพัฒนาประเทศในช่วงหลังเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาโดยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผน 11 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคน ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ (อะแวน มะแอส และ ฌ็องวีซอร์ เผ่ากู่, มปป: 12-14) ในพันธกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ระบุว่า "สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนรวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ" เมื่อเทียบกับแนวทางการดำเนินงานนโยบายอนาคตชุมชนจะเห็นได้ว่าอนาคตชุมชนคือนโยบายที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้ถือเป็นข้อดีและเป็นจุดแข็งของนโยบายหากภาครัฐต้องการผลักดันนโยบายไปในทางที่สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนา ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางหลักที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนฯดังกล่าว นอกจากนี้นโยบายจะมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติแล้วยังสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาร่วมกันระหว่างประเทศอีกด้วย โดยในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวม 178 ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือการ

สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลกโดย ครอบคลุมการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านสิ่งแวดล้อม การให้สิทธิชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดที่ ปรากฏอยู่ใน ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาดังกล่าว (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; United Nations, 1992)

ลักษณะแนวคิดของนโยบายประการที่สามคือเป็นแนวคิดใหม่ กล่าวคือ แนวคิด ในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมีลักษณะที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน ในรูปแบบปัจเจกบุคคลเหมือนกับแนวทางการจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมา แต่ เป็นการให้สิทธิร่วมกันในรูปแบบของชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่เคยมีรัฐบาลหรือหน่วยงานใด เคยมีนโยบายในลักษณะนี้มาก่อน หลักในการครอบครองสิทธิของโฉนดชุมชนต่างจากหลักการ ของแนวคิดที่มีอยู่เดิมซึ่งมีการแยกสิทธิกันชัดเจนระหว่างสิทธิในที่ดินของรัฐกับสิทธิในที่ดินของ เอกชน หมายความว่าถ้าเป็นพื้นที่ของรัฐเอกชนจะไม่มีสิทธิในพื้นที่เหล่านั้นเว้นแต่รัฐอนุญาต และควบคุมอยู่ แต่หากเป็นพื้นที่ของเอกชน เอกชนมีสิทธิใช้พื้นที่ได้ตามความต้องการทราบ เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งรัฐไม่มีสิทธิเข้าไปก้าวกายเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของ เอกชน แต่แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดใหม่ที่ไม่ได้มีการแยกสิทธิกันอย่าง ชัดเจนโดยเห็นว่าถ้าชุมชนซึ่งมีความเป็นเอกชนเข้าไปอาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็น พื้นที่ของรัฐอยู่แล้วรัฐเห็นว่าพื้นที่ส่วนนั้นรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์สมควรที่จะจัดให้กับประชาชนที่ ต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ในรูปแบบของการอยู่อาศัยหรือที่ทำกิน รัฐควรให้สิทธิในรูปแบบ โฉนดชุมชนแก่ประชาชนซึ่งเป็นลักษณะการใช้สิทธิร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556) จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าลักษณะแนวคิดของนโยบายซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ คือเงื่อนไขหนึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของนโยบายเป็นไปด้วยความล่าช้า ข้อเสียของการที่ แนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่ อธิบายได้เป็นสามประเด็นที่สำคัญได้แก่ 1) เมื่อแนวคิด ของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่เคยมีนโยบายในลักษณะเช่นนี้มาก่อน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใน การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องศึกษาทำความเข้าใจนโยบายรวมถึงการพยายามสร้างความ เข้าใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีกด้วยสำหรับประเด็นนี้สาทร วงศ์หนองเตย (2556) ให้ทัศนะว่า ด้วยเหตุที่ว่าแนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่จึงต้องอาศัยระยะเวลาในการทำความเข้าใจ กว่าที่จะเกิดการตกลึกทางความคิดซึ่งถือเป็นเรื่องปกติของการริเริ่มสิ่งใหม่ การจะสร้างให้เกิด ความเข้าใจร่วมกันในแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาคการเมือง ภาคประชาชน และหน่วยงาน ราชการประจำ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าใจตรงกันไม่ใช่เรื่องง่าย แม้เฉพาะในภาคการเมือง เองก็ยังไม่รู้ว่าจะมีความเข้าใจที่ตรงกันทั้งหมดหรือไม่ เพราะทั้งแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหมด ดังนั้นการที่แนวคิดของ นโยบายเป็นแนวคิดใหม่จึงทำให้ต้องใช้เวลามากในการดำเนินการซึ่งเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของ

การนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค 2) การเป็นแนวคิดใหม่ทำให้ยังไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใดๆ ขึ้นมารองรับการดำเนินงานของนโยบายซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายด้านที่ดินของประเทศไทยและกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องพบว่าขาดมาตรการทางกฎหมายรองรับเรื่องโฉนดชุมชนอยู่สองประการคือ การให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและประการที่สองการให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แม้ว่าการให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกับหน่วยงานภาครัฐจะเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กล่าวไว้ในลักษณะประการแรกคือแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่มีเหตุผลในเชิงวิชาการรองรับ) อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินงานตามนโยบายได้เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายลูกหรือกฎหมายระดับรองเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดรองรับในเรื่องโฉนดที่ดินของชุมชนหรือการให้กรรมสิทธิ์ร่วมกันโดยชุมชน มีเพียงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐและเอกชนเท่านั้น กรณีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนเป็นการให้กรรมสิทธิ์แบบปัจเจกบุคคล หรือหากกรณีที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินต้องอยู่ในนามนิติบุคคลเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกันในรูปของชุมชน หากพิจารณาจากกฎระเบียบในการดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานรัฐ เช่น ส.ป.ก. พบว่าไม่มีการให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นชุมชน มีเพียงให้ใช้ในรูปของปัจเจกบุคคลหรือนิติบุคคลเท่านั้น ส่วนในบางหน่วยงานเช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่มีข้อกำหนดมาตราใดที่อนุญาตให้ชุมชนเข้าอาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ ดังนั้นการดำเนินงานตามนโยบายจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้โดยใช้กฎหมายของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม จึงต้องใช้วิธีการสถาปนาสิทธิชุมชนให้อยู่ในรูปของกฎหมายในท้ายที่สุดผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นตัวกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) อธิบายไปในทิศทางเดียวกันว่า ด้วยความที่หลักแนวคิดของนโยบายนี้ไม่มีเรื่องกฎระเบียบหรือกฎหมายใดๆ ขึ้นมารองรับ ไม่มีช่องของกฎหมายให้ดำเนินการตามนโยบาย เว้นแต่จะต้องยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน ดังนั้นการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นวิธีที่เร็วที่สุดที่สามารถทำได้ ซึ่งขั้นตอนที่ยากที่สุดของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในครั้งนี้คือ การระบุขั้นตอนแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่นี้มาจาก “กระดาดเปล้า” และ 3) เนื่องจากแนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดเดิมที่มีอยู่ในระบบการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐที่มีอยู่เดิม ประกอบกับการที่ยังไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบของหน่วยงานรองรับ ทำให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับแนวคิดของนโยบาย

สามารถสรุปได้ว่าการที่แนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่ซึ่งยังไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใดๆ ขึ้นมารองรับส่งผลให้ต้องมีการร่างกฎหมายหรือระเบียบข้อปฏิบัติต่างๆ ขึ้นมาใหม่ทั้งหมดส่งผลให้กระบวนการแปลงนโยบายต้องใช้เวลา นานกว่าจะได้ตัวแนวทางที่นำไปสู่การปฏิบัติได้ และเมื่อแนวคิดของนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานของนโยบายเป็นเรื่องใหม่และแตกต่างไปจากแนวทางที่มีอยู่เดิมทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจนโยบายกว่าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายจะเกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และอาจทำให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับหลักการและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย ดังนั้นประเด็นที่ลักษณะแนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่จึงส่งผลต่อเงื่อนไขด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลที่ดิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบาย อย่างไรก็ตามแม้ว่าการที่แนวคิดของนโยบายเป็นเรื่องใหม่นั้นจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการนำนวัตกรรมหรือสิ่งใหม่ๆ มาใช้ในการพัฒนาประเทศไม่ใช่เรื่องเสียหายหากนโยบายที่มีอยู่เดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรคิดหาวิธีการใหม่ๆ มาใช้ ดังเช่นนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้วถือเป็นเรื่องใหม่ แม้จะมีข้อจำกัดและความยากลำบากในการดำเนินการแต่ผู้วิจัยเชื่อว่าสามารถใช้กระบวนการสร้างความเข้าใจและการยอมรับร่วมกันได้หากเป็นแนวคิดที่มีหลักการและเหตุผล ถ้าแนวคิดของนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาได้จริงอาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐบาลกล้าคิดริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ที่ต่างไปจากเดิมน่าจะส่งผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะอาจช่วยกระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านระบบการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไปในทางที่ดีขึ้นในอนาคตก็เป็นได้

5.1.2 ความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบาย

เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งคือความชัดเจนของเนื้อหาของนโยบายซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความชัดเจนในการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับการพิจารณาความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบายโฉนดชุมชนในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่างมีความเข้าใจที่ตรงกันหรือไม่ อธิบายเนื้อหาของนโยบายตามประเด็นที่ศึกษาได้ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ความเข้าใจในหลักการของนโยบายโฉนดชุมชน ในที่นี้หมายถึงความเข้าใจในความหมาย ระบบสิทธิในที่ดินตามนโยบาย และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโฉนดชุมชน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2553: 1) ได้นิยามความหมายของโฉนดชุมชนไว้ว่า

“หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอธิบายได้ว่าเมื่อชุมชนใดก็ตามได้รับโฉนดชุมชน หมายถึงการที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินได้อนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันตามขอบเขตอาณาบริเวณที่ระบุไว้ ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกันของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยมีเงื่อนไขว่าชุมชนจะต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนและบริเวณข้างเคียง ซึ่งชุมชนหรือประชาชนคนใดคนหนึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของในที่ดินนั้น และเมื่อใดก็ตามที่ชุมชนกระทำการอันถือว่าการผิดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือข้อตกลงที่กระทำขึ้นระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กับชุมชน รัฐอาจดำเนินการตักเตือน หรือเพิกถอนการอนุญาตโฉนดชุมชนได้ ประเด็นสำคัญที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความเข้าใจที่ตรงกันคือ โฉนดชุมชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึง “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งหมายถึงหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคล แต่เป็นหนังสืออนุญาตชนิดหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ใช้เป็นหนังสือสำคัญที่แสดงว่าชุมชนเหล่านั้นได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันทั้งชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 2553 อย่างไรก็ตามผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างมองว่า การใช้คำว่าโฉนดชุมชน ตามระเบียบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่านโยบายโฉนดชุมชนคือการนำเอาที่ดินของรัฐมาจัดให้กับชาวบ้านในรูปของโฉนดที่ดิน เนื่องจากความเข้าใจพื้นฐานของคนไทยเกี่ยวกับคำว่าโฉนด มักจะหมายถึงการได้เป็นเจ้าของครอบครองที่ดินผืนนั้น ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา (2556) อธิบายถึงผลกระทบที่เกิดจากความเข้าใจผิดในความหมายของโฉนดชุมชนว่า ก่อให้เกิดความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะการที่มีชาวบ้านบางส่วนเข้าใจผิดและนำข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนไปกระจายต่อผู้อื่นว่ารัฐบาลจะให้โฉนดที่ดินแก่ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ชุมชนเหล่านั้นก่อน อย่างไรก็ตามกระบวนการสร้างความเข้าใจจะต้องเกิดขึ้นอยู่แล้วแม้ประชาชนจะมีความเข้าใจที่ถูกหรือผิดมากน้อยเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุที่แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดใหม่ที่แตกต่างไปจากระบบสิทธิในที่ดินที่มีอยู่เดิม และมีกฎหมายหลักเกณฑ์เฉพาะที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติและมีความเข้าใจก่อนที่จะได้รับโฉนดชุมชนจากการศึกษาความเข้าใจในประเด็นความหมายของโฉนดชุมชน พบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่าง ต่างก็มีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับความหมายของโฉนดชุมชนตามนโยบายว่าเป็นเพียงหนังสือแสดงการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 2553 นี้เท่านั้น มิได้

เกี่ยวข้องกับการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเข้าใจเพราะรัฐบาลได้มีกระบวนการสร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556)

ในประเด็นระบบสิทธิในที่ดินของโฉนดชุมชน สาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) อธิบายว่า เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน หมายถึงที่ดินยังเป็นของรัฐ แต่นำมาจัดให้ชุมชนใช้ประโยชน์โดยชุมชน การที่ชุมชนจะได้สิทธิทำกินในที่ดินแปลงหนึ่งนั้นชุมชนจะต้องมีความเข้มแข็งก่อนโดยการจัดตั้งกรรมการขึ้นมาเป็นตัวแทนในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน จัดสรรปันส่วนว่าที่ดินแปลงใดจะให้สมาชิกคนใดใช้ประโยชน์บ้าง ดังนั้นสมาชิกชุมชนที่ได้รับการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์ไม่สามารถตกทอดให้แก่บุคคลอื่นได้ หากสมาชิกออกจากชุมชนระหว่างการให้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ที่ดินส่วนนั้นจะกลับไปอยู่ในอำนาจการจัดการของชุมชน แล้วชุมชนจะร่วมกันพิจารณาว่าจะจัดสรรที่ดินในแปลงดังกล่าวอย่างไร ดังนั้นด้วยหลักคิดดังกล่าวนี้จึงทำให้บุคคลไม่สามารถขายสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนเคยใช้ประโยชน์อยู่ได้ ซึ่งสาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) เรียกสิทธิในลักษณะเช่นนี้ว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” ในลักษณะเดียวกัน ประยงค์ ดอกกล้าไย (2556) อธิบายระบบสิทธิของโฉนดชุมชนตามนโยบายโฉนดชุมชนว่ามีสิทธิ 4 ระดับซ้อนกันอยู่ในหนึ่งพื้นที่ ประกอบด้วย

สิทธิที่หนึ่ง คือ “สิทธิความเป็นเจ้าของ” สิทธิความเป็นเจ้าของเป็นสิทธิของหน่วยงานภาครัฐ และชุมชนต้องยอมรับว่าที่ดินที่นำมาจัดโฉนดชุมชนดังกล่าวเป็นของหน่วยงานภาครัฐ มีข้อดีคือหากชุมชนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้รัฐมีสิทธิ์เพิกถอนการให้โฉนดชุมชนนั้น

สิทธิที่สอง คือ “สิทธิการใช้ประโยชน์” สิทธิการใช้ประโยชน์เป็นของสมาชิกในชุมชนที่ได้รับการแจกแจงให้ใช้ประโยชน์เป็นรายปัจเจก โดยมีขอบเขตว่าแต่ละบุคคลหรือครัวเรือนมีขอบเขตในการใช้ประโยชน์ในอาณาบริเวณใดบ้าง

สิทธิที่สาม คือ “สิทธิในการบริหารจัดการ” สิทธิในการบริหารจัดการอยู่ที่คณะกรรมการชุมชน กล่าวคือ คณะกรรมการชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินแล้วมอบให้สมาชิกในชุมชนใช้ประโยชน์ ลักษณะในการบริหารจัดการ เช่น หากมีสมาชิกในชุมชนคนใดสละสิทธิ์การใช้ประโยชน์ในพื้นที่หรือออกจากพื้นที่ไป คณะกรรมการชุมชนจะเป็นผู้เข้าไปบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวว่าจะดำเนินการให้สมาชิกคนใดเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อหรือจะจัดไว้เป็นที่สาธารณะของชุมชนซึ่งก็ขึ้นอยู่กับตกลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุมชนกับสมาชิกในชุมชน

และสิทธิที่สี่ คือ “สิทธิในการถ่วงดุลตรวจสอบ” สิทธิในการถ่วงดุลตรวจสอบนั้นเป็นสิทธิร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนที่จะต้องร่วมกันตรวจสอบว่า สมาชิกในชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชนได้บริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของโฉนดชุมชนที่จัดทำขึ้นหรือไม่ ถ้าหากให้ชุมชนตรวจสอบเพียงฝ่ายเดียวอาจเป็นไปได้ในลักษณะที่ชุมชน

เข้าข้างฝ่ายตนเอง จึงต้องให้รัฐซึ่งมีสิทธิความเป็นเจ้าของมามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนด้วย ข้อดีของการให้สิทธิในการถ่วงดุลตรวจสอบร่วมกันคือจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดินอย่างแท้จริง

จากการศึกษาความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูงเกี่ยวกับระบบสิทธิของโฉนดชุมชนพบว่า มีความเข้าใจที่ตรงกันในรายละเอียดของสิทธิที่ชุมชนได้รับตามนโยบาย แต่ผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจในความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” ต่างกัน โดย สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) เข้าใจว่าการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายหมายถึง การที่ชุมชนได้รับ “กรรมสิทธิ์ร่วม” ในการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนแล้วแม้ว่าที่ดินจะยังเป็นของรัฐอยู่ แต่ ประยงค์ ดอกลำไย (2556) เข้าใจว่าสิทธิที่ชุมชนได้รับไม่ใช่สิ่งที่เรียกว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” แต่เป็นสิทธิเชิงซ้อน ที่ชุมชนไม่ได้มีสิทธิในการเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในพื้นที่เท่านั้น โดยมีระยะเวลาในการได้สิทธิไม่เกิน 30 ปี ซึ่งสอดคล้องกับความเข้าใจของ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ว่าสิทธิที่ชุมชนได้รับจากโฉนดชุมชนตามนโยบายนี้เป็นการให้สิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราวไม่ใช่การให้กรรมสิทธิ์

ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของคำว่า “โฉนด” และ “กรรมสิทธิ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พบว่า โฉนด หมายถึง “หนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน” และ กรรมสิทธิ์ หมายถึง “ความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน” มีกฎคือ สิทธิที่ปวงที่ผู้เป็นเจ้าของมีอยู่เหนือทรัพย์สิน อันได้แก่ สิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล กับทั้งสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตน รวมถึงการขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาจากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า สิทธิที่ได้รับจากโฉนดชุมชนไม่น่าจะถูกเรียกว่า “กรรมสิทธิ์” เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่ให้กรรมสิทธิ์ในรูปของชุมชนและ ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนก็ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ตามความหมายนี้ ส่วนคำว่า “โฉนด” ที่ปรากฏอยู่ในนโยบายโฉนดชุมชน ก็ไม่ได้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน แต่เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะตามที่ระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 2553 เท่านั้น ดังนั้นการที่ผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจในคำว่ากรรมสิทธิ์ไม่ตรงกันอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในประเด็นสิทธิที่ประชาชนจะได้รับหลังจากได้โฉนดชุมชนตามนโยบาย เพราะเมื่อผู้กำหนดนโยบายกล่าวว่าจะให้กรรมสิทธิ์ร่วมแก่ประชาชนในรูปของโฉนดชุมชน อาจทำให้กลุ่มเป้าหมายของนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่ารัฐจะนำที่ดินของรัฐมาให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนร่วมกันทั้งชุมชน ทำให้มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็ออกมาขัดขวางทั้งที่ยังไม่รู้ข้อเท็จจริง หรือประชาชนบางกลุ่มที่ยังไม่เข้าใจอาจไปประชาสัมพันธ์ต่อทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐมากยิ่งขึ้น

อีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญที่จะใช้พิจารณาความชัดเจนในหลักการของนโยบายคือ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโฉนดชุมชนคือการที่ชุมชนใดก็ตามจะได้รับโฉนดชุมชนจะต้องเป็น

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐมาไม่น้อยกว่าสามปีนับถึงวันที่ระเบียบฯใช้บังคับ หมายความว่าหากเป็นชุมชนที่เพิ่งเข้ามาอยู่ใหม่จะไม่สามารถขออนุญาตโฉนดชุมชนได้ เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อมาขอดำเนินการโฉนดชุมชน นอกจากนี้ชุมชนที่จะได้รับโฉนดชุมชนจะต้องมีความเข้มแข็ง มีกฎระเบียบของชุมชน มีคณะกรรมการชุมชน ตามที่นโยบายกำหนดไว้ ซึ่งหลักการมีอยู่ว่าชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชน จะต้องปกป้อง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในชุมชนและบริเวณโดยรอบ ห้ามมิให้ชุมชนบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่ม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถสร้างกลไกให้สมาชิกในชุมชนเข้ามาเป็นเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ส่วนในชุมชนเองจะมีหลักเกณฑ์ที่ป้องกันไม่ให้สิทธิในที่ดินหลุดมือไปเป็นของคนนอกชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการและกำหนดเงื่อนไขที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในชุมชนซึ่งเงื่อนไขของแต่ละชุมชน จะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละชุมชน (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

ด้วยเหตุที่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชนจะมีความแตกต่างกันไปตามบริบทและข้อตกลงร่วมกันของชุมชน รวมถึงอาจต้องมีข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินด้วย ดังนั้นความเข้าใจที่ตรงกันในหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะพิจารณาความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย ความชัดเจนจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันได้ โดยจะเป็นเงื่อนไขทางอ้อมที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย จากผลการศึกษาในประเด็นความเข้าใจในหลักการของนโยบายได้แก่ ความหมายของโฉนดชุมชน สิทธิในที่ดินของโฉนดชุมชน และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูงและระดับล่างมีความเข้าใจที่ตรงกันในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ทั้งผู้ปฏิบัติในระดับสูงและระดับล่างยังแสดงทัศนคติไม่เห็นด้วยกับคำว่าโฉนดชุมชน และมองว่า การใช้ชื่อ โฉนดชุมชนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ดังที่ ประยงค์ ดอกลำไย (2556) อธิบายว่า คำว่าโฉนดชุมชนมีผลต่อความเข้าใจในเรื่องสิทธิที่ชุมชนได้รับจากนโยบาย ซึ่งมีปัญหาในระหว่างที่ยังอยู่ในขั้นตอนการร่างนโยบายมีหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับคำว่าโฉนดชุมชน โดยเฉพาะกรมที่ดิน เพราะคำว่าโฉนดชุมชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมองว่านโยบายจะใช้คำนี้ไม่ได้ สุดท้ายแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้ใช้คำว่าโฉนดชุมชนได้โดยมีนิยามเอาไว้ว่าเป็นหนังสืออนุญาต และเมื่อปรากฏคำว่าโฉนดชุมชนแล้วจึงส่งผลทางลบต่อนโยบายคือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่ารัฐไปให้กรรมสิทธิ์ต่อชุมชน ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา (2556) อธิบายไปในลักษณะเดียวกันว่า คำว่าโฉนด ทำให้ชาวบ้าน รัฐบาล รวมถึงสาธารณะชนบางส่วนไม่เห็นด้วย และวิจารณ์นโยบายว่าจะนำที่ดินของรัฐไปมอบให้ชาวบ้านที่บุกรุก เพราะคนส่วนใหญ่โดยทั่วไปเมื่อได้ยินคำว่าโฉนดมักจะเข้าใจไปในทางเดียวกันว่าหมายถึงหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ความจริงโฉนดชุมชนตามนโยบายเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น รัฐยังเป็นเจ้าของที่ดินเหมือนเดิม และ

ผู้ปฏิบัติงานหลายคนพบข้อเสียของคำว่าโฉนดชุมชนเช่นเดียวกัน (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; สมมาตร บัวแดง, 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556; ศักดิ์สิน บัจจกษะภักดี, 2556)

ในลักษณะเดียวกัน อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะผู้กำหนดนโยบายก็ได้แสดงทัศนะว่า “ไม่ค่อยยินดีกับชื่อโฉนดชุมชนนัก” ด้วยเหตุผลที่ว่า สิ่งที่นโยบายดำเนินการจัดอยู่ในเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยที่เคยเสนอไว้ต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามคำว่าโฉนดชุมชนได้ปรากฏในถ้อยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วซึ่งเป็นคำที่มีจากภาคประชาชนตั้งแต่แรก จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำว่าโฉนดชุมชนในนโยบาย (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, 2556)

5.1.2.2 ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายโฉนดชุมชน รัฐบาลเชื่อว่าโฉนดชุมชนจะเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการเข้าไปแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนในหลายพื้นที่มากยิ่งขึ้นและน่าจะเป็นการแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืน ด้วยเหตุผลสองประการ คือ รูปแบบของโฉนดชุมชนจะทำให้มีกลไกในการติดตามดูแลที่ดินดังกล่าวถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินด้านการเกษตรหรือไม่ และประการที่สองโฉนดชุมชนเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณชุมชน โดยมีกติกาที่กำหนดร่วมกันในชุมชนซึ่งอาศัยหลักสิทธิการจัดการร่วมกันของชุมชน (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก, 2552: ออนไลน์) จากการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายโฉนดชุมชน พบว่ามีคำตอบไปในทิศทางเดียวกันคือการมองเห็นว่ามีราษฎรจำนวนมากได้เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ของรัฐเป็นเวลานานแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือขับไล่ราษฎรเหล่านั้นออกไปจากพื้นที่ได้ จึงควรนำที่ดินส่วนนั้นมาจัดโฉนดชุมชน เพราะถ้าขับไล่ประชาชนจำนวนมากออกจากพื้นที่ จะทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินสุดท้ายจะกลับมาเป็นภาระของรัฐอีก ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ต้องการแก้ไขปัญหาในรูปแบบเดิมคือการให้สิทธิแบบปัจเจกหรือรายบุคคลเพราะจะทำให้ประชาชนรักษาสิทธิของตนเองไว้ไม่ได้นำไปสู่การขายสิทธิหรือเสียสิทธิให้กับบุคคลอื่นได้โดยง่าย และชาวบ้านที่เคยได้รับสิทธิจะกลับมาบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอีก จึงต้องการใช้โฉนดชุมชนมาเป็นแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ซึ่งมีข้อพิพาทกันมายาวนานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีความยั่งยืนโดยเป็นวิธีที่ไม่ทำให้ที่ดินหลุดมือไปจากผู้ที่เคยได้รับสิทธิ์รวมถึงเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดินเพิ่มด้วยระบบสิทธิชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556)

จากแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายโฉนดชุมชนมีสามประการคือ 1) เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยไม่ต้องถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาประชาชนไร้ที่อยู่

อาศัยและที่ดินทำกินรวมถึงความขัดแย้งในที่ดินระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน ทำให้ประชาชนได้อาศัยและทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องถูกขับไล่ 2) เพื่อให้ประชาชนได้บริหารจัดการที่ดินในรูปแบบสิทธิร่วมหรือสิทธิชุมชน เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดการที่ดินในอดีตซึ่งมีข้อผิดพลาดคือการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปแบบปัจเจกส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถบริหารจัดการหรือรักษาสิทธิในพื้นที่ได้จึงเป็นความต้องการของรัฐที่จะจัดให้มีการใช้ประโยชน์ในรูปแบบสิทธิร่วมหรือสิทธิชุมชนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินไปจากผู้ที่เคยได้รับสิทธิ์ และ 3) เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันยิ่งเสื่อมโทรมลงรัฐจึงต้องการใช้นโยบายที่มีมาตรการในการถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรของชุมชนให้ชุมชนมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมรวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนและบริเวณข้างเคียง ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาทั่วโลก

จากการศึกษาความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่างพบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับมีความเข้าใจที่ตรงกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น ยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) ที่เข้าใจว่า โฉนดชุมชนมีไว้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน ป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่มให้รักษาสิ่งแวดล้อมไว้โดยให้ชุมชนอยู่ในที่ต่อไป โฉนดชุมชนจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้หลายปัญหาที่ทับซ้อนกันอยู่หลายปัญหาคือ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของประชาชน ความไม่มั่นคงในการทำกินและการอยู่อาศัยไม่ต้องถูกขับไล่แล้วไปบุกรุกที่ดินผืนใหม่เพิ่มอีก พอมีชีวิตที่มั่นคงแล้วฐานะทางเศรษฐกิจก็จะดีขึ้น ส่วนภูเบศ จันทนิมิ (2556) อนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ความขัดแย้ง และการบุกรุกป่าเพิ่มเติม ให้ชุมชนได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้อย่างไม่ต้องผิดกฎหมาย และมีการควบคุมให้ชุมชนเป็นหูเป็นตาให้กับรัฐ ช่วยรัฐในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย จะเห็นได้ว่าความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ของยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) และ ภูเบศ จันทนิมิ (2556) มีความสอดคล้องตรงกันกับที่ผู้กำหนดนโยบายอธิบายไว้ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคนอื่นที่ให้สัมภาษณ์ต่างก็มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายในลักษณะเดียวกัน

จากความเข้าใจที่ตรงกันในวัตถุประสงค์ของนโยบายโฉนดชุมชนทำให้วิเคราะห์ได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายค่อนข้างมีความชัดเจนในเชิงอุดมการณ์แต่ขาดความชัดเจนในการสื่อข้อความ ซึ่งผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้ในลักษณะที่สอดคล้องกัน แต่บางครั้งไม่ได้มีความครบถ้วนตรงกันทั้งหมดทั้งสามประเด็นดังที่ผู้วิจัยได้สรุปไว้ เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอธิบายออกมาจากความเข้าใจที่ทรงจำได้ ซึ่งมีความขาดตกไปบางประการจากสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายอธิบายไว้ ที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะไม่มีเอกสารชุดใดที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่านั่นคือวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ต้องอาศัยการตีความจากข้อความ

หรือสรุปถ้อยแถลงของผู้กำหนดนโยบายจึงจะทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าว จึงทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอธิบายวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ไม่ครบถ้วนในบางราย

5.1.2.3 ความเข้าใจเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชน ผู้กำหนดนโยบายได้ตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ไว้ว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ” คือวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2553) ดีความโดยผู้กำหนดนโยบายได้ว่าเป็นการกำหนดว่าให้มีการดำเนินงานสำรวจพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนนำร่องที่เครือข่ายภาคประชาชนเสนอรายชื่อชุมชนไว้ โดยวาระเริ่มแรกคือภายใน 120 วันดังกล่าวให้ดำเนินการสำรวจให้ได้ 30 ชุมชน จาก 88 ชุมชนนำร่อง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายเข้าใจตรงกันว่าเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานและได้บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดแล้วสามารถดำเนินการได้ถึง 55 ชุมชนในพื้นที่ชุมชนนำร่อง ซึ่งจาก 55 ชุมชนที่ผ่านกระบวนการพิจารณาเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนมีเพียง 2 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556)

ผู้วิจัยได้สอบถามถึงเป้าหมายในการออกโฉนดชุมชนว่าผู้กำหนดนโยบายได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะออกโฉนดชุมชนให้แก่กลุ่มเป้าหมายกี่ชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างไม่มีคำตอบที่ชัดเจน สาทิตย์ วงศ์หนองเตย ได้กล่าวถึงเป้าหมายของนโยบายก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่า “...การเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชนนั้น ผมจะเร่งให้เสนอ ครม. และบังคับใช้ภายในเดือน กันยายน นี้ หลังจากนั้นจะออกโฉนดชุมชนนำร่อง 35 ชุมชนในพื้นที่ 14 จังหวัด...” (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 2552, 29 สิงหาคม)

จากการ ศึกษาผลการดำเนินงานพบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ถูกบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน 2553 ซึ่งช้ากว่ากำหนดที่กล่าวว่าจะเร่งให้มีการบังคับใช้ภายในเดือนกันยายน 2552 และไม่พบเป้าหมายที่ระบุว่า จะออกโฉนดชุมชนนำร่องกี่ชุมชนเพียงระบุให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เท่านั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการสัมภาษณ์ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) เกี่ยวกับประเด็นนี้ และได้คำตอบว่า ไม่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้เนื่องจากไม่สามารถตั้งเป้าหมายได้ว่า จะได้โฉนดชุมชนกี่พื้นที่เพราะผลการดำเนินงานขึ้นอยู่กับความเป็นจริง ซึ่งความเป็นจริงในการดำเนินงานอนุญาตโฉนดชุมชนไม่ง่าย จึงตั้งไว้เพียงว่าให้มีการสำรวจพื้นที่ชุมชนนำร่องไม่ต่ำกว่า 30 ชุมชนภายใน 120 วันเท่านั้น ในขณะที่มีชุมชนผ่านกระบวนการดำเนินงานโฉนดชุมชนของ คณะกรรมการ ปจช. ไปแล้ว 55 ชุมชน ซึ่งเคยตั้งใจว่าจะทำให้ได้โฉนดชุมชนทั้งหมด แต่หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินไม่อนุญาต มีชุมชนที่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนเพียง 2 ชุมชนเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ถือได้ว่าทะลุเป้าแล้ว เพราะสำรวจไปมากกว่า 30 ชุมชน และการออกโฉนดชุมชนได้ 2 ชุมชนนี้ถือว่าประสบความสำเร็จมาก (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556) สรุปว่าผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจตรงกันว่าเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนคือให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายต่างกันโดยบางส่วนเข้าใจตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และตีความเช่นเดียวกันกับผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติบางส่วนยึดเป้าหมายในการดำเนินงานตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดไว้ว่า “ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน...” จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของสำนักงานโฉนดชุมชนและคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ว่ามีเวลาในการดำเนินงานกี่วันโดยไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินงานให้ได้กี่ชุมชนแต่กำหนดว่าให้ดำเนินงานกี่วันหลังจากที่ได้รับคำขอจากชุมชนและมีการระบุไว้ว่า “ถ้าต้องใช้เวลาเกินกว่านั้นให้เสนอคณะกรรมการเป็นรายกรณีและแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ” ดังนั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเป้าหมายย่อยในการดำเนินงานที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างยึดเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีผู้ปฏิบัติงานที่เข้าใจต่างกันไปเช่นเป้าหมายคือการออกโฉนดชุมชนให้พื้นที่ชุมชนนำร่อง 88 ชุมชน หรือการเข้าใจว่าเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบายไม่ได้อยู่ที่การออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนแต่เป็นการสร้างเครื่องมือในการดำเนินงาน กล่าวคือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจว่าเป้าหมายของนโยบายคือ การดำเนินงานเพื่อให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยมีปัจจัยนำเข้า (Input) คือปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน กระบวนการ (Process) คือกระบวนการศึกษาแนวทางการดำเนินงานและกระบวนการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน และ ผลผลิต (Output) คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกันจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งมองว่าการดำเนินงานของรัฐบาลที่นำนโยบายมาเขียนแล้วดำเนินงานได้เสร็จสิ้นเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่เกินความปรารถนาโดยไม่ได้คาดหวังว่า ชุมชนจะได้โฉนดชุมชนที่ชุมชนสิ่งที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาไปตามขั้นตอนเท่านั้น อีกกรณีหนึ่งคือเข้าใจว่าเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชนคือการดำเนินงานให้มี

กฎหมายรองรับในระดับพระราชบัญญัติ และมีสำนักงานโหนดชุมชนซึ่งอาจไม่ใช่ชื่อนี้ เป็นองค์การอิสระที่จัดการที่ดินทั้งหมดของประเทศ ซึ่งปัจจุบันยังดำเนินการไม่สำเร็จ

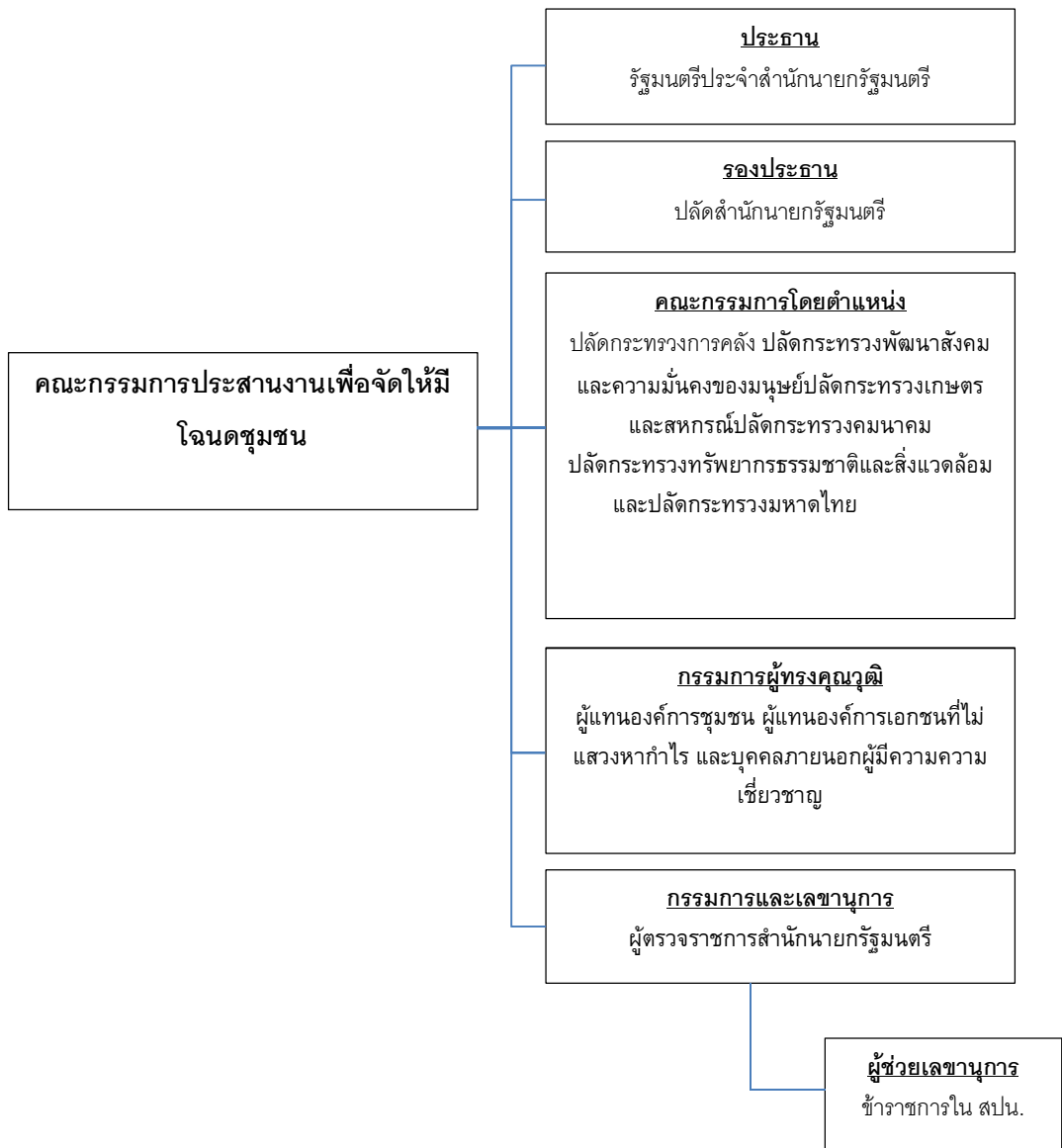
สังเกตได้ว่าผู้ปฏิบัติที่ได้ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 รวมถึงผู้วิจัยเองย่อมจะเข้าใจว่าข้อความที่ปรากฏอยู่ในระเบียบคือเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบาย ส่วนผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่มักยึดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการปฏิบัติให้ได้ตามเวลาที่กำหนดเป็นเป้าหมายโดยไม่มีเป้าหมายว่าต้องดำเนินงานให้ได้กี่ชุมชน และผู้ปฏิบัติบางส่วนอาจจำความปรารถนาของผู้กำหนดนโยบายในกรณีการกำหนดกฎหมายหรือการตั้งสำนักงานว่าเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานซึ่งไม่เกี่ยวกับเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงาน เมื่อวิเคราะห์ถึงความชัดเจนของเป้าหมายของนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 แม้จะมีการกำหนดไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรที่ผู้ปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบายอ่านแล้วเข้าใจได้ตรงกัน แต่กลับพบว่าผู้ปฏิบัติไม่สามารถอธิบายได้ตรงกันว่าเป้าหมายของนโยบายคืออะไร ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงเอาไว้ ดังที่ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา (2556) กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “เขาไม่กล้ากำหนด เพราะกลัวว่ากำหนดไปแล้วจะทำไม่ได้” สอดคล้องกับที่สาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “ตั้งเป้าหมายไม่ได้เพราะว่าต้องขึ้นอยู่กับความเป็นจริง” หากเป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายโหนดชุมชนขาดความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย จึงไม่มีการถ่ายทอดเป้าหมายแก่ผู้ปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายแตกต่างกันออกไป และถ้าหากว่าข้อความที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้มีการดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ เป็นเป้าหมายของนโยบายดังที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่เข้าใจและตีความตรงกัน ก็จะทำให้เห็นได้ว่าเป็นเป้าหมายที่ไม่นำพาให้วัตถุประสงค์ของนโยบายประสบความสำเร็จ หรือเป็นเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายนั่นเอง

5.2 ด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาเงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและทรัพยากรขององค์การที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย พบว่ามีเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายดังต่อไปนี้

5.2.1 โครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉมหน้าชุมชน

โครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉมหน้าชุมชนมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงาน โดยคณะกรรมการมาจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนจากกลุ่มเป้าหมายและบุคคลภายนอก โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉมหน้าชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้าชุมชน ขึ้นมาเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



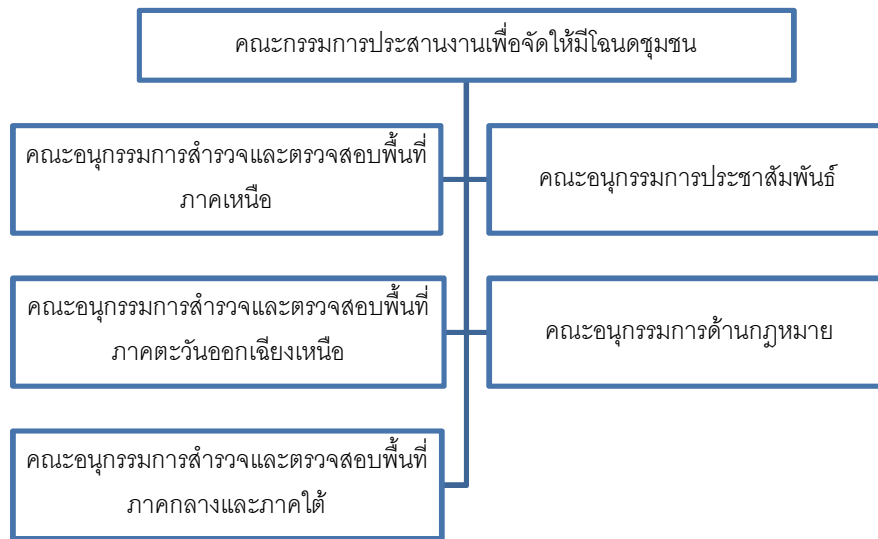
ภาพที่ 5.2 องค์ประกอบโครงสร้างคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมหน้าชุมชน

จากภาพที่ 5.2 แสดงองค์ประกอบโครงสร้างคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มี โฉนดชุมชน ประกอบด้วย 1) ประธานกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน 2) รองประธานกรรมการ ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ ประธาน ปจช.แต่งตั้ง จากบุคคลดังต่อไปนี้ ผู้แทนองค์การชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย ผู้แทนองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและมีวัตถุประสงค์ กิจกรรมและผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดิน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง 5) คณะกรรมการและเลขานุการ ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย 6) ผู้ช่วยเลขานุการ ได้แก่ ข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้รับอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในการเสนอนโยบายแผนงานและงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ปจช. ได้รับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งทางคณะกรรมการดังกล่าวสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ช่วยเหลืองานในภารกิจดังกล่าวได้ตามเห็นสมควร และเพื่อให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยทางปจช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของปจช. ขึ้นมา 5 คณะตามคำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ 3/2554 ได้แก่ (ดูภาพที่ 5.3)

1) คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายว่าด้วยโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะกรรมการ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางด้านกฎหมายในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะกรรมการ เชิญ

ผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูลรวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องตามความจำเป็น และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ ปจช. มอบหมาย



ภาพที่ 5.3 โครงสร้างคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ที่ 3/2554

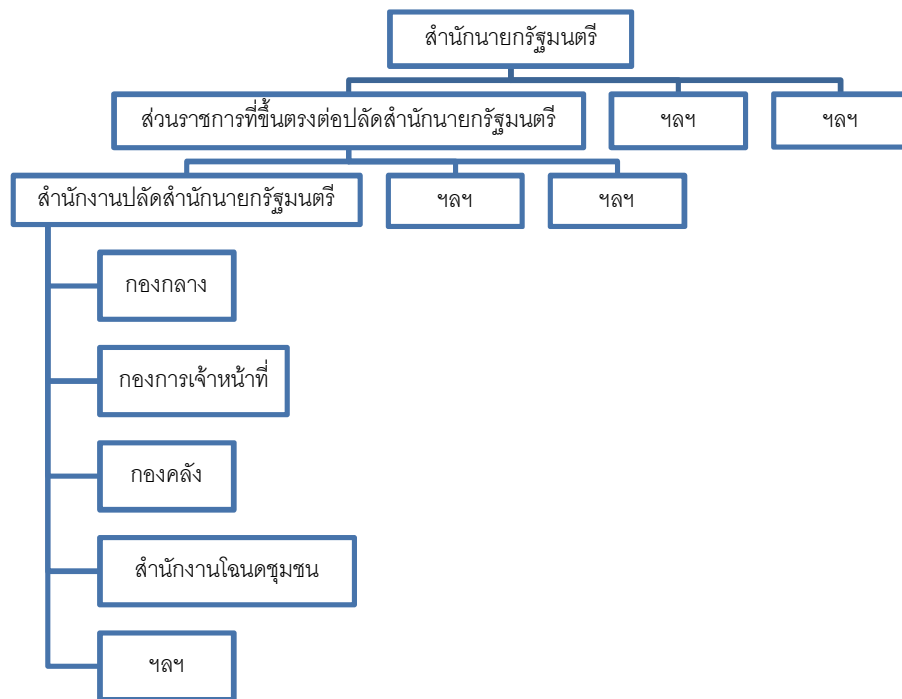
- 2) คณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคเหนือ
- 3) คณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 4) คณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคกลางและภาคใต้

คณะกรรมการในข้อ 2, ข้อ 3, และข้อ 4. มีหน้าที่ในการสำรวจและตรวจสอบความพร้อมของชุมชนและพื้นที่ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนและรายงานผลการสำรวจและตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูลรวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายจาก ปจช. โดยการจัดแบ่งพื้นที่หรือชุมชนเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวรับผิดชอบเป็นไปตามที่สำนักงานโฉนดชุมชนกำหนดไว้ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจมอบหมายให้สำนักงานโฉนดชุมชนลงสำรวจและ

ตรวจสอบพื้นที่ในความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะเรื่องได้ตามความจำเป็น โดยที่สำนักงานไฉนดชุมชนมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีไฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานไฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ด้วย

5) อนุกรรมการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานไฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานไฉนดชุมชน สร้างความรู้ความเข้าใจในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

นอกจากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการปจช. ซึ่งอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีไฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 แล้วยังมีอีกหนึ่งหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยซึ่งเป็นหน่วยงานที่อาศัยอำนาจของหน่วยงานราชการคือสำนักงานไฉนดชุมชน



ภาพที่ 5.4 โครงสร้างตามสายบังคับบัญชาของสำนักงานไฉนดชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากโครงสร้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีไฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ ปจช. มีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือเลขานุการของคณะกรรมการ ปจช. ซึ่งตามตำแหน่งดังกล่าวทำให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานเลขานุการ ดังนั้นทางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งสำนักงานโหนดชุมชนขึ้นภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของปจช. ให้เป็นไปตามนโยบาย เป็นฝ่ายเลขานุการปจช. รับผิดชอบในงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของปจช. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดโหนดชุมชน ประสานงานให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นเพื่อให้การดำเนินงานในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายจากปจช. โดยมีโครงสร้างหลักภายในสำนักงานโหนดชุมชนประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานโหนดชุมชน ที่ปรึกษาในสำนักงานโหนดชุมชน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชน แสดงโครงสร้างตามสายบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานโหนดชุมชนดังภาพที่ 5.4

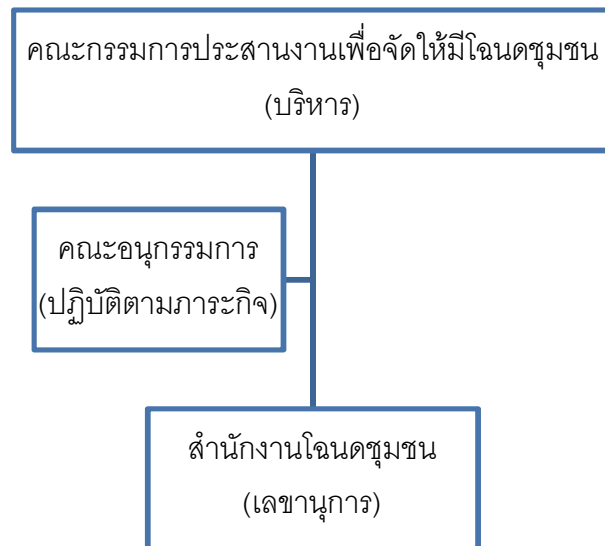


ภาพที่ 5.5 โครงสร้างภายในสำนักงานโหนดชุมชน

การบริหารงานภายในสำนักงานโหนดชุมชนมีโครงสร้างอย่างเป็นทางการตามคำสั่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 23/2554 เรื่องการจัดตั้งสำนักงานโหนดชุมชนและมอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้ 1) ผู้อำนวยการสำนักงานโหนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการ อำนวยการบริหารจัดการ รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติภายในสำนักงานโหนดชุมชน กำกับ แนะนำ ตรวจสอบ บังคับบัญชา อนุมัติ อนุญาต สั่งการเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชน ประสานงานระดับบริหารภายในสำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโฉนดชุมชน 2) ที่ปรึกษาในสำนักงานโฉนดชุมชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน 3) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วนอำนวยการและประชาสัมพันธ์ ผู้อำนวยการส่วนสำรวจและตรวจสอบ ผู้อำนวยการส่วนนิติการ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป และศูนย์บริการประชาชนทำหน้าที่บันทึกข้อมูลและงานธุรการทั่วไป แสดงโครงสร้างดังภาพที่ 5.5

จากโครงสร้างที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนประกอบไปด้วย 3 คณะ/หน่วยงานหลัก ได้แก่ ปจช. สำนักงานโฉนดชุมชน และคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานปจช. ซึ่งต้องประสานการดำเนินงานร่วมกัน โดยมีปจช. เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดในระดับนโยบาย และมอบหมายหน้าที่ให้คณะอนุกรรมการในภารกิจต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่จะได้รับอำนาจในการตัดสินใจวางแผนเกี่ยวกับเรื่องการสำรวจตรวจสอบพื้นที่และสามารถขอข้อมูลหรือความร่วมมือจากสำนักงานโฉนดชุมชนเกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวโดยไม่ต้องผ่านปจช. ส่วนสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นสำนักเลขานุการของนโยบายที่ต้องติดตามผลการดำเนินงานในทุกภาคส่วน ดูภาพที่ 5.6



ภาพที่ 5.6 โครงสร้างการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติโดยสรุป

อย่างไรก็ตามในรายละเอียดหรือองค์ประกอบย่อยของแต่ละโครงสร้างที่ผู้วิจัยนำเสนอไปนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กล่าวคือจากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอโครงสร้างภายในสำนักงานโฉนดชุมชนข้างต้นเป็นโครงสร้างตามคำสั่ง ที่ 23/2554 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554

เป็นโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 117/2553 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2553 ในลักษณะเดียวกันคณะอนุกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ที่ 3/2554 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอก็คือเป็นคำสั่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างเดิมเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในตำแหน่ง หน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานได้ตามสถานการณ์ที่ปจช. เห็นว่ามีความเหมาะสมโดยมีระบบที่มีความเป็นทางการในกระบวนการดำเนินงานโดยต้องใช้คำสั่งประกาศออกมาตามระบบราชการ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการประกาศคำสั่งใหม่และยกเลิกคำสั่งเดิม

จากการศึกษาประเด็นโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนพบว่า เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

5.2.1.1 การมีส่วนร่วมจากบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการผ่านโครงสร้างแบบคณะกรรมการส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน จากโครงสร้างการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนที่ผู้วิจัยนำเสนอไปข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายกำหนดให้โครงสร้างของปจช. และโครงสร้างของคณะอนุกรรมการที่ ปจช. แต่งตั้งมาจากบุคคลที่หลายประกอบไปด้วยบุคลากรทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่นในคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ซึ่งมีหน้าที่คือการสำรวจความพร้อมของชุมชนและพื้นที่ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชน หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อที่จะรายงานผลการสำรวจชุมชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการประสานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนกำหนดไว้ โดยการกำหนดให้คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่มาจากบุคคลที่หลากหลายจะส่งผลทั้งในแง่ของปริมาณงานและความถูกต้องของข้อมูล โดยจากการศึกษาโครงสร้างของคณะอนุกรรมการพบว่า มีผู้แทนจากภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐอีกหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากภาคประชาชน ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเชื่อว่าในขั้นตอนการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายดังนั้นการที่คณะอนุกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลที่หลากหลายและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่อย่างแท้จริงช่วยให้คณะทำงานสามารถดำเนินงานได้เพราะลำพังเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนหรือผู้แทนจากภาคการเมืองไม่ได้มีความรู้ในด้านภูมิศาสตร์หรือด้านพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินจะช่วยประสานงานไปยังหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ที่เชี่ยวชาญในพื้นที่มาเป็นผู้ร่วมงานทำให้การตรวจสอบข้อมูลมีความถูกต้อง และการมีตัวแทนจากภาคประชาชนจะทำให้คณะทำงานสามารถเข้าถึงชุมชนและเข้าถึงชาวบ้านได้ง่ายขึ้น (ศักดิ์สิน ปัจฉิมชะภิต, 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, 2556) ซึ่งผลผลิตที่เกิดจากคณะอนุกรรมการในการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่คือการออกสำรวจพื้นที่ชุมชนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2555 จำนวน 192 ชุมชน และมีชุมชนที่เสนอให้ปจช.พิจารณา จำนวน 72 ชุมชน (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2555: 2)

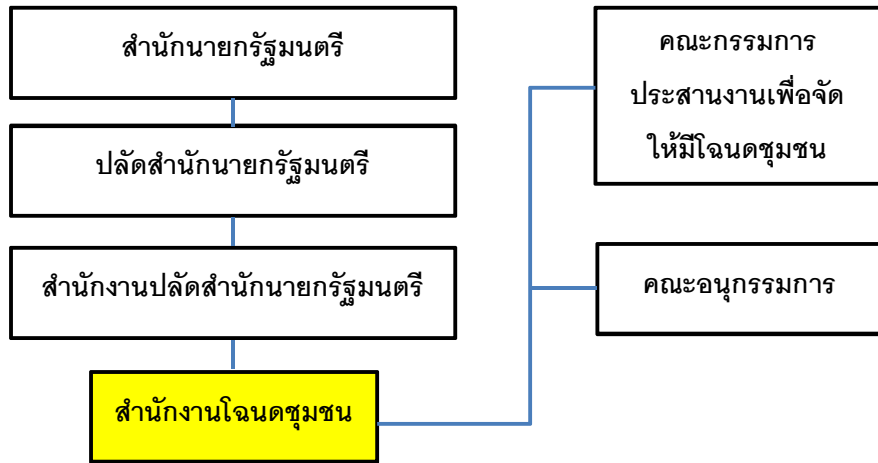
สำหรับโครงสร้างของ ปจช.ก็มาจากบุคคลหลายฝ่ายทั้งจากภาครัฐและเอกชน เช่นเดียวกัน ผลผลิตที่เกิดจากการตัดสินใจของปจช.ที่ประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายใน โครงสร้างแบบคณะกรรมการดังกล่าวนั้นคือ การอนุมัติว่ามีชุมชนที่สมควรได้รับโฉนดชุมชน จำนวน 55 ชุมชน ที่ต้องเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาอนุญาตต่อไป เมื่อพิจารณาจาก องค์ประกอบและทิศทาง การตัดสินใจของแต่ละฝ่ายแล้วอธิบายได้ว่า การมีผู้แทนจากภาค ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับชุมชนมีส่วนร่วมจะทำให้การตัดสินใจสอดคล้องกับปัญหาหรือ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด การให้มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มามีส่วนร่วมจะทำให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนได้รับการยอมรับ เป็นไปตามหลักกฎหมายและ ยังคงรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐเอาไว้ การให้มีนักวิชาการมีส่วนร่วมจะช่วยให้ การตัดสินใจของคณะกรรมการคำนึงถึงหลักเหตุผล และการมีบุคลากรจากภาคการเมืองเป็น ประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นเสมือนผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อขบนโยบายนี้มากที่สุดจะเป็นผู้ควบคุมการ ตัดสินใจให้ขบนโยบายออกมาอย่างดีที่สุดเพื่อไม่ให้พรรคเสียหาย

5.2.1.2 ความคล่องตัวในการดำเนินงานตามนโยบาย จากการศึกษาโครงสร้าง ในการดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชนพบว่า เป็นโครงสร้างที่ค่อนข้างมีความคล่องตัวในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ตัดสินใจหลักในระดับนโยบายคือปจช.จะมีคณะอนุกรรมการ เป็นเสมือนกลุ่มฝ่ายที่ดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ โดยมีสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นสำนักงาน เลขาธิการที่ต้องติดตามการดำเนินงานในทุกภาคส่วนเพื่อศึกษา รวบรวม บันทึกข้อมูล และ รายงานผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นแก่ปจช. ในกระบวนการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ส่วนใหญ่มักเป็นการประสานความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการมากนักเนื่องจากภารกิจหรือ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ โดยเฉพาะภารกิจหลักคือการดำเนินงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน สามารถอธิบายรายละเอียดลำดับขั้นตอนการตัดสินใจในการดำเนินงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยสรุปเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจคือ มีคณะกรรมการ ปจช. เป็นผู้ กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายมีอำนาจในการพิจารณาว่ามีชุมชนใดบ้างที่มี ควรได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยมอบหมายหน้าที่ให้สำนักงานโฉนดชุมชนเป็น ผู้ดำเนินงานตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมายตามที่ระบุไว้ใน ประกาศของ คณะกรรมการ ปจช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินงานซึ่งมีรายละเอียดระบุไว้ อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่ในการสำรวจและ ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายซึ่งรายละเอียดในการดำเนินงานขึ้นอยู่กับดุลย พินิจของคณะอนุกรรมการดังกล่าว เมื่อได้รายละเอียดข้อมูลในการลงพื้นที่ชุมชนครบถ้วน สมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้แล้วสำนักงานโฉนดชุมชนจะรายงานข้อมูลชุมชนที่มีคุณสมบัติ ครบถ้วนและผ่านการตรวจสอบโดยคณะอนุกรรมการแล้วไปยังคณะกรรมการ ปจช. เพื่อ ตัดสินใจว่ามีชุมชนใดบ้างที่เหมาะสมควรได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วจึงแจ้งไป ยังหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ ซึ่งระบบการดำเนินงานในลักษณะนี้มีความคล่องตัวสูง

เนื่องจากการดำเนินงานในคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่จะดำเนินงานกันในลักษณะการทำงานเป็นทีม ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจร่วมกันของคณะอนุกรรมการค่อนข้างมากและความเป็นทางการน้อย บุคลากรจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ มีการประสานงานคือการสื่อสารทางตรงระหว่างผู้ปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่ทันเวลา และกระบวนการปฏิบัติงานไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนไม่สามารถทำนายได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่ต้องจัดการในแต่ละช่วงเวลา และค่อนข้างมีความยืดหยุ่นสูงในการดำเนินงาน โดยคณะอนุกรรมการแต่ละคณะสามารถประสานงานแลกเปลี่ยน ยืมตัวที่มงานของคณะอนุกรรมการในทีมอื่น ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงาน แผนงาน หรือมอบหมายตัวแทนแบ่งหน้าที่กันได้อย่างอิสระขึ้นอยู่กับสถานการณ์เนื่องจากแม้ว่าจะมีการประกาศมอบหมายภาระหน้าที่ให้แต่ละคณะอนุกรรมการอย่างเป็นทางการแต่อำนาจหน้าที่ไม่ได้ถูกกำหนดอย่างตายตัว และเป็นกำหนดโครงสร้างที่เน้นผลผลิตในการดำเนินงานซึ่งผลผลิตของปจช.คือ ควรสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่สมควรได้รับโฉนดชุมชนให้แล้วเสร็จจำนวนไม่น้อยกว่า 30 ชุมชนภายใน 120 วัน ภายใต้กรอบระยะเวลาเดียวกันนี้จึงได้มอบหมายให้ สำนักงานโฉนดชุมชนและคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ร่วมกันตรวจสอบข้อมูลชุมชนที่มีคุณสมบัติและข้อมูลด้านพื้นที่ครบถ้วนภายใน 90 วันหลังจากที่ชุมชนยื่นเอกสารแก่สำนักงานโฉนดชุมชน ดังนั้นลักษณะในการดำเนินงานค่อนข้างเน้นไปที่ผลผลิตที่ทันต่อเวลาไม่เน้นวิธีการจึงทำให้ผลงานด้านการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนดำเนินงานไปได้อย่างรวดเร็วแม้จะเป็นงานที่มีความยากและมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ทั้งนี้ทั้งนั้นความคล่องตัวในการดำเนินงานในโครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานรวมถึงผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในหลักการของนโยบายด้วย เพราะถ้าหากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์ วิธีการหรือหลักการของนโยบายแล้วการให้แนวทางทำงานกว้างๆ และโครงสร้างที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ชัดเจนเช่นนี้อาจทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินงานได้ ซึ่งจากที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในระดับอนุกรรมการแล้วจะพบว่าผู้ปฏิบัติสามารถนำแนวทางที่ได้มาอย่างกว้างมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานได้โดยลักษณะการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีความสามารถในการตัดสินใจและจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าได้ ซึ่งความคล่องตัวในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นนี้มาจากการที่โครงสร้างของนโยบายประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการทำงานด้วย

5.2.1.3 ความสับสนของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน เนื่องด้วยโครงสร้างหลักในการดำเนินงานตามนโยบายเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานนโยบาย ในขณะที่เดียวกันสำนักงานโฉนดชุมชนคือหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของนโยบาย โดยที่ยังต้องดำเนินงานภายใต้บังคับบัญชาของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้งานในภาพรวมของหน่วยงาน

เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้นความสับสนของข้าราชการในสำนักงานโหนดชุมชนจึงเกิดขึ้น เนื่องจากต้องปฏิบัติงานในหลายภารกิจ และด้วยความที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนเป็นข้าราชการซึ่งระบบการดำเนินงานในสำนักงานราชการโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบสายบังคับบัญชาและแบ่งสายงานตามภารกิจ มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานชัดเจนตามตำแหน่งหน้าที่ แต่เมื่อผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนต้องประสานงานร่วมกับคณะอนุกรรมการซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบที่ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินงาน เป็นลักษณะการทำงานเป็นทีมทำให้เกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่และความสับสนในอำนาจการตัดสินใจของคณะอนุกรรมการ และจากโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายและโครงสร้างตามระบบราชการส่งผลให้สำนักงานโหนดชุมชนต้องปฏิบัติงานในอำนาจทั้งสองบทบาท (ดูภาพที่ 5.7)



ภาพที่ 5.7 โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานโหนดชุมชน

ในประเด็นนี้ ยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนอธิบายว่า ในบางครั้งบางเรื่องอาจต้องเสนอรัฐมนตรีให้พิจารณาเห็นชอบเพื่อที่ผู้ปฏิบัติจะได้ปฏิบัติงานได้ตรงกับทิศทางในการดำเนินงานของผู้กำหนดนโยบายแต่รู้สึกว่าจะบางเรื่องทางคณะอนุกรรมการอาจไม่ได้เสนอต่อรัฐมนตรี เมื่อจะดำเนินงานจึงเกิดความไม่มั่นใจว่ารัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วหรือไม่ หากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีมีคำสั่งอย่างเป็นทางการ มีหนังสือแจ้งมา จะดำเนินงานได้อย่างไม่มีปัญหาแต่กรณีที่ไม่มีความเป็นทางการผู้ปฏิบัติก็ไม่แน่ใจว่าควรจะทำอย่างไร เมื่อในรายละเอียดบางเรื่องผู้ปฏิบัติไม่ทราบว่าเป็นทิศทางเดียวกับผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ทำให้กลัวว่าจะเสียเวลาหรือเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่แน่ใจว่าเป็นความต้องการของรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ผู้ปฏิบัติพยายามอธิบายให้ผู้วิจัยทราบอยู่นาน จากการที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์พบว่าความสับสนของผู้ปฏิบัติอยู่ที่โครงสร้างในการดำเนินงานของนโยบายที่มีอยู่สอง

ฝ่าย คือฝ่ายของหน่วยงานราชการ และฝ่ายของคณะกรรมการ ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งอยู่ที่โครงสร้างฝ่ายหน่วยงานราชการ และโครงสร้างคณะกรรมการซึ่งมีคณะอนุกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับอำนาจในการตัดสินใจตามภารกิจ ยกตัวอย่างเช่นงานด้านการประชาสัมพันธ์เป็นหน้าที่รับผิดชอบของคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีสำนักงานโหนดชุมชนที่ต้องจัดหาข้อมูลวางแผน เขียนโครงการ บันทึกและรายงานข้อมูล จัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามระบบราชการที่มีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสำนักงานโหนดชุมชน ในขณะที่คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ต้องดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายโดยมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจวางแผนงานประชาสัมพันธ์ได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนไม่แน่ใจว่าควรดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเสนอหรือไม่เนื่องจากข้อเสนองานของคณะอนุกรรมการเหล่านั้นยังไม่ผ่านการตัดสินใจจากคณะกรรมการ ปจช. ซึ่งมีรัฐมนตรีและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอยู่ อย่างไรก็ตามความสับสนในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนเท่านั้นเนื่องด้วยภาระหน้าที่ของสำนักงานโหนดชุมชนมีหลายหน้าที่ที่ต้องดำเนินงานในหลายภารกิจทั้งงานประจำในรูปแบบงานราชการและงานตามภารกิจที่ดำเนินงานในรูปแบบที่มงานซึ่งผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากการดำเนินงานในรูปแบบของคณะทำงานหรือที่มงาน ประเด็นด้านความสับสนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในสำนักงานโหนดชุมชนจึงเป็นเพียงประเด็นที่มีอิทธิพลต่อองค์ประกอบที่ทำให้เกิดผลผลิตของนโยบายเท่านั้น

5.2.1.4 ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน โครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชนในลักษณะโครงสร้างแบบคณะกรรมการทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน กล่าวคือเนื่องจากการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชนได้กำหนดให้มีปจช.เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินงาน ทั้งนี้องค์ประกอบของโครงสร้างคณะกรรมการ ปจช. ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการประจำสำนักหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างในการดำเนินงานโหนดชุมชน มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรตามโครงสร้างต่าง ๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนก็เกิดความไม่มั่นใจว่าจะดำเนินงานต่อไปในทิศทางใดเพราะไม่ทราบว่าคณะกรรมการจะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือไม่หรือรัฐบาลจะดำเนินงานนโยบายโหนดชุมชนต่อหรือไม่ และสำนักงานโหนดชุมชนเองยังเป็นเพียงสำนักงานภายในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการยึดตัวราชการจากหน่วยงานภายในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน สถานะของสำนักงานโหนดชุมชนอยู่ในสถานะที่พร้อมต่อการยกเลิกเนื่องจากยังไม่ใช่หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครองและต้องดำเนินงานตามทิศทางของคณะกรรมการบริหารและทิศทางของนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นความไม่ต่อเนื่องที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโหนด

ชุมชนซึ่งเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการบริหารอธิบายได้เป็นสองประเด็นคือ ประเด็นแรก โครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และผู้ปฏิบัติงาน อยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานกล่าวคือ เมื่อมีผู้ปฏิบัติในลักษณะ ที่มงานเข้ามาประสานงานกันเกิดความเข้าใจวางแผนการดำเนินงานไว้ในระยะหนึ่งแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินงานก็เสมือนกับการเริ่มศึกษางานใหม่ ในขณะที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินมักจะเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติมาร่วม ดำเนินงานทำให้ต้องมีกระบวนการสร้างความเข้าใจในนโยบายเกิดขึ้นเสมอๆ จึงเกิดความไม่ ต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ยืมมาจากฝ่าย/ กอง อื่นๆ ที่มีอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนกันมา ปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงครั้งหนึ่งก็ก่อให้เกิดการสร้าง ความเข้าใจหรือการ เปลี่ยนแปลงแบบแผนในการดำเนินงานครั้งหนึ่ง เพราะสถานะของสำนักงานโฉนดชุมชนยังไม่ใช่สำนักงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครองทำให้ไม่มีข้าราชการเป็นของตนเอง ดังนั้น ความเป็นพลวัตของโครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา นั้น จึงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายเกิดความ ล่าช้า และประเด็นที่สองคือโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ได้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แม้ว่าการกำหนดโครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารจะ ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเนื่องจากไม่ต้องมาเสียเวลาจัดตั้งสำนักงานหน่วยงาน และจัดสรรหาข้าราชการประจำมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานแต่เมื่อโครงสร้างดังกล่าวอาศัย อำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีแล้ว โอกาสในการยกเลิกนโยบายยกเลิกโครงสร้างหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใน การดำเนินงานตามนโยบาย รวมถึงทิศทางในการดำเนินงานดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่ง ความไม่ต่อเนื่องในประเด็นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีสองเงื่อนไขประกอบกันคือ เป็นเงื่อนไขด้าน โครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายและเงื่อนไขด้านการเมืองซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ประเด็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการแบ่งฝ่ายทางการเมือง

5.2.2 ทรัพยากรในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน

จากการศึกษาทรัพยากรในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนพบว่าในการนำ นโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติมีทรัพยากรที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน คือ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณในการดำเนินงาน โดยมีเงื่อนไขด้านทรัพยากรที่ส่งผลต่อ ผลผลิตของนโยบายดังต่อไปนี้

5.2.2.1 ความเพียงพอและความสามารถในการดำเนินงานของบุคลากร ใน ประเด็นด้านความเพียงพอและความสามารถในการดำเนินงานของบุคลากรคือเงื่อนไขสำคัญที่ จะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายเพราะหากมีบุคลากรไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความสามารถ

ในการปฏิบัติงานจะส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายเกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบาย ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา (2556) อดีตผู้อำนวยการสำนักงานโหนดชุมชน อธิบายถึงประเด็นที่ต้องบริหารงานและจัดสรรบุคลากรในหน่วยงานว่า เนื่องจากภารกิจของสำนักงานโหนดชุมชนค่อนข้างมากจึงพยายามแบ่งหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานออกเป็น 3 ส่วน 1 ฝ่าย เพื่อให้แต่ละภารกิจมีผู้รับผิดชอบ ใน 3 ส่วนนี้คือการให้รับผิดชอบงานโหนดชุมชนโดยจัดสรรเป็นเขตความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่ชุมชน ได้แก่ เขต 1 รับผิดชอบภาคเหนือบางส่วน เขต 2 รับผิดชอบภาคเหนือบางส่วนและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขต 3 รับผิดชอบภาคกลางและภาคใต้ และอีก 1 ฝ่าย คือฝ่ายรับผิดชอบงานบริหารจัดการภาครัฐ งานประชุม งานพัสดุ จัดซื้อ จัดจ้าง งานข้อมูล เป็นต้น หากพิจารณาตามภารกิจที่สำนักงานโหนดชุมชนได้รับมอบหมายแล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานโหนดชุมชนคือสำนักงานที่ทำหน้าที่เลขานุการ และงานธุรการของนโยบายโหนดชุมชน ซึ่งต้องติดตามการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดโหนดชุมชนประสานงานให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชน ดังนั้นในทุกภารกิจของปจช.และ ภารกิจของคณะอนุกรรมการ มักจะเกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานโหนดชุมชนอยู่เสมอ ทั้งงานประชุม งานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ และงานประชาสัมพันธ์ การแบ่งงานออกเป็นสามฝ่ายดังกล่าว นั้นจะทำให้มีผู้รับผิดชอบงานได้ครบถ้วนในทุกภารกิจ และพบว่ามีปัญหาในเรื่องปริมาณบุคลากรในสำนักงานโหนดชุมชนมีน้อย ทำให้การแบ่งส่วนฝ่ายดังที่กล่าวข้างต้นมีผู้รับผิดชอบเพียง สองถึงสามคนในแต่ละส่วนฝ่ายเท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอต่อปริมาณงานทำให้ 1 คนต้องรับผิดชอบงานหลายอย่างหลายเรื่องในเวลาเดียวกัน การที่สำนักงานโหนดชุมชนมีบุคลากรอยู่น้อยเนื่องจากว่าสำนักงานโหนดชุมชนยังเป็นเพียงโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มีอัตรากำลังหรือข้าราชการของสำนักงานโหนดชุมชนโดยเฉพาะ เพียงแต่ได้รับการเกลี้ยอัตรากำลังที่มีอยู่เดิมในหน่วยต่างๆ ที่มีอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งจะจัดมาเป็นจำนวนมากไม่ได้ ทำให้บุคลากรในสำนักงานโหนดชุมชนมีน้อยไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ได้รับ ในลักษณะเดียวกัน ยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) ก็ได้กล่าวถึงประเด็นความไม่เพียงพอของบุคลากรว่า บุคลากรที่มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ถึงแม้ว่าจะสามารถวางตำแหน่งงานตามความรับผิดชอบได้แต่ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่กล่าวคือ แต่ละคนต้องทำหลายอย่าง ในขณะที่ทำงานอย่างหนึ่งก็ไม่สามารถทำอีกอย่างได้ ยกตัวอย่างเช่น งานตรวจสอบเอกสารชุมชน งานสำรวจพื้นที่ชุมชน ต้องดำเนินไปพร้อมกับงานศึกษากฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในบางงานอาจต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ มีประสบการณ์ในการทำงาน อย่างไรก็ตามความรู้ทักษะประสบการณ์สามารถสร้างได้ขอเพียงมีบุคลากรมากกว่านี้

นอกจากความไม่เพียงพอของบุคลากรในสำนักงานโหนดชุมชนแล้วยังพบว่ามีอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับปริมาณบุคลากรคือคุณภาพหรือความสามารถของบุคลากร

ในสำนักงานโหนดชุมชน กล่าวคือ ในจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในสำนักงานโหนดชุมชนนี้จะเพียงพอต่อการดำเนินงานหากเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือความสามารถในการดำเนินงานมากกว่าที่มีอยู่ เพราะผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมา เพิ่งจบการศึกษาายังไม่มีประสบการณ์ในการทำงานราชการ ทำให้ข้าราชการที่มีอยู่ในสำนักงานโหนดชุมชนซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่คนนอกจากจะต้องดำเนินงานตามนโยบายแล้วยังต้องสอนงานให้กับพนักงานรุ่นน้องอีกด้วย ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ก็ยังไม่ได้อำนาจในงานของนโยบายโหนดชุมชนมากนักเนื่องจากเป็นงานที่ถือว่าใหม่สำหรับผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของสำนักงานโหนดชุมชนจะเป็นงานเลขานุการและงานธุรการอย่างไรก็ตามผู้ปฏิบัติงานต้องมีทักษะในด้านการลงพื้นที่ ชุมชน ด้านแผนที่ หรือด้านกฎหมายที่ดินด้วย เพราะสำนักงานโหนดชุมชนคือสำนักงานที่ต้องประสานงาน ให้ข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเมื่อบุคลากรไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการที่ทำงานทำให้ต้องเสียเวลาไปกับการศึกษาความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความรู้เกี่ยวกับแผนที่ และการลงพื้นที่เป็นต้น อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2556) ก็ได้กล่าวถึงประเด็นนี้เช่นเดียวกันว่า “เจ้าหน้าที่ของสำนักนายฯไม่เข้าใจเรื่องที่ดินหรอก ฉะนั้นเขาก็ทำงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้ไปสำรวจก็ไปสำรวจ ให้ทำอะไรก็ทำอย่างนั้น ลูกจ้างที่เข้ามาทำงานก็ทำตามคำสั่งอย่างเดียวไม่รู้เรื่องอะไร” จากการศึกษาในประเด็นเรื่องความสามารถในการดำเนินงานตามนโยบายของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชน ผู้ปฏิบัติต่างก็ยืนยันว่าในภาพรวมแล้วถือว่าความสามารถในด้านทักษะของผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งสำนักงานโหนดชุมชนต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญหรือประสบการณ์ในการทำงานมากกว่านี้ ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าปัญหาของสำนักงานโหนดชุมชนคือ การมีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานจำเป็นต้องมีบุคลากรเพิ่ม หรือไม่หากใช้อัตรากำลังเท่าเดิม ผู้ปฏิบัติงานจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทักษะในการดำเนินงานมากพอที่จะช่วยกันดำเนินงานได้ ไม่ใช่เป็นลักษณะของการให้ผู้มีประสบการณ์ทำงานในสองอย่างคือการดำเนินงานตามภารกิจและการอธิบายงานทุกอย่าง ที่ในสำนักงานเรียกว่าเป็นการทำงานตามสั่ง สั่งอย่างหนึ่งได้อย่างหนึ่ง ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในสำนักงานโหนดชุมชนจะมีปัญหาในเรื่องปริมาณของบุคลากรและความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน แต่ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานในส่วนของสำนักงานโหนดชุมชนเพียงอย่างเดียวยังมาจากการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการ ปจช. อีกด้วย ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาเป็นคณะทำงานในคณะอนุกรรมการเหล่านี้ล้วนแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานที่ทำ เช่นคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายจะมีบุคลากรด้านกฎหมายโดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์จะประกอบด้วยบุคลากรที่รับผิดชอบอยู่ในกรมประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการด้านการ

สำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน ก็จะประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีความรู้ด้านภูมิศาสตร์ ด้านแผนที่ และด้านการลงสำรวจ หรือบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับพื้นที่ชุมชนอยู่แล้ว ทำให้ผลการดำเนินงานในส่วนของการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้

5.2.2.2 ความเพียงพอและความทันเวลาของงบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน งบประมาณในการดำเนินงานคือสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติให้สามารถดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายได้และเนื่องจากนโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ตั้งใจขับเคลื่อนนโยบายจึงทำให้การจัดสรรงบประมาณในส่วนต่างๆ ไม่มีปัญหา จากการสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับผู้วิจัยได้รับคำตอบเดียวกันคือ งบประมาณเพียงพอต่อความต้องการ อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในเรื่องของความทันเวลาซึ่งผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน จะพบกับความไม่ทันเวลาในการเบิกจ่ายงบประมาณที่ต้องเป็นไปตามระบบราชการ ในส่วนนี้ สมมาตร บัวแดง (2556) อธิบายว่า มีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงการปิดงบประมาณประจำปีตามระบบราชการซึ่งไม่สามารถเบิกเงินได้ แต่ภารกิจของงานยังต้องดำเนินอย่างเร่งด่วนไม่ได้ ผู้ปฏิบัติจึงต้องกู้เงินฉุกเฉินเพื่อไปปฏิบัติงานซึ่งเงินจำนวนนี้คือเงินที่ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบเอง ถึงแม้ว่าจะสามารถเบิกคืนได้ในภายหลัง แต่กระบวนการในการเบิกเงินคือก็มีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายบางอย่างที่ได้ตัดสินใจจ่ายไปก่อนก็ไม่สามารถเบิกคืนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ปฏิบัติทำให้ผู้ปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจทำให้ไม่อยากจะทำหน้าที่ต่อและส่งผลต่อเงื่อนไขด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติ ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา (2556) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณที่อิงอยู่กับระบบราชการไว้ว่า “ระบบงบประมาณของราชการแย่มากจริงๆ” เป็นคำกล่าวที่แสดงความคิดเห็นในส่วนของ การเบิกงบประมาณตามอัตราค่าจ้างซึ่งได้ทำการขออัตราค่าจ้างไว้ 12 ตำแหน่งและมีการอนุมัติแล้ว แต่กลับพบว่าไม่ได้มีการตั้งงบประมาณเอาไว้ ความยุ่งยากของระบบทำให้แทนที่จะมีบุคลากรเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐทำให้ต้องจ้างเหมาบริการต่อ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าพนักงานจ้างเหมาบริการส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีความชำนาญในงานที่ทำ ดังนั้นจากการศึกษาประเด็นความเพียงพอของงบประมาณพบว่ามีความเพียงพอต่อการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายแต่มีปัญหาเรื่องความทันเวลาในบางครั้งซึ่งต้องเป็นไปตามระบบงบประมาณของระบบราชการซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ปฏิบัติในสำนักงานโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับขวัญกำลังใจและพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในสำนักงานโฉนดชุมชนอีกด้วย

5.3 ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน

จากการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติพบว่าเงื่อนไขที่ส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบายคือหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย หลังจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินงานอย่างครบถ้วนทุกระบวนการแล้วตั้งแต่การตรวจสอบเอกสาร สํารวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน สร้างความพร้อมให้แก่ชุมชน และการพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนโดยผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งขั้นตอนสุดท้ายที่จะทำให้ได้รับการอนุญาตโฉนดชุมชนคือการได้รับอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินแห่งนั้นอยู่ โดยอำนาจหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทำได้เพียงประสานงานมายังหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินให้พิจารณาอนุญาตให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งคณะทำงานได้พิจารณาตรวจสอบและเห็นว่ามีความเหมาะสมแล้วเท่านั้น ไม่สามารถบังคับหน่วยงานให้อนุญาตโฉนดชุมชนหรือไม่สามารถออกโฉนดชุมชนโดยไม่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนที่ออกมาคือ มีชุมชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนเพียง 2 ชุมชนและยังมีชุมชนที่เสนอมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนอีก 53 ชุมชน จากการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายพบว่าเงื่อนไขสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินดังต่อไปนี้

5.3.1 กฎระเบียบ กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สาเหตุหนึ่งที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนคือการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกฎหมายที่อยู่ในระดับพระราชบัญญัติ ในขณะที่ นโยบายโฉนดชุมชนเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะ หรือลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ากฎระเบียบหรือกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ดังนั้นการจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถอธิบายรายละเอียดของกฎระเบียบกฎหมายและวิธีการที่จะสามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในบางหน่วยงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.3.1.1 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานการเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดินให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ด้วยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนนำมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ ทั้งนี้ตามนอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 กำหนดให้ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยจัดให้เข้าได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดตามจำนวนที่ดินที่ คปก. เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภท และลักษณะการดำเนินงานของบุคคลหรือสถาบันเกษตรกรนั้นๆ ในการจัดที่ดินดังกล่าว คปก. ได้ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 และกำหนดให้การคัดเลือกเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก 2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และ 3) สถาบันเกษตรกร ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, มปป.)

จากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของส.ป.ก. ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้วพบว่าไม่มีการกำหนดให้จัดสรรที่ดินให้ประชาชนในรูปแบบชุมชน มีเพียงการจัดให้ในรูปแบบบุคคลและในรูปแบบของกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น ในเมื่อการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่สามารถให้สิทธิในรูปแบบของชุมชนได้จึงอาศัยช่องทางตามกฎหมายที่มีอยู่คือการจัดให้ในรูปแบบกลุ่ม ซึ่งชุมชนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร มีเงื่อนไขโดยทั่วไปคือ เป็นเกษตรกรที่มีความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพและต้องการรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง เป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับและพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีสมาชิกมากพอที่จะดำเนินธุรกิจได้และมีเส้นทางที่จะขยายธุรกิจเมื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ไปแล้ว โดยสหกรณ์จะต้องดำเนินงานอย่างจริงจัง และดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก และเกษตรกรที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ ควรมีการออมเงินเพื่อเป็นทุนเบื้องต้นของสหกรณ์ก่อน (สำนักงานทะเบียนและกฎหมาย, มปป.)

ดังนั้นหมายความว่าหากชุมชนใดก็ตามที่ต้องการขออนุญาตดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของส.ป.ก. จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นกลุ่มสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วย

สหกรณ์เสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ และชุมชนต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด กฎระเบียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของส.ป.ก. และกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ในขณะที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของโฉนดชุมชนด้วย (สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556; ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) จากระเบียบกฎหมายดังกล่าวส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโดยมีชุมชนในเขตพื้นที่ของ ส.ป.ก. ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน นั่นคือ ชุมชนหมู่บ้านแม่อาวและชุมชนบ้านไร่แดงซึ่งชาวบ้านได้ร่วมกันจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรและได้รับโฉนดชุมชนในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัด

5.3.1.2 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติฯ คือหน่วยงานที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม ป้องกันและอนุรักษ์พื้นที่ป่า รวมถึงฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสู่ความสมบูรณ์ ส่งเสริม กระตุ้น และปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความห่วงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, มปป.) จากการศึกษากฎหมายของหน่วยงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่างก็พบว่า ไม่มีบทบัญญัติขอกฎหมายมาตราใดที่อนุญาตให้บุคคลหรือชุมชนใดเข้าถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้นจึงไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวได้ เพราะถือเป็นการขัดต่อกฎหมายของหน่วยงานซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่านโยบายโฉนดชุมชนที่เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ดังนั้นหากต้องการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องทำการถอนสภาพเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก่อน แล้วจึงไปพิจารณาสภาพพื้นที่หลังการถอนสภาพไปแล้วว่าอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานใดต่อไป และมีขอกฎหมายให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้หรือไม่ (สมมาตร บัวแดง, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักกะภักดี, 2556; อรรถพร ชัยพรธนรัตน์, 2556)

ในกระบวนการเพิกถอนพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติฯ นั้นต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุปคือหน่วยงานหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้เสนอแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อร่างพระราชกฤษฎีกา ในที่นี้มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอยู่สองหน่วยงานคือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ ข้อเสนอดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งแน่นอนว่าการเสนอให้มีการเพิกถอนพื้นที่ใดจะต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนและเพียงพอจึงจะผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ และเมื่อมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วต้องผ่านการตราพระราชกฤษฎีกาโดย

นำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จากกระบวนการเพิกถอนสภาพพื้นที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นขั้นตอนที่กระทำได้ไม่ยากลนักและต้องอาศัยความร่วมมือและความเห็นพ้องต้องกันของคณะรัฐมนตรีมากพอสมควร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุดเพราะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ที่ต้องการเพิกถอนสภาพ ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ายังไม่มีการถอนสภาพในเขตพื้นที่ใดเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานโอนดชุมชนในเขตพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ (ธิตี กนกทวีฐากร, 2556; อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556) ซึ่งได้อธิบายรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 5.3.2 ทศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามนอกจากวิธีการเพิกถอนสภาพพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แล้ว ยังมีข้อกฎหมายที่อนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้แต่ต้องเป็นบุคคลที่เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลานานและพิสูจน์ได้ว่าอยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อน มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่รัฐไปประกาศทับเขตพื้นที่ที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์มาก่อนแล้วโดยการพิสูจน์สิทธิ์ แต่ตามมติ ครม. ดังกล่าวมีความขัดแย้งในเรื่องไขด้านเวลากับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโอนดชุมชน พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ชุมชนที่อยู่มาก่อนระเบียบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีสามารถดำเนินงานได้ในขณะที่ ตามมติครม.ให้ชุมชนที่อยู่มาก่อน พ.ศ. 2541 คือเป็น เวลาไม่น้อยกว่า 15 ปีก่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโอนดชุมชน พ.ศ. 2553 ดังนั้นต้องใช้เงื่อนไขตามมติ ครม.30 มิ.ย. 2541 เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมีฐานะทางกฎหมายสูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อให้เป็นไปตามมติ ครม.ดังกล่าวแล้วจะต้องเป็นไปตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ซึ่งจะดำเนินการให้เป็นรายปัจเจกบุคคล ดังนั้นพื้นที่ที่ชาวบ้านจะได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินนั้นจะไม่เป็นพื้นที่ซึ่งติดเป็นผืนเดียวกัน และอาจมีชาวบ้านที่พิสูจน์แล้วผ่านและผ่าน ดังนั้นหากจะจัดทำโอนดชุมชนโดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ดังกล่าวนี้จะทำให้ที่ดินที่นำมาจัดโอนดชุมชนไม่ติดกันเป็นผืนเดียวกันหรือเรียกได้ว่าเป็น “ชนมครก” ซึ่งยากต่อการดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และชุมชนเองจะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันด้วยว่าต้องการดำเนินงานโอนดชุมชน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ด้วยจึงจะผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเป็นขั้นตอนสุดท้าย (ธิตี กนกทวีฐากร , 2556; อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556)

ดังนั้นสรุปได้ว่าจากข้อกฎหมายของกรมอุทยานแห่งชาติที่อนุญาตให้ดำเนินงานโอนดชุมชนในเขตพื้นที่ที่หน่วยงานดังกล่าวดูแลอยู่ได้เว้นแต่จะมีการประกาศถอนสภาพเขตพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ มากมายซึ่งต้องอาศัยความเห็นชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเพิกถอนได้แล้วพื้นที่จะตกอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน

อื่นซึ่งส่วนใหญ่จะกลายเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้แล้วให้ดำเนินการนโยบายโฉนดชุมชนตามขั้นตอนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นต่อไป หรือหากต้องการใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ชุมชนจะต้องมีความเข้มแข็ง สามัคคีและเห็นพ้องต้องกันว่า จะดำเนินการโฉนดชุมชนในพื้นที่ในขณะที่มีสภาพพื้นที่ที่ไม่ได้ติดกันเป็นผืนเดียวซึ่งในที่สุดยังต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบจากกรมอุทยานแห่งชาติที่จะมีสิทธิ์อนุญาตให้ดำเนินการในเขตพื้นที่ดังกล่าวเหล่านั้น ด้วยเหตุผลหลายประการดังกล่าวมานี้ส่งผลให้ยังไม่มีชุมชนใดในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน ถึงแม้ว่าจะได้รับความเห็นชอบจากปจช. แล้วก็ตาม

5.3.1.3 กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดูแลอยู่สามารถกระทำได้โดยต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ 2518 หรือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบใด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฉบับที่ 5 (2518: 14) มาตรา 54 ระบุไว้ว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือ กระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครอง ป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

จากข้อกำหนดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในเขตพื้นที่ป่าไม้มีข้อกำหนดที่อนุญาตให้บุคคลเข้ายึดถือครอบครองหรือทำประโยชน์ในเขตพื้นที่เกษตรกรรมได้แต่ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนพื้นที่ที่จะอนุญาตจะต้องไม่เป็นพื้นที่ที่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรีที่เคยได้กำหนดห้ามไว้ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 16, 2498: 105-107) ดังนั้นการดำเนินการโฉนดชุมชนสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องส่วนการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (2507: 271) มาตรา 16(1) อนุญาตให้มีการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ซึ่งระยะเวลาไม่เกิน 30 ปีนี้สอดคล้องกับเวลาที่อนุญาตให้ดำเนินการโฉนดชุมชน ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยการขออนุญาตและการอนุญาตดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด และได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ กล่าวถึงการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่า

ที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ ยากที่จะฟื้นกลับคืนมาได้ตามธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติว่าเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีความจำเป็นในการครองชีพให้เข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการออกเป็นหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีว่าบุคคลนั้นมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพและผ่านการตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวแล้วว่าจะมีความเหมาะสม ให้มีการอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่ได้ไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี ในคราวแรกให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมส่วนคราวต่อไปให้เสียค่าธรรมเนียมโดยสิทธิที่ได้รับดังกล่าวไม่ได้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, 2528: 4-6; สมภาร บัวแดง, 2556; กรมป่าไม้, 2551:2)

จากการที่กรมป่าไม้ดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) แก่ประชาชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อนและมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการที่ดินป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ได้ถือเป็นการนำพื้นที่ป่าไม้ไปจัดสรรเป็นที่ดินทำกิน ด้วยการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งให้คนกับป่าสามารถอยู่ด้วยกันได้ (กรมป่าไม้, 2551: 1) จากวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานของกรมป่าไม้ดังกล่าวจะเห็นได้ถึงความสอดคล้องกับนโยบายโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามเงื่อนไขในการให้สิทธิทำกินของกรมป่าไม้เป็นการให้แก่บุคคลธรรมดา เป็นรายปัจเจกมิใช่นิติบุคคล และไม่ใช้ชุมชน เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่มีอยู่ของกรมป่าไม้แล้วจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันทั้งชุมชนได้ ส่งผลให้ยังไม่มีชุมชนใดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนถึงแม้ว่าจะมีบางชุมชนได้รับความเห็นชอบจากปจช.แล้วก็ตาม

5.3.1.4 กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง การจัดให้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการตามกฎกระทรวง และระเบียบซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยมีคณะกรรมการที่ราชพัสดุ เป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ วัตถุประสงค์ของที่ราชพัสดุมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการ แต่ถ้าที่ราชพัสดุแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ในทางราชการ กรมธนารักษ์สามารถนำมาจัดหาประโยชน์โดยการให้เช่าหรือทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการให้เช่าก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ตามความเหมาะสม โดยให้คำถึงถึงประโยชน์สูงสุดในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ (กรมธนารักษ์, มปป.) ดังนั้นในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมธนารักษ์

สามารถกระทำได้โดยการให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือประชาชนเข้าทำประโยชน์อยู่อาศัย ทำกินในพื้นที่ได้โดยการเช่าหรือทำสัญญาต่างตอบแทน อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมธนารักษ์นั้นต้องขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และเงื่อนไขปัจจัย หรือบริบทในแต่ละพื้นที่ชุมชนและการตัดสินใจของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถขอดำเนินงานโฉนดชุมชนได้

5.3.1.5 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมอบหมายให้กรมที่ดินมีภารกิจหลักในการดำเนินงานได้แก่ การดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน ให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รังวัด ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ทำแผนที่ และจัดที่ทำกินให้ประชาชนเป็นต้น จากการศึกษาระบบสิทธิการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ในประเทศไทยพบว่าไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ในรูปแบบชุมชน ดังนั้นการใช้คำว่าโฉนดชุมชนตามนโยบายจะเป็นการขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่ เพราะตามกฎหมายที่ดินไม่มีรูปแบบในการครอบครองกรรมสิทธิ์ในลักษณะของชุมชน ทำให้เนื้อหาของนโยบายเมื่อผ่านกระบวนการทางกฤษฎีกาแล้วจึงนิยามโฉนดชุมชนไว้ว่า เป็นหนังสืออนุญาตชนิดหนึ่งซึ่งมีความหมายเฉพาะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เท่านั้น ซึ่งการให้โฉนดชุมชนในที่ดินไม่ได้หมายถึงการได้มาซึ่งสิทธิความเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556)

ในกรณีที่ชุมชนจะทำการขออนุญาตเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 สรุปใจความได้ว่า บุคคลสามารถขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้มีสิทธิในการครอบครอง และต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ โดยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นไปตาม ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 มีเงื่อนไขว่าผู้ขออนุญาตต้องเป็นบุคคลทั่วไปหรือนิติบุคคลได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตต้องไม่เกิน 10 ไร่ และต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราไม่เกินไร่ละหนึ่งพันบาทต่อปี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามข้อกำหนดของกรมที่ดินที่มีอยู่ไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้เนื่องจากไม่มีการให้อนุญาตในรูปแบบชุมชน มีเพียงการอนุญาตในรูปแบบปัจเจกบุคคลหรือที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นและถึงแม้ว่าชุมชนจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็จะสามารถขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ไม่เกิน 5 ปีในพื้นที่เพียงไม่เกิน 10 ไร่เท่านั้น และยังคงต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่หน่วยงาน (ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน, 2543: 24-27) ซึ่งเงื่อนไขทั้งหลายที่กล่าวมานี้ไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ต้อง

การให้ชุมชนมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินอย่างยั่งยืน จึงส่งผลให้ยังไม่มีชุมชนใดในพื้นที่ความดูแลของกรมที่ดินได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายถึงแม้ว่าจะได้รับความเห็นชอบจากปจช.แล้วก็ตาม

จากตัวอย่างกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบดูแลที่ดินที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนของข้อกำหนดที่มีอยู่ ซึ่งยังมีอีกหลายหน่วยงานและหลายกฎหมาย โดยที่ยกมานั้นเพื่อจะแสดงให้เห็นว่ากฎหมายกฎระเบียบของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินคือเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน โดยกฎหมายและกฎระเบียบจะส่งผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบาย ซึ่งมีการอนุญาตโฉนดชุมชนเพียงสองชุมชนเท่านั้น นอกจากจะส่งผลต่อผลผลิตโดยตรงแล้วยังส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ส่งผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายที่ไม่สามารถกำหนดให้ระเบียบสำนักนายกไปมีอำนาจเหนือกว่าหรือขัดแย้งกับข้อกำหนดที่มีลำดับสูงกว่าได้ อย่างไรก็ตามหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเห็นด้วยกับการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนอย่างแท้จริงก็สามารถแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือออกกฎระเบียบเพื่อให้สามารถดำเนินการตรานโยบายต่อไปได้ ดังนั้นเงื่อนไขด้านกฎหมายกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่ใช่เงื่อนไขเดียวที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย แต่ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นด้วย

5.3.2 ทศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายหรือสาเหตุที่ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินส่วนใหญ่ไม่อนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่พบว่า มีประเด็นที่สำคัญคือ แนวคิดหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ในหน่วยงานและส่งผลต่อการพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหรือทัศนคติในภาพรวมของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินในบางหน่วยงานที่ผู้นำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติกล่าวถึงมากที่สุดได้แก่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนไปบางส่วน และกรมอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่มีการอนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใดในพื้นที่ พบว่ามีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.3.2.1 การไม่เห็นความจำเป็นของการออกโฉนดชุมชน ในกรณีที่โฉนดชุมชนเป็นเพียงหนังสืออนุญาตอีกหนึ่งฉบับที่ทับซ้อนกับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ที่ดินของหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนกลุ่มเป้าหมายซึ่งต้องดำเนินงานตามระบบของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอยู่แล้ว เนื่องจากในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ดังนั้นการที่ชุมชนใดจะได้รับ

อนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ผ่านเกณฑ์หรือเงื่อนไข เช่นการจัดทะเบียนเป็นกลุ่มสหกรณ์การเกษตร เมื่อผ่านเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้วจึงจะอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ ซึ่งหนังสืออนุญาตที่ชุมชนได้รับจะเป็นหนังสือที่ทับซ้อนกับหนังสือแสดงสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอีกที เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความคิดเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ชุมชนจะต้องดำเนินการเพื่อขออนุญาตโฉนดชุมชนเพราะถึงอย่างไรชุมชนก็ได้รับการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ได้อยู่แล้ว การออกโฉนดชุมชนในลักษณะซ้อนทับหนังสืออนุญาตที่หน่วยงานจัดให้อาจส่งผลดีในทางจิตใจของชาวบ้านในชุมชนว่าจะทำให้ชาวบ้านมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในพื้นที่เพราะได้รับหนังสืออนุญาตถึงสองฉบับ แต่กรณีนี้จะทำให้สมาชิกในชุมชนนอกจากจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินแล้วยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของโฉนดชุมชนด้วยเป็นการดำเนินงานตามกฎหมายสองฉบับซึ่งไม่จำเป็น

สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ (2556) รองเลขาธิการ ส.ป.ก. อธิบายถึงประเด็นที่ชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของส.ป.ก. ต้องดำเนินงานจดทะเบียนเป็นสหกรณ์กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ก่อนจึงจะสามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายได้ทำให้ชุมชนต้องปฏิบัติตามในสองเงื่อนไขคือเงื่อนไขของสหกรณ์และเงื่อนไขของโฉนดชุมชน ซึ่งในส่วนนี้มองว่าระบบของสหกรณ์เพียงอย่างเดียวก็สามารถทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและเชื่อมั่นว่าระบบสหกรณ์เป็นระบบที่มีมาตรฐาน สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้และสามารถส่งเสริมในเรื่องการดูแลสุขภาพการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้ดังนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีการมีโฉนดชุมชนมาทับซ้อนอีกหนึ่งสิทธิ อีกหนึ่งประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. กังวลเมื่อชุมชนถือหนังสืออนุญาตสองใบคือความไม่แน่ใจว่าชุมชนจะปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือเงื่อนไขของหน่วยงานเพียงใด เพราะชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมที่รวมตัวเรียกร้องโฉนดชุมชนจึงอาจไม่ชอบและไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่หน่วยงานมีอยู่ เจ้าหน้าที่อาจไม่สามารถควบคุมกลุ่มคนเหล่านี้ได้ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วชุมชนเหล่านี้จะยินยอมทำตามเงื่อนไขของสหกรณ์แต่ชุมชนอาจไม่ได้ยอมรับแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างแท้จริงเพียงจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เพื่อให้ได้รับอนุญาตโฉนดชุมชนเพียงเท่านั้น และปัญหาที่อาจจะตามมาคือปัญหาในเรื่องการตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือเรื่องของการประชุมผู้ถือหุ้นสหกรณ์อาจจะทำได้ไม่เต็มที่เพราะชุมชนอาจไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยอมรับสหกรณ์และยอมรับเพียงโฉนดชุมชนเท่านั้น ถึงแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. จะไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานโฉนดชุมชนในลักษณะดังกล่าวแต่ก็ไม่ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านเนื่องจากมองว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลและก็ให้ความร่วมมือในส่วนที่ทำได้คือหากชุมชนใดผ่านกระบวนการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์และทำเรื่องขอใช้ประโยชน์ตามกระบวนการของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายแล้วก็จะอนุญาตให้ชุมชน

นั้นได้รับโฉนดชุมชนถึงแม้จะมีความคิดเห็นว่าโฉนดชุมชนไม่มีความจำเป็นสำหรับกรณีดังกล่าว

ในลักษณะเดียวกัน อรรถพ ชัยพรธรรตน์ (2556) นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า ข้อดีของโฉนดชุมชนคือ กรณีที่มีหนังสือรับรองให้ใช้ประโยชน์ซ้อนกันสองฉบับคือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหนึ่งฉบับ และโฉนดชุมชนอีกหนึ่งฉบับโดยชุมชนต้องปฏิบัติตามทั้งสองหน่วยงาน จะเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนขายที่ดินหรือขายสิทธิ์ให้แก่บุคคลภายนอกทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ไม่หลุดมือไปจากคนในชุมชนแน่นอน และชุมชนเกิดความมั่นใจว่าจะได้อยู่อาศัยในพื้นที่อย่างยั่งยืน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งอาจมองได้ว่าการมีโฉนดชุมชนมาทับซ้อนกับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นการลิดรอนสิทธิ์ชาวบ้านเนื่องจากว่านอกจากชาวบ้านจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานแล้วยังต้องมาปฏิบัติตามระเบียบโฉนดชุมชนอีกถือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ราษฎรโดยไม่จำเป็นซึ่งผิดกฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(1) ระบุไว้ว่า

“คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

การที่ อรรถพ ชัยพรธรรตน์ (2556) อ้างข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นมาอธิบายแสดงให้เห็นถึงการตีความของเขาว่าโฉนดชุมชน คือการเพิ่มภาระให้กับราษฎรโดยไม่จำเป็นตามกฎหมายปกครองซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาที่ต่อเมื่อมีประชาชนฟ้องร้องต่อศาลปกครองว่าการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตนเองแล้วรัฐจะเป็นฝ่ายผิดเพราะชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของรัฐได้ตามกฎหมายโดยมีหลักเกณฑ์ หน้าที่ตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอยู่แล้วไม่จำเป็นที่จะต้องขออนุญาตโฉนดชุมชนที่มีทั้งกฎระเบียบข้อห้ามและหน้าที่ต่าง ๆ เพิ่มเข้ามาอีกหนึ่งฉบับ

ดังนั้นในแง่ของความจำเป็นที่จะต้องขออนุญาตโฉนดชุมชนแล้วพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เห็นความจำเป็นในการออกโฉนดชุมชนในกรณีที่ต้องมาทับซ้อนกับใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ของหน่วยงานอีกหนึ่งฉบับ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อชุมชนจดทะเบียนเป็นสหกรณ์และ

ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของส.ป.ก.ชุมชนนั้นถือว่าได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตโฉนดชุมชนอีก เพราะการที่จะได้รับอนุญาตโฉนดชุมชนจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานก่อนทุกอย่าง ชาวบ้านได้ทำกินในที่ดินของหน่วยงานนั้นอยู่แล้วเพียงแต่นำใบอนุญาตโฉนดชุมชนมาครอบอีกใบหนึ่ง อาจช่วยสร้างความมั่นใจให้ชาวบ้านได้ว่าชุมชนจะไม่ถูกขับไล่หรือถอนการให้อำนาจ แต่ข้อเสียก็คือชุมชนก็ถูกลิขิตสิทธิมากขึ้นเช่นจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบโฉนดชุมชน อาจก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาอีกมาก และเชื่อว่าหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นศาลปกครองอาจพิพากษาให้เพิกถอนโฉนดชุมชนในที่สุดก็จะเหลือเพียงการอนุญาตของหน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการให้ชาวบ้านเก็บค่าใช้จ่าย บริหารเงินซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับเรื่องการบริหารค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการชุมชน เช่นกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารที่ดินที่ คปท. พยายามผลักดันอยู่แต่ยังไม่เกิดขึ้น จึงทำให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนยังไม่มีประสิทธิภาพ (สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556; อรรถนพ ชัยพรธนรัตน์, 2556)

5.3.2.2 การไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจแก่ชุมชนในการบริหารจัดการ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับหลักการของนโยบายที่ให้สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการชุมชนแก่ชุมชนโดยไม่มีกฎหมายรองรับ และอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในอนาคตซึ่งผู้ปฏิบัติงานในกรมอุทยานแห่งชาติ เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า ในหลักการดำเนินงานของโฉนดชุมชนที่ให้คณะกรรมการชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการที่ดินชุมชน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในการให้สิทธิเช่นนี้ ยกตัวอย่างเช่นหากสมาชิกคนใดทำผิดกติกาของชุมชนแต่ไม่ได้ผิดกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลที่ดินแล้ว คณะกรรมการชุมชนมีสิทธิให้สมาชิกออกจากพื้นที่หรือไม่ ถ้ามีสิทธิ์ไล่ออกนั้นหมายถึงการที่รัฐให้อำนาจทางปกครองแก่คณะกรรมการชุมชน ซึ่งหมายถึงรัฐให้อำนาจชุมชนในการดูประชาชน คำถามมีอยู่ว่าเมื่อให้อำนาจทางปกครองแก่ชุมชนแล้วหน่วยงานใดเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจเหล่านั้น อำนาจการเรียกเก็บเงิน หรืออำนาจในการปรับเงินเมื่อสมาชิกทำผิดกติกาซึ่งอำนาจเหล่านั้นยังไม่ได้มีกฎหมายรองรับแต่อย่างใด นอกจากนี้นโยบายได้ให้อำนาจในการบริหารไปแต่ไม่ได้กำหนดหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตหรือการกำหนดบทลงโทษ ส่วนหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินทำได้เพียงตรวจสอบการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่ภาครัฐกำหนดเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตคือหากสมาชิกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานของคณะกรรมการชุมชนจะสามารถฟ้องร้องหน่วยงานใดได้บ้างคณะกรรมการชุมชนนี้อยู่ในนามเอกชนหรืออยู่ในอำนาจการปกครองของรัฐ จากเหตุผลดังกล่าวผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินคิดว่าหลักการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนที่ให้ชุมชนมีอำนาจในทางปกครองเป็นเรื่องที่ผิด และไม่เห็นด้วยในการให้อำนาจชุมชนในการบริหารจัดการควบคุมกันเองในชุมชนอย่างอิสระเช่นนี้ (อรรถนพ ชัยพรธนรัตน์, 2556) ในลักษณะเดียวกัน สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ (2556) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า การให้อำนาจชุมชนในการ

บริหารจัดการจะมั่นใจได้อย่างไรว่าชุมชนจะบริหารอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะเรื่องระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมีระบบที่เชื่อถือได้หรือไม่ เพราะหากเปรียบเทียบกับระบบราชการแล้วในระบบราชการมีบทลงโทษส่วนกรณีนโยบายโดนชุมชน หน่วยงานใดจะมีอำนาจลงโทษคณะกรรมการชุมชน สิ่งที่สังเกตเห็นคือการที่นโยบายยกอำนาจทางปกครองให้แก่ชุมชน โดยไม่มีการกำหนดบทลงโทษ ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานนโยบายที่ไม่มีระบบรองรับเช่นนี้

5.3.2.3 การไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนและชาวบ้าน ตามหลักการและกระบวนการดำเนินงานของนโยบายกำหนดให้มีการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ ความพร้อม ความเข้มแข็งรวมถึงการส่งเสริมศักยภาพในการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน ซึ่งจะมีเพียงชุมชนที่เข้มแข็งและมีความเข้าใจในหลักการของโฉนดชุมชนเท่านั้นที่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ปจช. ให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยชุมชนจะต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและบริเวณข้างเคียงด้วย แต่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เชื่อว่าความเข้มแข็งหรืออุดมการณ์ของชุมชนจะเกิดขึ้นจริง รวมถึงการมองชาวบ้านในชุมชนในแง่ลบและไม่ยอมรับในชุมชนและชาวบ้านในหลายประเด็น ซึ่งผู้วิจัยของสงวนไม่ระบุชื่อแหล่งข้อมูลที่แสดงทัศนคติเกี่ยวกับชุมชนดังต่อไปนี้ ประเด็นแรกผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เชื่อมั่นในความเข้มแข็งของชุมชนดังที่ผู้นำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติเสนอมาโดยให้เหตุผลว่าความเข้มแข็งของชุมชนเหล่านั้นเป็นเพียงข้อความที่ปรากฏอยู่ในกระดาษเขียนแต่ขึ้นมาได้ทั้งนั้นไม่ได้เข้มแข็งจริง ๆ ประเด็นที่สองคือไม่เชื่อว่าชาวบ้านจะไม่ละทิ้งความเป็นปัจเจก การทำสิ่งต่าง ๆ ร่วมกันเป็นแนวคิดที่ดีและสวยหรูแต่ไม่เชื่อว่าชาวบ้านจะทำตามภาพฝันเหล่านั้นได้ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เชื่อว่าอุดมการณ์ปกป้องผืนดินให้แก่ลูกหลานด้วยการบริหารจัดการร่วมจะเป็นแนวคิดที่ดีและถูกต้องเสมอไป โดยต้องพิจารณาในหลายแง่มุมคือ 1) ที่ดินเหล่านั้นสมควรจะคุ้มครองไว้เพื่อทำเกษตรกรรมหรือไม่ ส่วนใหญ่เป็นที่ป่าเขาซึ่งไม่ใช่ที่อุดมสมบูรณ์ ที่ที่สมบูรณ์คือที่แกวแม่น้ำ ที่ทำนาได้ ไม่ใช่ที่ราบสูง เพราะฉะนั้นการจะมาสงวนไว้ทำการเกษตรจึงไม่ถูกต้อง 2) การสงวนไว้ให้บุตรหลานอาจไม่ใช่สิ่งจำเป็นเพราะในอนาคตบุคคลเหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลงอาชีพได้ และโดยทั่วไปคงไม่มีใครอยากให้บุตรหลานทำเกษตรทั้งหมด และ 3) เชื่อว่าการบริหารจัดการร่วมกันไม่ใช่สิ่งที่ยั่งยืน ในช่วงเริ่มแรกการบริหารร่วมกันอาจเป็นเรื่องที่ดีแต่ต่อไปในอนาคตอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นดังนั้นในการจะทำให้อุดมคติของโฉนดชุมชนเกิดขึ้นได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่ายและคิดว่าไม่ยั่งยืน ประเด็นที่สามจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าอย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องการซื้อขายสิทธิ์ก็ต้องเกิดขึ้นไม่ว่าชาวบ้านจะมีสิทธิ์หรือไม่มีสิทธิ์ขายได้ตามกฎหมายก็ตาม ประเด็นที่สี่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่าชาวบ้านไม่ขยันทำกินแล้วมารวมกลุ่มเรียกร้องอธิบายได้ด้วยคำกล่าวนี้

“ตามรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ไว้ว่ารัฐบาลต้องช่วยเหลือคนยากจนให้มีที่ดินทำกินอย่างเหมาะสมแต่ไม่ใช่พวกคุณไม่ทำกินแล้วมาเรียกร้อง เชื่อว่าในเมืองไทยถ้าคนมันขยันทำงานไม่มีอดหอรอก แต่คุณไปทำยังไง ให้ไม่มีที่สมัยก่อนอาจจะใช้ที่คนไม่รู้จักกฎหมายแต่สมัยนี้ไม่มีหอรอกที่ไม่รู้จักกฎหมายแล้วไปบุกที่รัฐแต่ปัจจุบันไม่ใช่ เพียงแต่คนมันอยากได้ แต่ถ้าอยากได้เพียงคนเดียวมันไม่ได้หอรอก จึงเกิดการรวมกลุ่มขึ้น ทุกวันนี้ถ้าเราไปดูจริงๆ มันเกิดปัญหาขึ้นเยอะแยะในเรื่องของคนรวมกลุ่มกันแล้วมาเรียกร้องสภา มาเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เยอะแยะซ้ำซ้อนกันไปหมด”

และประเด็นสุดท้ายหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินไม่เชื่อว่าคนจะอยู่อย่างอนุรักษ์ป่าได้ ด้วยคำกล่าวที่ว่า “จะให้คนมาอยู่อย่างอนุรักษ์ป่า มันฝันหวานไป” จากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มีผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับในศักยภาพของชุมชนและชาวบ้านว่าสมควรจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

5.3.2.4 การไม่เห็นด้วยที่ไฉนดชุมชนไม่ยอมรับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน จากหลักคิดแนวทางการดำเนินงานของนโยบายไฉนดชุมชนแสดงจุดยืนชัดเจนว่าไม่ต้องการจัดการที่ดินในลักษณะเดิมที่มีอยู่เนื่องจากระบบการจัดการในรูปแบบเดิมๆ ของหน่วยงานประสบความสำเร็จล้มเหลว มีปัญหา จึงต้องการจัดการในรูปแบบใหม่ทั้งๆ ที่ระบบการจัดการในรูปแบบเดิมๆ มีอยู่แล้ว เช่นการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่าเมื่อมีปัญหาระบบการจัดการใดก็ควรแก้ไขที่ระบบการจัดการนั้น ถ้าระบบของส.ป.ก. ขาดประสิทธิภาพ ขาดแคลนทรัพยากรคนหรืองบประมาณรัฐบาลควรแก้ไขที่ ส.ป.ก. ไม่ใช่ปล่อยให้ปัญหาเดิมยังคงอยู่และคิดสิ่งใหม่ขึ้นมา สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ (2556) เรียกการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ว่าเป็นการ “ข้ามหัวหน่วยงานที่ดูแลที่ดิน” ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันว่านโยบายไฉนดชุมชนเกิดขึ้นมาเพราะความล้มเหลวในการบริหารงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบเหล่านั้นได้พยายามเสนอหรือแย้งนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายแล้วว่ามีนโยบายหรือวิธีการในการจัดการเดิมอยู่ แต่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายยังยืนยันที่จะดำเนินงานตามนโยบายด้วยเหตุผลที่ว่าแนวทางที่มีอยู่นั้นก่อให้เกิดปัญหา ควรใช้วิธีการใหม่ ในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินมองว่ารัฐบาลควรแก้ไขปัญหามาจากแนวทางที่มีอยู่เดิมไม่ใช่การคิดสิ่งใหม่ซึ่งประเด็นเหล่านี้มาจากอำนาจในการต่อรองซึ่งเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถคัดค้านการออกนโยบายได้เมื่อคัดค้านไม่ได้จึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายไฉนดชุมชนที่มีลักษณะที่ไม่ยอมรับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, 2556)

5.3.2.5 การไม่เห็นด้วยกับการให้คนกลุ่มหนึ่งมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น ที่อุทยานแห่งชาติคือพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทุกคนในประเทศมีสิทธิ์เข้าถึงเยี่ยมชมได้ แต่ถ้าหากมีการให้โฉนดชุมชนแก่ชาวบ้านให้เป็นที่ทำกิน ประเด็นอยู่ที่ว่าถ้าเป็นผู้ที่อยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติก็น่าให้อยู่ แต่ถ้าหากเป็นผู้ที่บุกรุกอย่างผิดกฎหมายผู้เสียหายประโยชน์คือคนทั้งประเทศ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินได้ เพราะพื้นที่เหล่านั้นได้กลายเป็นสิทธิของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง

“ผมเสียภาษีแล้วอยู่ๆ ที่ดินสาธารณะมันหายไป ที่ผมมีสิทธิ์จะเข้าได้แต่วันนี้ผมเข้าไม่ได้เพราะมันกลายเป็นไร่ของเกษตรกร มันเป็นกรรมกับผมใหม่ เพราะฉะนั้นถ้าทุกคนทุกหมู่บ้านสามารถขออย่างนี้ได้หมดใครผิดกฎหมายก็ขอที่แล้วคนที่ผิดกฎหมายได้อะไร เป็นการเปรียบเทียบว่าเป็นการจัดที่ให้คนที่อยู่อย่างผิดกฎหมายในขณะที่คนที่ทำถูกกฎหมายตามปกติไม่ได้ทำอะไร ยกตัวอย่างเช่น คลองโยง รัฐบาลเอาภาษีชาวบ้านไปซื้อโฉนดชุมชนให้ชาวบ้านอยู่ถามว่าทำไมผมต้องรับผิดชอบกับภาษีชาวบ้านตรงนี้ด้วย โดยเฉพาะชาวบ้านที่บุกรุกที่ดินของรัฐ บุกรุกคนอื่นอยู่ จะไปส่งเสริมให้มันทำผิดกฎหมาย แล้วยกตัวอย่างเช่น ที่ลำพูนมีการบุกรุกที่ดินที่เป็นโฉนดของเอกชน แล้วชาวบ้านถูกจับ ถูกปรับ และกำลังเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือโดยนำเงินภาษีของประชาชนไปซื้อที่ดินแล้วนำมาจัดโฉนดชุมชนให้ชาวบ้านอยู่คิดว่า เป็นวิธีที่ไม่ถูกต้อง ทำไมประชาชนที่เสียภาษีจะต้องไปรับผิดชอบชาวบ้านที่ทำผิดกฎหมายเหล่านี้ด้วย”

จากคำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชนในอีกแง่มุมหนึ่งที่ อรรถณพ ชัยพรรัตน (2556) ยกตัวอย่างขึ้นมาเพื่อให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงแนวคิดของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเหตุผลว่าทำไมในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สรุปเงื่อนไขด้านทัศนคติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลที่ดินจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่มีการอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วและในหน่วยงานที่ยังไม่มีการอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนพบว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชนในหลายประเด็นดังที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างไปในข้างต้นซึ่งหน่วยงานที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเน้นย้ำว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายมากที่สุดคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือคนส่วนมากในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน โดยต้องการ

ให้ยึดหลักฐานของทางราชการเป็นหลักถ้าจะพิสูจน์ว่าอยู่มาก่อนอุทยานแห่งชาติประกาศทับที่ดินทำกินชาวบ้านจะต้องมีหลักฐานและเจ้าหน้าที่มักจะแย้งว่ากรมอุทยานแห่งชาติฯ และกรมป่าไม้มีนโยบายอยู่แล้ว จึงไม่เห็นด้วยกับการจัดโฉนดชุมชนในพื้นที่ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อรรถพร ชัยพรชนรัตน์, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556; ศักดิ์สิน บัจจกษะภักดี, 2556) นอกจากนี้การให้สัมภาษณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผู้วิจัยยังได้ศึกษาข้อมูลจากแหล่งข่าวในอินเทอร์เน็ตพบว่า มีประเด็นที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน เช่น คมชัดลึก (2554, 9 มีนาคม) นำเสนอประเด็น “มาร์คร่วม 8 หน่วยงานเซ็น MOU เคลื่อนโฉนดชุมชน” นำเสนอข่าวถึงกรณีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีนายรัฐมนตรี ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาร่วมลงนามยกเว้น สุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่ไม่มา ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสาเหตุที่ไม่มาเพราะไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน

5.3.3 ความร่วมมือในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญมากที่จะทำให้เกิดผลผลิตของนโยบาย เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชนมีอำนาจทางกฎหมายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มี ปจช. เป็นเพียงผู้ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายเท่านั้น ส่วนหน่วยงานรัฐที่มีทรัพยากรอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเต็มรูปแบบคือหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินซึ่งดำเนินงานตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น ปจช. ที่ดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงทำได้เพียงประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเท่านั้น และพบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร โดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีข้อสังเกตจากประเด็นดังต่อไปนี้

5.3.3.1 การวางเฉย ไม่แก้ไขกฎระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับให้สอดคล้องกับนโยบายโฉนดชุมชน ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนขัดต่อหลักเกณฑ์แนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานตามกฎหมายหลายประการดังนั้นหากต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถอนุญาตโฉนดชุมชนได้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกับนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้กำหนดนโยบายรับทราบและมีความหวังว่าจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้กฎหมายกฎระเบียบให้สามารถอนุญาตโฉนดชุมชนตามนโยบายได้แต่เมื่อดำเนินงานตามนโยบายไปแล้วกลับพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำการแก้กฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด เพียงแต่พิจารณาอนุญาตโฉนดชุมชนไปตามกฎหมายที่มีอยู่

และตอบกลับมาซึ่งคณะทำงานว่ายังไม่สามารถอนุญาตโฉนดชุมชนได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่อนุญาตได้จึงทำให้ชุมชนกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556)

5.3.3.2 การไม่ปรับนโยบายเข้ากับงานประจำ จากการศึกษาการดำเนินงานโฉนดชุมชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่ามีการให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามที่สำนักงานโฉนดชุมชนหรือคณะกรรมการ ปจช. ประสานความร่วมมือมาเท่านั้นโดยการจัดเจ้าหน้าที่ให้ไปร่วมดำเนินงานต่างๆ เช่นการสัมมนาหรือการประชุม แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งแผนก ฝ่ายหรือกอง ที่รับผิดชอบงานโฉนดชุมชนโดยเฉพาะ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความคิดที่ว่าโฉนดชุมชนเป็นงานนโยบายซึ่งมีลักษณะมาแล้วก็ไปกล่าวคือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายก็อาจเปลี่ยนไปด้วย และงานโฉนดชุมชนมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบอยู่แล้วคือสำนักงานโฉนดชุมชน ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือเท่านั้น (อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556)

5.3.3.3 การไม่ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อดำเนินการโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเต็มที่ หลังจากรัฐบาลมีนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้ระยะหนึ่ง พบว่ามีชุมชนที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนจากคณะกรรมการปจช.แล้วแต่เมื่อประสานงานไปยังหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินกลับพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อนุญาตเนื่องจากต้องทำการตรวจสอบพื้นที่ก่อนต่างๆ ที่ชุมชนเหล่านั้นได้ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ปจช.แล้ว ดังนั้นจึงเกิดบันทึกความร่วมมือดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2554 ที่ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติทั้ง 8 หน่วยงานประกอบไปด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรุงเทพมหานคร ร่วมลงนามจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงลงนามในฐานะเป็นประธานของหน่วยงานและเป็นสักขีพยานในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในครั้งนี้ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; คมชัดลึก 2554, 9 มีนาคม) หลังจากรัฐบาลมีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานร่วมกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวโดยการจัดตั้งคณะกรรมการในหน่วยงานเพื่อเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ในประเด็นนี้ ธิติ กนกทวีฐากร (2556) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอธิบายถึงความร่วมมือของกระทรวงตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวว่าในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการดำเนินงานโดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง

เพื่อพิจารณาเรื่องของโฉนดชุมชนตามข้อกำหนดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่ในนโยบายของผู้บริหารหรือนโยบายของกระทรวงไม่มีการกล่าวถึงเรื่องโฉนดชุมชนและยืนยันให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินงานตามกฎหมายของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด ซึ่งอรุณพ ชัยพรชนรัตน์ (2556) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานสังกัดกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ยืนยันในประเด็นที่หน่วยงานที่มีนโยบายที่จะมอบพื้นที่ให้แก่โฉนดชุมชนได้ เพียงแต่ไม่ปฏิเสธ เพราะไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งและตอบกลับไปว่ากำลังตรวจสอบพื้นที่หรือบางครั้งหน่วยงานก็ตอบกลับไปยังสำนักงานโฉนดชุมชนว่าให้ส่งแผนที่ทางภูมิศาสตร์เพิ่มเติมเพื่อที่หน่วยงานของกระทรวงจะได้ไปตรวจสอบเท่านั้น ส่วนในการดำเนินงานของ ส.ป.ก ได้ดำเนินการจัดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามปกติซึ่งหากชุมชนใดที่ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ถูกต้องตามแนวทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์และดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามแนวทางของ ส.ป.ก. แล้วหากต้องการขออนุญาตโฉนดชุมชนทางหน่วยงานก็จะอนุญาตเพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล

จากข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับประเด็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือตามนโยบายเท่าที่ควรพบว่า ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดปฏิเสธประเด็นดังกล่าวและยังได้ให้เหตุผลสนับสนุนความไม่ร่วมมือหรือความร่วมมือแบบไม่เต็มที่เหล่านั้นว่ามาจากเงื่อนไขด้านกฎหมายของหน่วยงาน ด้านทัศนคติของหน่วยงาน และการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 คือหลักฐานอย่างหนึ่งที่ยืนยันว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความร่วมมือ เช่นการปรับแก้กฎหมายกฎระเบียบของหน่วยงาน หรือการปรับเข้ากับงานประจำจึงต้องมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนก็ยังมีความคิดเห็นว่าแม้จะมีบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแล้วความร่วมมือระหว่างหน่วยงานก็ไม่ได้ดีขึ้น “เอ็มโอยูมันก็มีไปอย่างนั้นแหละ มันยังไม่เต็มที่หรอก ก็มีเอ็มโอยูแต่หน่วยงานเขาไม่ทำตาม แคร์เรื่องไปแล้วก็ต้องไว้อย่างนั้นแหละ”

5.4 ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

พฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่างมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า มีพฤติกรรมเกิดขึ้นในหลายลักษณะจำแนกได้เป็นสามประเภทหลักดังต่อไปนี้

5.4.1 การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย

ประเภทแรกคือพฤติกรรมทำตามนโยบาย พบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเจ้าหน้าที่บุคลากรในคณะสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีพฤติกรรมในลักษณะที่สอดคล้องกับภารกิจของนโยบายโหนดชุมชน โดยมีการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีพฤติกรรมเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

5.4.1.1 ปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ จากการศึกษาพบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความตั้งใจในการปฏิบัติงาน สรุปได้เป็น 4 ประเด็นได้แก่

ประเด็นแรก การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ภูเบศ จันทนิมิ (2556) อนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคกลางอธิบายว่า “เราลงชุมชนแต่ครั้งต้องไปคลุกคลีกับชาวบ้านจนกระทั่งทำงานกับชาวบ้านสนิทกัน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ตั้งใจทำงานจริง ๆ แคดูเอกสารก็จบแล้ว แต่นี่เจ้าหน้าที่ตั้งใจถึงต้องลงไปสำรวจไปค้นหาความจริงไปแนะนำชาวบ้านให้ทำให้ได้ตามเงื่อนไข” จากคำอธิบายข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ซึ่งเป็นภารกิจที่จะก่อให้เกิดผลผลิตตามนโยบายโดยไม่ได้ดูเพียงแค่ว่าชุมชนมีคุณสมบัติครบตามที่ระบุไว้ในเอกสารหรือไม่แต่ขณะทำงานต้องสร้างความเข้าใจให้กับชุมชนด้วยรวมถึงการสำรวจพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงและเชื่อถือได้จึงต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะสำรวจแล้วเสร็จในแต่ละชุมชนทำให้เจ้าหน้าที่กับชาวบ้านรู้จักกันดี

ประเด็นที่สอง การศึกษาเนื้อหาของนโยบายอย่างลึกซึ้ง โดยเมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่ให้มาปฏิบัติงานนโยบายโหนดชุมชน ผู้ปฏิบัติจะพยายามศึกษาทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของนโยบายโหนดชุมชน ทั้งจากระเบียบฯ ประกาศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) กล่าวถึง การที่ผู้ปฏิบัติพยายามศึกษาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายทั้งที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในงานที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจในการทำงานโดยไม่ใช้ความไม่รู้หรือไม่ชำนาญเป็นเหตุผลที่จะไม่ปฏิบัติงาน และยังมีความเชื่อว่า “งานทุกอย่างสามารถเรียนรู้ได้แต่ต้องมีความตั้งใจ”

ประเด็นที่สาม การคิดหาวิธีดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ นอกจากที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะศึกษาทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของนโยบายแล้วสิ่งที่ผู้ปฏิบัติพยายามทำควบคู่ไปกับการศึกษานโยบายคือการคิดหาวิธีดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ สมมาตร บัวแดง (2556) อธิบายว่า ได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชนในช่วงเริ่มต้นของนโยบายขณะนั้นอยู่ในระหว่างกระบวนการศึกษาแนวทาง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการในการออกโหนดชุมชน ซึ่งงานทั้งหมดถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานมาก่อน ทำให้ไม่ทราบว่าจะดำเนินงานอย่างไร การดำเนินงานในช่วงเริ่มแรกของนโยบายจึงมีลักษณะเป็นการคิดหาวิธีในการดำเนินงาน โดยเริ่มจากความพยายามในการนำรายชื่อและข้อมูลชุมชนนำร่องที่ภาคประชาชนเสนอไว้มาศึกษา จัดหมวดหมู่ จำแนกประเภทที่ดินของ

ชุมชน และค้นหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขอใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท เพื่อจะจัดทำเป็นคู่มือในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในลักษณะเดียวกัน ทศพันธ์ พงษ์เกตุตรา (2556) ก็ได้อธิบายถึงแนวทางในการดำเนินงานของตนเองตั้งแต่เริ่มเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนว่า ต้องเริ่มจากการศึกษาทำความเข้าใจในนโยบายและพยายามที่จะสร้างระบบในการดำเนินงานขึ้นมาโดยแบ่งหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละคนเพื่อให้การดำเนินงานสามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวโดยให้ทุกคนมีงานที่รับผิดชอบ

และประเด็นสุดท้ายการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็ว ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความคิดว่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่มีความเร่งด่วนพอสมควร เพราะเกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของชาวบ้านจึงได้เร่งดำเนินงานอย่างรวดเร็วที่สุด ทำให้งานในส่วนการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนเสร็จสิ้นทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งภูเบศ จันทนิมิ (2556) กล่าวว่า “ทำงานได้ทะลุเป้า” อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานอย่างตั้งใจสามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือออกมาได้สองกรณีคือสำเร็จและไม่สำเร็จตามที่ได้ตั้งใจไว้ ยกตัวอย่างเช่นกรณีสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ของคณะอนุกรรมการ พบว่าสามารถทำงานได้ตามเป้าหมายในการสำรวจพื้นที่โดยใช้เวลาไม่เกิน 90 วันหลังจากที่ชุมชนยื่นเอกสารขอดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความตั้งใจเร่งดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงาน ส่วนกรณีที่ตั้งใจแต่ไม่สำเร็จยกตัวอย่างเช่นกรณีที่ สมมาตร บัวแดง (2556) พยายามจัดทำคู่มือในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ โดยรวบรวมระเบียบข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยงานแต่ทำได้ไม่สำเร็จเนื่องจากไม่มีความชำนาญในงานที่ทำเป็นต้น

5.4.1.2 ปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ ในที่นี้เหมือนกับลักษณะแรกคือผู้ปฏิบัติยังดำเนินงานตามนโยบายอยู่แต่ไม่ได้มีความตั้งใจหรือทุ่มเทให้กับการดำเนินงานตามนโยบายเหมือนกับในลักษณะแรก โดยผู้ปฏิบัติไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่ไม่เต็มใจ พบว่ามีพฤติกรรมที่แสดงถึงลักษณะในการปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจสรุปได้เป็นสองรูปแบบได้แก่ 1) การทำตามคำสั่งในงานที่ง่ายแต่หลีกเลี่ยงในงานที่ยาก ทศพันธ์ พงษ์เกตุตรา (2556) กล่าวถึงลักษณะการทำงานของผู้ร่วมงานบางส่วนว่า “โดยธรรมชาติของคนอยากจะทำงานสบายๆ อยากจะทำงานง่ายๆ...ไม่รู้จักไม่ทำอะไรแต่ขอให้กระตือรือร้นในการทำงาน ไม่ใช่ว่าคุณไม่รู้แล้วคุณก็ไม่ทำงาน คือจะเอาสบาย มันไม่ได้” ในลักษณะเดียวกัน สมมาตร บัวแดง (2556) ก็กล่าวว่า “เหมือนเราเติมน้ำเชื้อไว้แต่ไม่มีใครสนองตอบ ส่งให้เค้าไปศึกษาต่อเค้าก็กองไว้ตรงนั้นแหละ เค้าจะทำแค่ตามสั่งอย่างเดียว” เป็นคำอธิบายถึงผู้ปฏิบัติว่ามีการทำงานตามที่ได้รับมอบหมายในภารกิจซึ่งไม่ต้องใช้ความพยายามมาก ยกตัวอย่างเช่น งานพิมพ์ งานส่งเอกสาร งานถ่ายเอกสาร เป็นต้น แต่เมื่อให้ปฏิบัติงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเช่น ให้ศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่าไม่ได้รับการตอบรับจากผู้ปฏิบัติเท่าที่ควรเพราะการมอบหมายงานดังกล่าวค่อนข้างมีความเป็นนามธรรมคือไม่ได้รับรายละเอียดของงานอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนกับการให้ถ่ายเอกสาร หรือให้พิมพ์งาน เป็นต้น ใน

ลักษณะนี้ผู้ปฏิบัติงานเรียกว่าเป็นการทำงานตามสั่ง เกิดขึ้นได้เนื่องจากโครงสร้างขององค์การที่ไม่ได้กำหนดอัตรากำลังและมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ไม่มีตำแหน่งระดับของการเลื่อนขั้นตามโครงสร้างระบบราชการอื่นๆ ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่โดยเฉพาะบุคลากรประกอบไปด้วยพนักงานจ้างเหมาที่ยังไม่มีความรู้ความชำนาญในงานที่ทำ จึงอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และ 2) การปฏิบัติงานอย่างขาดความผูกพันกับเป้าหมายในการดำเนินงาน พบพฤติกรรมเช่นนี้ในคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สพร วงศ์หนองเตย (2556) อธิบายไว้ว่าคนที่มาเป็นคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคเหนือมีหลายคนที่ไม่เห็นด้วยแต่ก็มาทำงานด้วยคำสั่งราชการปกติ การที่ผู้ปฏิบัติงานบางคนมาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยจึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ตั้งใจทำงาน ประเด็นนี้ได้รับการยืนยันจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามนโยบายโดยอธิบายถึงเหตุผลที่ให้ความร่วมมือว่า “เกรงใจนายก” (อรรณพ ชัยพรชนรัตน์, 2556) ในลักษณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานจาก ส.ป.ก. อธิบายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานในช่วงของการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการจัดประชุมเพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายว่า หน่วยงานก็มีแนวทางในการดำเนินงานจัดการที่ดินให้แก่ชาวบ้านเพื่อทำการเกษตรอยู่แล้วแต่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นโต้แย้งหรือคัดค้านเพราะเข้าใจว่านั่นคือนโยบายของรัฐบาลแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตามโดยให้เหตุผลว่า “เรื่องอะไรจะให้รัฐบาลหมั่นไส้... เรื่องแบบนี้ ส.ป.ก. ก็ทำได้ เราก็คงไม่พูดเพราะพูดไปแล้วก็ถูกตำหนิว่า ส.ป.ก. มันล้มเหลว” และยังคงกล่าวถึงเหตุผลที่เข้ามาดำเนินงานตามนโยบายโดนดุษฎีชนอีกว่า “ถ้าจะทำโดนดุษฎีชนก็ทำเพราะมันเป็นนโยบาย” (สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556) จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนมาร่วมดำเนินงานตามนโยบายอย่างไม่มีความตั้งใจ โดยมีผลที่ยังปฏิบัติงานอยู่เพราะความเกรงใจในผู้บังคับบัญชา หรือเป็นเพราะมีคำสั่งทางราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดแรงจูงใจและไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556; อรรณพ ชัยพรชนรัตน์, 2556; สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556)

5.4.2 การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนทั้งในระดับสูงและระดับล่างมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในสองลักษณะคือผู้ที่เกี่ยวข้องนำตนเองออกจากความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับนโยบายโดนดุษฎีชนโดยใช้วิธีการไม่เข้ามาปรากฏตัวในสถานการณ์การดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่ก็ขอลาออกจากความรับผิดชอบ อธิบายรายละเอียดของพฤติกรรมดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การไม่เข้าร่วมในสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายบางส่วนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า ในช่วงแรกมีผู้ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนสามคน แต่มีหนึ่งคนไม่มาทำงาน (สมมารถ บัวแดง, 2556) ส่วนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพบพฤติกรรมการหลีกเลี่ยงการประชุมหรือการไม่มาร่วมดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหารในระดับสูงของหน่วยงานยกตัวอย่างเช่นที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอธิบายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่เห็นด้วยจึงไม่ไปประชุมแล้วมอบให้ปลัดกระทรวงไป ปลัดกระทรวงก็ไม่ไปมอบให้อธิบดี อธิบดีมอบรองอธิบดีต่อ และรองอธิบดีก็มอบต่อไปยังผู้ตรวจราชการ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นลักษณะของการหลีกเลี่ยงการดำเนินงานตามนโยบายด้วยการผลักภาระไปยังผู้อื่นแทน (ชิตี กนกทวิฐากร, 2556) สถานการณ์ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหลายคนสังเกตได้ว่าผู้บริหารระดับสูงหลีกเลี่ยงที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือเหตุการณ์ที่ สุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มาร่วมลงนามเป็นประธานและเป็นสักขีพยานในการในการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 8 หน่วยงาน เพื่อดำเนินการโหนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสังเกตว่าในหน่วยงานอื่นมีผู้บริหารระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาร่วมลงนามเว้นแต่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่มาจึงทำให้ผู้ปฏิบัติหลายคนมองว่า สุวิทย์ คุณกิตติ ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินงานตามนโยบาย (สาทิศย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษ์ภักดี, 2556)

5.4.2.2 การออกจากความรับผิดชอบในนโยบาย พฤติกรรมหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเภทที่สองนี้มีความแตกต่างจากประเภทแรกคือในประเภทแรกผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นไม่ได้เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ต้นส่วนในประเภทนี้คือการที่ผู้ปฏิบัติเคยรับผิดชอบหรือเคยเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้วขอยออกจากความรับผิดชอบดังกล่าวเพื่อที่จะได้ไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชนใช้วิธีการหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการออกจากความรับผิดชอบดังกล่าวเนื่องจากไม่ต้องการที่จะดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโหนดชุมชนโดยการแจ้งกับผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้อธิบายในประเด็นนี้ไว้ว่า “ไม่อยากจะอยู่ อยู่ไม่ไหว...ตอนขอออกก็บอกว่าผมไม่อยู่แล้ว ขอย้ายกลับ” (สมมารถ บัวแดง, 2556) ในลักษณะเดียวกันพบว่ายังมีผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนหลายคนที่ย่อยออกจากความรับผิดชอบในงานนโยบายโหนดชุมชน ด้วยเหตุผลที่ว่า การมาปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนไกลเจ้านายและมีปัญหาเกิดขึ้นในหลายประเด็น เช่นเรื่องความรับผิดชอบในการเบิกจ่ายงบประมาณ เรื่องตำแหน่ง ความก้าวหน้าในทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจในการดำเนินงานและขอยออกจากความรับผิดชอบในส่วนงานนโยบายโหนดชุมชน (ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุตรา, 2556)

5.4.3 การถ่วงเวลา

จากการศึกษาพบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นข้าราชการประจำอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบดูแลที่ดินมีพฤติกรรมถ่วงเวลากว่าคือผู้ปฏิบัติไม่ได้ดำเนินงานให้มีความคืบหน้าในเชิงนโยบายแต่ไม่ได้ปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงพฤติกรรมในสองลักษณะดังต่อไปนี้

5.4.3.1 การอ้างว่าอยู่ในระหว่างตรวจสอบข้อมูล ในกรณีแรกพบว่าเมื่อสำนักงานโฉนดชุมชนประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนแต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนหรือภาคประชาชนได้ติดตามการดำเนินงานดังกล่าวผู้ที่รับผิดชอบมักอ้างว่ากำลังดำเนินการตรวจสอบข้อมูลอยู่จะแจ้งให้ทราบภายหลัง นอกจากนั้นยังพบว่ามีหัวข้อข่าวในลักษณะเดียวกันว่า “ทส. ยื้อโฉนดชุมชนขอสำรวจพื้นที่ก่อน” (ไทยรัฐออนไลน์, 2554: 2 มีนาคม) มีเนื้อหาโดยสรุปคือ รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) กล่าวถึงการดำเนินงานโฉนดชุมชนว่า “ไม่ได้หนึ่งเดียว ยินดีปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล” แต่ต้องการเข้าไปตรวจสอบดูว่าชุมชนเหล่านั้นอยู่ในบริเวณใดบ้างและจะเร่งสำรวจจัดทำแนวเขตพื้นที่ สอดคล้องกับที่ประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) และศักดิ์สิน ปัจจักษ์กะภิติ (2556) กล่าวถึงกรณีนายกรัชมุนตรี อภิสัทธี เวชชาชีวะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรฯ สุวิทย์ คุณกิตติ มาปรึกษาเรื่องการออกโฉนดชุมชนในพื้นที่ของหน่วยงานแต่ได้รับคำตอบว่า ขอไปตรวจสอบข้อมูลด้านพื้นที่ขอบเขตที่แน่ชัดก่อน ทั้งที่ ปจช. ได้ให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนและคณะอนุกรรมการไปทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่แล้ว สำหรับประเด็นนี้ทั้งภาคประชาชนและผู้ปฏิบัติงานจึงมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันคือคิดว่า การอ้างว่ากำลังตรวจสอบข้อมูลเป็นเพียงการถ่วงเวลาหรือ “ซื้อเวลา” ไว้เพื่อที่จะได้ไม่ต้องมีการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนในระยะหนึ่ง โดยไม่ได้ปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายเท่านั้น (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; ประยงค์ ดอกกล้าโย, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษ์กะภิติ, 2556)

5.4.3.2 การให้กลับไปสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่จากกรมอุทยานแห่งชาติขกล่าวถึงพฤติกรรมการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานว่าได้พิจารณาแล้วว่าไม่มีชุมชนใดในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติสมควรได้รับโฉนดชุมชน ซึ่งหากให้คำตอบกลับไปในลักษณะปฏิเสธว่า ไม่อนุญาต อาจไม่ถูกใจและจะกลายเป็นว่าหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือจึงใช้วิธีให้สำนักงานโฉนดชุมชนไปเตรียมข้อมูลเพิ่มเติมซึ่งเป็นข้อมูลตามมาตรฐานของกรมอุทยานแห่งชาติฯ เช่นความลาดชัน แผนที่ระบุตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ และข้อมูลของชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ประวัติการดำเนินคดี เป็นต้น ซึ่งทางหน่วยงานเชื่อว่าถึงแม้จะได้ข้อมูลครบทุกด้านตามที่ระบุไปแล้วก็ยังอนุญาตโฉนดชุมชนไม่ได้เพียงแต่ต้องการยื้อเวลาการปฏิเสธออกไปเท่านั้น (ธิตี กนกทวีฐากร, 2556)

5.4.4 การยึดถือกฎหมายแบบกัตคัมภีร์

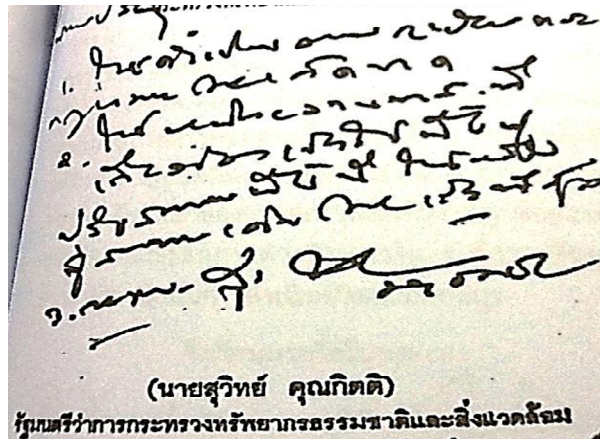
พฤติกรรมในประเภทนี้ผู้ปฏิบัติจะไม่สนใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่จะให้ความสำคัญกับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติแสดงพฤติกรรมออกมาในสองลักษณะได้แก่

5.4.4.1 การปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายโดยอ้างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักจะคัดค้านนโยบายโฉนดชุมชนว่ามีนโยบายในการจัดการกับประชาชนในพื้นที่ตามแนวทางและกฎหมายของหน่วยงานอยู่แล้ว และอ้างว่าดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนไม่ได้เนื่องจากขัดต่อหลักกฎหมายที่มีอยู่ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสังเกตได้ว่าเมื่อมีผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรโดยเฉพาะจากกรมอุทยานแห่งชาติฯ มาเข้าร่วมประชุมหาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนมักจะไม่ได้รับข้อคิดเห็นอื่นนอกจากการมาอ่านข้อกฎหมายของหน่วยงานให้ฟังว่า โฉนดชุมชนขัดต่อกฎหมายข้อใดบ้าง และมักตำหนานอย่างแข็งกร้าวว่า “พวกคุณทำผิดกฎหมายและไม่มีทางที่พวกคุณจะได้โฉนดชุมชนในที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ อย่างเด็ดขาด” (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับที่เจ้าหน้าที่จากกรมอุทยานแห่งชาติฯ ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยถึงประเด็นนี้ว่า ได้พยายามอธิบายในที่ประชุมหลายครั้งว่า กฎหมายของหน่วยงานไม่มีมาตราใดเลยที่อนุญาตโฉนดชุมชนได้ และคณะทำงานก็ได้บันทึกไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่าไม่มีกฎหมายที่ให้โฉนดชุมชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ (ชิตติ กนกทวีฐากร, 2556)

สำหรับประเด็นนี้ผู้กำหนดนโยบายทราบอยู่แล้วว่าไม่มีกฎหมายที่รองรับการออกโฉนดชุมชนในบางพื้นที่และยังได้อธิบายถึงความร่วมมือที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นว่า ไม่ได้หมายความว่าให้หน่วยงานไปทำผิดกฎหมาย แต่การให้ไปดำเนินงานโฉนดชุมชนหมายถึงให้ไปพิจารณาดูว่าในเมื่อพื้นที่เหล่านั้นมีชาวบ้านเข้าไปอยู่แล้วควรจะได้รับโฉนดชุมชนให้หน่วยงานไปหาทางเลือกว่าจะลดสภาพความเป็นอุทยาน หรือให้หน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ไปพิจารณาหาแนวทางที่เข้ากับหลักการของนโยบายได้ ไม่ใช่เพียงการอ้างว่าผิดกฎหมายแล้วไม่ทำอะไรเลย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือโดยให้เหตุผลว่าผิดกฎหมาย และเชื่อว่าถ้าเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานคิดจะให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง หน่วยงานสามารถออกระเบียบภายใต้กฎกระทรวงที่สามารถตอบสนองนโยบายได้ ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้กฎหมาย (อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) ในประเด็นเดียวกันเจ้าหน้าที่จากกรมอุทยานแห่งชาติฯ อธิบายว่า หากจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้ความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากนั้นยังแสดงทัศนคติของผู้ร่วมงานในลักษณะที่ว่าอยู่เฉยๆ ก็ได้อยู่แล้วไม่จำเป็นต้องไปผลักดันกฎหมายให้ลำบากทั้งยังเสี่ยงต่อการถูกประณามว่าไปส่งเสริมชาวบ้านที่บุกรุกป่าซึ่งเจ้าหน้าที่ในกรมอุทยานแห่งชาติฯ ก็ไม่ได้เข้าใจโฉนดชุมชนทุกคนดังนั้นเหตุผลที่เข้าใจง่ายและตรงกับความเป็น

จริงมากที่สุดสำหรับการปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนคือ “ผิดกฎหมาย” (อรรถพร ชัยพรธนรัตน์, 2556)

5.4.4.2 การปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานโดยไม่สนใจเป้าหมายของนโยบาย เมื่อมีกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายของหน่วยงานกับเป้าหมายของนโยบาย ผู้ปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเลือกปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่สนใจเป้าหมายของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่นเหตุการณ์ที่มีเจ้าหน้าที่ในกรมอุทยานแห่งชาติตัดฟันต้นยางของชาวบ้านบนเทือกเขาบรรทัดเพื่อปรับปรุงสภาพพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชุมชนนำร่องที่อยู่ในระหว่างเตรียมการออกโฉนดชุมชน แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานโดยไม่สนใจว่าจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชน สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) กล่าวถึง ดำรงค์ พิเดช อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติว่า มีท่าทีแข็งกร้าวในการจัดการกับชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่มาโดยตลอด ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าวก็ยืนยันว่าผู้บริหารในระดับกรมและระดับกระทรวงไม่มีนโยบายจัดโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติและให้ดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด โดยได้นำบันทึกคำสั่งของสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ผู้วิจัยดูประกอบการอธิบายว่า “รัฐมนตรีฯ ให้ดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายโดยเด็ดขาดและให้หน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรฯที่เกี่ยวข้องเข้าไปฟื้นฟู ปรับสภาพพื้นที่ให้พร้อมสู่สภาพเดิมให้เร็วที่สุด” (ภาพที่ 5.8) ซึ่งจากคำสั่งดังกล่าวค่อนข้างสวนทางกับการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนที่มีหนังสือเวียนระหว่างหน่วยงานที่ขอให้ชะลอการดำเนินงานในพื้นที่ที่กำลังดำเนินงานโฉนดชุมชนอยู่และเห็นว่าผู้ที่ลงนามในหนังสือเวียนไม่ใช่คณะรัฐมนตรีแต่เป็นคณะกรรมการ ปจช. ซึ่งอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงไม่สามารถให้ดำเนินการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ (ธิดากนกทวีจากร, 2556) ในลักษณะเดียวกันอรรถพร ชัยพรธนรัตน์ (2556) แสดงทัศนะแทนเจ้าหน้าที่ในกรมอุทยานแห่งชาติว่า “เลือกเอาจะขัดคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี หรือจะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะโดนเล่นงานแน่ถ้าไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน” อย่างไรก็ตามไม่ได้มีเพียงเจ้าหน้าที่จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและเจ้าหน้าที่จากกรมอุทยานแห่งชาติเท่านั้นที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ยังพบว่าในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น ส.ป.ก. ก็ดำเนินงานตามกฎหมายของหน่วยงานเช่นเดียวกันจึงจะเห็นได้จากชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่แล้วยังต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรและขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายของ ส.ป.ก. ก่อน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานอย่างเคร่งครัดแต่จะสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั่นเอง



ภาพที่ 5.8 บันทึกคำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
แหล่งที่มา: ธิติ กนกทวีฐากร, 2556.

5.5 ด้านการเมืองและระบบราชการ

จากการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนพบว่าเงื่อนไขด้านการเมืองเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญซึ่งจะส่งผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.5.1 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อเนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในขั้นการแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทิศทาง แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในที่นี้ประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้แก่ 1) ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายในฐานะรัฐบาลที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน 2) ฝ่ายเครือข่ายภาคประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย และ 3) ฝ่ายข้าราชการประจำ ประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ที่จะนำมาจัดโฉนดชุมชนและข้าราชการที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติ (เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2555: 107; ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556) โดยในเบื้องต้นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) ให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน

แนวทางในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติและให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่านโครงสร้างของคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากฝ่ายต่างๆ ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 รายนามคณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.)

รายนาม	ตำแหน่ง	ที่มา
1. นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ	การเมือง
2. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	รองประธาน	การเมือง
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	การเมือง
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ	การเมือง
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ	การเมือง
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ	การเมือง
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ	การเมือง
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม	กรรมการ	การเมือง
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	การเมือง
10. อัยการสูงสุด	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
11. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
12. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
13. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
14. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
15. ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
16. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
17. ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
18. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและเลขานุการ	ข้าราชการประจำ
19. นายhemราช ลบหนองบัว	กรรมการ	ภาคประชาชน

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายนาม	ตำแหน่ง	ที่มา
20. นายปราโมทย์ ผลภิญโญ	กรรมการ	ภาคประชาชน
21. นางสาวนพพรรณ พรหมศรี	กรรมการ	ภาคประชาชน
21. นางประทีน เวคะวากยานนท์	กรรมการ	ภาคประชาชน
23. นายบุญ แสงจุง	กรรมการ	ภาคประชาชน
24. นายสุรพล สงษ์รักษ์	กรรมการ	ภาคประชาชน
25. นายมนัส กลับชัย	กรรมการ	ภาคประชาชน
26. นายประยงค์ ดอกกล้าโย	กรรมการ	ภาคประชาชน
27. นายสุแก้ว พงษ์ฟู	กรรมการ	ภาคประชาชน
28. นายไสว มาลัย	กรรมการ	ภาคประชาชน
29. นายคมสันต์ จันทร์อ่อน	กรรมการ	ภาคประชาชน
30. นางกัญญา ปันกิติ	กรรมการ	ภาคประชาชน
31. นายไพโรจน์ พลเพชร	กรรมการ	ภาคประชาชน
32. นายสุมิตรชัย หัตถสาร	กรรมการ	ภาคประชาชน
33. นายประภาส ปิ่นตบแต่ง	กรรมการ	ภาคประชาชน
34. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	ภาคประชาชน
35. นางสาวพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	ภาคประชาชน

หมายเหตุ: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552

แหล่งที่มา: พิมพ์ศักดิ์ จะรัมย์พันธ์, 2554: 107-108.

เมื่อได้มีการแต่งตั้ง คอป. เพื่อมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้วในเวลาเดียวกัน คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย โดยมีคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.) รับผิดชอบในส่วนของการศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อ คอป. ให้ดำเนินการกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการจัดประชุมเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่

เกี่ยวข้องรวมถึงผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาให้ข้อมูลซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทั้งสามฝ่ายเช่นเดียวกันดูรายนาม คอน. ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 รายนามของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.)

รายนาม	ตำแหน่ง	ที่มา
1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	ประธานอนุกรรมการ	การเมือง
2. อธิบดีกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ	ข้าราชการประจำ
4. รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	อนุกรรมการ	ข้าราชการประจำ
5. ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมที่ดิน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	ข้าราชการประจำ
6. ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและระเบียบกลางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการและเลขานุการ	ข้าราชการประจำ
7. นายไพสิฐ	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
8. นายประยงค์ ดอกกล้าไย	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
9. นายไพโรจน์ พลเพชร	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
10. นายสุมิตรชัย หัตถสาร	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
11. นายวิทยา อภรณ์	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
12. นายประภาส ปิ่นตบแต่ง	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
13. นางสาวดวงมณี เลาวกุล	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
14. นายสมชาย ปรีชาศีลปกุล	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
15. นางสาวพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์	อนุกรรมการ	ภาคประชาชน
16. นางสาวศยาภมล ไกยรวงศ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	ภาคประชาชน

หมายเหตุ: คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่ 1/2552

แหล่งที่มา: พิมพ์ศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2554: 110.

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของคณะอนุกรรมการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอนุกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาคประชาชนซึ่งบางรายมีรายชื่ออยู่ใน คอป. อยู่แล้ว ส่วนบุคลากรจากฝ่ายการเมืองมีเพียงสาทิศย์ วงศ์หนองเตย (2556) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ เท่านั้น ส่วนข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นข้าราชการในระดับกรมซึ่งมีความเจาะจงมากกว่าผู้บริหารในระดับกระทรวง และข้าราชการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติแล้ว คอน. มีความเกี่ยวข้องกับการเสนอเนื้อหาสาระของนโยบายต่อผู้กำหนดนโยบายอย่างยิ่ง โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้นอกจากจะได้ทำการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายแล้วยังได้เป็นผู้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน อีกด้วย เนื้อหาสาระของระเบียบที่ออกมาส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับคณะอนุกรรมการชุดนี้ที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มาจากภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ มีนักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์หนึ่งคนและข้าราชการประจำจาก กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยการมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่ายในการกำหนดนโยบายจะก่อให้เกิดการต่อรองและการประสานผลประโยชน์เกิดขึ้นและส่งผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายในที่สุด ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยจัดไว้ว่าเป็นเงื่อนไขด้านการเมืองและระบบราชการเพราะเกี่ยวข้องกับ อำนาจการต่อรอง และการประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาเป็นผู้ร่วมเสนอ กำหนดเนื้อหาสาระของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลต่อความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง อันจะก่อให้เกิดส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายต่อไป จากการศึกษาพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

5.5.1.1 นโยบายเสมือนเป็นตราสินค้าของพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เรื่องโฉนดชุมชนก็ดูเหมือนจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาลที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาจากหลายพรรคการเมือง ซึ่งในเบื้องต้นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง คอป. โดยฝ่ายการเมืองประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สุดท้ายแล้วจากการประชุมของคณะกรรมการฯ นโยบายก็ถูกมอบให้ สาทิศย์ วงศ์หนองเตย (2556) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายโฉนดชุมชน ด้วยเหตุผลที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้รับนโยบายโฉนดชุมชนมาจากเครือข่ายภาคประชาชนและนำมาบรรจุไว้ในวาระทางนโยบายประกอบการมอบให้ สาทิศย์ วงศ์หนองเตย ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้รับผิดชอบหลักโดยเป็นประธาน คอน. และไม่มีนักการเมืองจากพรรคอื่นร่วมเป็นอนุกรรมการในครั้งนี้ จนกระทั่งตกลงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจ

ในการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี และภายหลังได้แต่งตั้งสาทิพย์ วงศ์หนองเตย เป็นประธานปจช.ด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายที่ออกมาอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือสาธารณะชนรับรู้ว่าเป็นนโยบายโฉมหน้าของพรรคประชาธิปัตย์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์มักเรียกทับศัพท์ว่า “แบรนด์เนม” (Brand Name) เป็นการเปรียบเทียบนโยบายเป็นตราสินค้าที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ประกอบการ ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายที่มาจากฝ่ายการเมืองจึงหมายถึงฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น

ด้วยความที่นโยบายมีลักษณะเป็นตราสินค้าของพรรคประชาธิปัตย์ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหลายคนมองว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นคนละพรรคอาจไม่ดำเนินงานโฉมหน้าต่อเพราะเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ หรือในขณะที่ดำเนินงานอยู่ปฏิบัติงานที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมาจากพรรคอื่นอาจไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายจึงไม่ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามนี่คือข้อสันนิษฐานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดจากการสังเกตและคาดการณ์ของผู้ปฏิบัติเท่านั้น (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, 2556)

5.5.1.2 การต่อรองเกี่ยวกับสถานะของนโยบายให้ออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมืองมีความต้องการให้นโยบายที่ออกมาสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเร็วที่สุดในขณะที่ในเบื้องต้นภาคประชาชนเสนอให้ออกเป็นกฎหมายแต่ฝ่ายข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเห็นว่ามีความขัดแย้งกับแนวคิดการออกโฉมหน้าของหลายฉบับหากจะมีการออกกฎหมายให้ออกมาในลักษณะที่นำที่ดินของรัฐมาจัดให้กับประชาชนที่บุกรุกอยู่นั้นจะเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกป่าหรือที่ดินสาธารณะเพิ่มมากยิ่งขึ้น และคิดว่าถ้าเสนอต่อสภาให้ร่างกฎหมายไม่น่าจะได้รับความเห็นชอบรวมถึงยังมีกฎหมายคัดค้านอยู่มาก อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นนโยบายที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์รับปากกับประชาชนไว้แล้วรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการตามที่แถลงต่อรัฐสภาเอาไว้ เพื่อไม่ให้ถูกต่อต้านจากภาคประชาชนจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายโดยในที่สุดออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นี่คือนมูมองของฝ่ายข้าราชการประจำที่เสนอโดย สติตพงษ์ สุดชูเกียรติ (2556) รองเลขาธิการ ส.ป.ก. หนึ่งในคณะอนุกรรมการ คอน. ในประเด็นเดียวกัน ประยงค์ ดอกกล้าไย (2556) คณะกรรมการ คอป. และคณะกรรมการ คอน. ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่าสิ่งที่ คปท. พยายามผลักดันและเสนอต่อรัฐบาลมาตลอดคือให้มีกฎหมายที่รองรับสิทธิชุมชนหรือโฉมหน้าของชาวบ้าน แต่ภาคการเมืองบอกว่าถ้าหากจะออกเป็นกฎหมายต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องสำเร็จและกว่าจะผ่านกระบวนการทางกฎหมายต้องใช้เวลาอันยาวนานรัฐบาลเกรงว่าจะไม่ทันจึงต้องออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้สามารถประกาศใช้และนำนโยบายไปปฏิบัติได้ภายในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ยังเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ สอดคล้องกับที่ฝ่ายการเมืองอธิบายว่านโยบายยังขัดต่อ

กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลายฉบับซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในระดับปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับกันดีว่าการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไม่ใช่เรื่องง่ายซึ่งได้คำนึงถึงปัญหาเหล่านี้แล้วจึงตัดสินใจไม่ออกเป็นกฎหมายเนื่องจากว่าถ้าออกเป็นกฎหมายอาจต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แล้วจะยังไม่ได้เริ่มทำอะไรเลย และพบว่าสิ่งที่สามารถดำเนินงานตามนโยบายได้เร็วที่สุดในขณะนั้นคือการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) จะเห็นได้ว่าประเด็นสำคัญที่ทำให้ให้นโยบายออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มาจากการที่ฝ่ายการเมืองต้องการให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันเวลาที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ยังเป็นรัฐบาลอยู่ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบร่วมกันและมีได้คัดค้าน ดังนั้นสรุปได้ว่าการที่ให้นโยบายออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสามฝ่ายโดยเป็นไปตามข้อเสนอของฝ่ายการเมืองคือต้องการมาตรการที่สามารถออกได้อย่างรวดเร็วซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานตามนโยบายได้ทันในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์

5.5.1.3 การต่อรองเนื้อหาสาระหลักของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นคุณสมบัติของชุมชนที่สามารถขออนุญาตดำเนินงานโหนดชุมชนได้จะต้องมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปีก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 บังคับใช้ ก่อนที่จะมีการระบุช่วงเวลาของความเป็นชุมชนเดิมที่ภาคประชาชนเสนอให้ไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าไปครอบครองพื้นที่เนื่องจากว่ามีบางพื้นที่ที่ชาวบ้านยังไม่สามารถเข้าไปอาศัยอยู่ได้เพราะยังมีข้อพิพาทกับกลุ่มนายทุนหรืออยู่ระหว่างการยึดพื้นที่คืนจากกลุ่มนายทุนแต่ฝ่ายการเมืองเห็นว่าหากไม่กำหนดระยะเวลาจะกลายเป็นว่าฝ่ายการเมืองส่งเสริมให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นจึงกำหนดออกมาเป็นเวลา 3 ปีก่อนประกาศใช้ระเบียบ (ประยงค์ ดอกลำไย, 2556) เมื่อผู้วิจัยสอบถามแนวคิดในการกำหนดอายุของชุมชนจากฝ่ายการเมือง อธิบายว่าชุมชนที่นำมาจัดให้มีโหนดชุมชนควรเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคือเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานานแล้วไม่ใช่ชุมชนที่บุกรุกที่ดินใหม่แล้วมาขอโหนดชุมชนไม่เช่นนั้นจะเท่ากับว่ารัฐบาลไปส่งเสริมให้มีการบุกรุกป่า สาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) เสนอว่าใจจริงอยากให้โหนดชุมชนที่อยู่มาประมาณ 20 ปีซึ่งจะได้ดูว่าเป็นชุมชนที่อยู่กันมาแต่ดั้งเดิมจริง ๆ ในขณะที่ข้าราชการในพื้นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้เป็นชุมชนที่อยู่มาก่อนประมาณ 15 ปีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานที่จะต้องการแก้ไขปัญหาที่มีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 แต่ภาคประชาชนไม่ยอมให้กำหนด ในที่สุดก็ตกลงกันที่ 3 ปี ก่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2553 บังคับใช้ จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่ถูกกำหนดขึ้นมาดังกล่าวไม่ได้ตรงต่อความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เกิดจากการต่อรองร่วมกันทั้งสามฝ่าย นอกจากประเด็นเรื่องอายุของชุมชนแล้วยังมีเรื่องกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตโหนดชุมชนไว้ไม่เกิน 30 ปี ซึ่งในความต้องการของภาคประชาชนไม่ต้องการให้มีการกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตเอาไว้แต่เพื่อให้เป็นไปตาม

กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินหลายฉบับ ทั้งในพื้นที่ป่าไม้ ส.ป.ก. หรือ สหกรณ์ มีกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ไม่เกิน 30 ปี เพื่อให้ไม่ขัดแย้งกับข้อกำหนดที่มีอยู่เหล่านั้นจึงต้องกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตโฉนดชุมชนไว้ไม่เกิน 30 ปีนั่นเอง (ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

จะเห็นได้ว่าการจัดทำเนื้อหาสาระของนโยบายนั้นได้มาจากการออกแบบและการตกลงร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสามฝ่าย ได้แก่ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบนโยบาย ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และฝ่ายประชาชนที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายที่ คอน. ก็มาจากการเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในด้านกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการที่มีความรู้และผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการจัดการที่ดินมาเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละฝ่ายจะมีจุดยืนในการต่อรองที่แตกต่างกัน ฝ่ายข้าราชการประจำทั้งจากหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินและหน่วยงานด้านกฎหมายมีจุดยืนที่เน้นความถูกต้องตามกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานที่มีอยู่ ทุกข้อเสนอมองอิงอยู่กับหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายเพื่อไม่ให้นโยบายผิดเพี้ยนไปจากข้อกฎหมาย แต่ภาคประชาชนเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่ภาคประชาชนจะได้รับและยึดมั่นหลักการสิทธิชุมชนตามแนวคิดเดิมที่ภาคประชาชนเสนอต่อรัฐตั้งแต่แรก ส่วนฝ่ายการเมืองจะสนใจในเรื่องความถูกต้องความมีเหตุผลตามหลักวิชาการและความรวดเร็วในการนำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวคือฝ่ายการเมืองต้องการดำเนินการให้ทันภายในเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลอยู่โดยผู้แทนจากฝ่ายการเมืองจะให้เหตุผลที่ว่าปัญหาของชาวบ้านรอไม่ได้ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, 2556) ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการรวมถึงภาคประชาชนมองฝ่ายการเมืองว่า หากฝ่ายการเมืองทำนโยบายตามที่ภาคประชาชนต้องการจะได้คะแนนความนิยมเพิ่มขึ้นอีกมากและเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งครั้งถัดไป (สมมารท บัวแดง, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

5.5.1.4 ความสามารถในการต่อรองของแต่ละฝ่าย จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อเนื้อหาสาระของนโยบายที่ออกมาทั้งจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายประชาชนและฝ่ายข้าราชการประจำ พบว่าอำนาจในการต่อรองของแต่ละฝ่ายไม่ได้ตกอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่อาจมีความไม่เท่าเทียมกันบ้างโดยดูจากทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายในแต่ละฝ่ายดังต่อไปนี้

ฝ่ายการเมืองค่อนข้างมีความพอใจในเนื้อหาสาระของนโยบายมากโดยให้เหตุผลว่า ในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายนั้นรัฐบาลได้ขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผ่านกระบวนการต่าง ๆ มากมายเช่นการจัดประชุม การจัดเวทีสัมมนา โฉนดชุมชน 4 ภาค การจัดมหกรรมโฉนดชุมชน สัมมนาวิชาการต่าง ๆ เพื่อเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการวางระเบียบกฎเกณฑ์แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งผู้กำหนด

นโยบายจากฝ่ายการเมืองเชื่อว่าเนื้อหาสาระของนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาอย่างมีเหตุผล มีการกำหนดขึ้นมาโดยดูจากสภาพความเป็นจริง ความต้องการของประชาชน และความถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้นสำหรับผู้กำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองแล้วมีความเห็นว่าการที่นโยบายโดนตุมชนถูกกำหนดขึ้นมาโดยผ่านกระบวนการความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนและมีนักวิชาการมาร่วมวิเคราะห์ด้วยทำให้นโยบายที่ออกมาค่อนข้างมีความสมบูรณ์และเป็นที่น่าพอใจมาก และยอมรับว่าอาจมีบางเรื่องที่ยังไม่สมบูรณ์ เพราะเป็นนโยบายใหม่อย่างไรก็ตามเชื่อว่าความไม่สมบูรณ์เหล่านั้นสามารถพัฒนาได้ (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556) สังเกตได้ว่าผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากฝ่ายการเมืองจะมีความพึงพอใจในนโยบายเพียงเพราะการดำเนินงานได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่มีความเป็นเหตุผลโดยไม่ได้คาดหวังต่อเนื้อหาสาระของนโยบายที่จะออกมา เพียงแต่เป็นเนื้อหาที่ผ่านการตกลงต่อรองกันได้และรับทราบทั่วกันโดยทุกฝ่ายแล้วก็ถือว่าเป็นที่พึงพอใจของฝ่ายการเมือง ยกตัวอย่างเช่นที่ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี (2556) ที่ปรึกษาด้านแผนงานและโครงการในคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้สัมภาษณ์ถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“เราให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงาน องค์กรแต่ละองค์กรส่งตัวแทนเข้ามาร่วมประชุม รัฐบาลหรือพรรคการเมืองไม่ได้มูบมิบกฏระเบียบขึ้นมาเอง ในการประชุมทุกขั้นตอนมาจากการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานข้าราชการและประชาชน เข้ามาประชุมด้วยทุกครั้ง จึงกล้าการันตีได้ว่ามันเป็นนโยบายในอุดมคติจริงๆ เนื้อหาสาระก็มาจากการมีส่วนร่วมทั้งนั้น” (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556)

ส่วนในทัศนะของฝ่ายประชาชนค่อนข้างไม่พอใจในเนื้อหาสาระของนโยบายที่ออกมาเท่าใดนักแต่ยังยอมรับในนโยบายในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะได้ออกมาจากการออกแบบร่วมกันระหว่างภาคประชาชน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามเนื้อหาสาระของนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบร่วมกันจากคณะผู้กำหนดนโยบายยังต้องส่งเข้ากระบวนการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายนั่นคือการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบปรับแก้ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ซึ่งระบบราชการในด้านการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายแม้จะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างเนื้อหาสาระหลักของนโยบายแต่มีอำนาจสูงสุดในกระบวนการที่จะอนุญาตให้เนื้อหาสาระใดปรากฏอยู่บนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้บ้างซึ่งประเด็นนี้ส่งผลต่อความพึงพอใจในเนื้อหาสาระของนโยบายของภาคประชาชนเป็นอย่างมากเพราะได้ทำให้เนื้อหาสาระเดิมที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดถูกเปลี่ยนแปลงตัดทอนไปบางส่วน ประเด็นนี้ ประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) ผู้กำหนดนโยบายจากภาคประชาชน

อธิบายว่าเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ไม่เป็นไปตามแนวทางที่ภาคประชาชนผลักดันมาตั้งแต่แรก โดยให้เหตุผลว่าในขณะที่มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีที่ปรึกษาด้านการหมายของรัฐบาล และคณะกรรมการทางกฤษฎีการ่วมอยู่ด้วยซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นนักกฎหมาย หลักในการร่างเนื้อหาของนโยบายของบุคคลเหล่านี้คือการทำให้สอดคล้องกับกฎหมาย ไม่เห็นระเบียบมีความขัดแย้งกับข้อกฎหมาย ทำให้เนื้อหาของนโยบายที่เสนอไปในร่างระเบียบสำนักนายกในช่วงแรกๆ ถูกตัดและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นที่ภาคประชาชนและนักวิชาการพยายามช่วยกันร่างระเบียบฯ ให้มีความเชื่อมโยงกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชน แต่ในกระบวนการพิจารณาของกฤษฎีกาแล้วไม่สามารถระบุให้เชื่อมโยงไปถึงเรื่องอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ ระบุได้เพียงว่า “ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเอาไว้” ซึ่งฝ่ายประชาชนมองว่าการไม่สามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้ในนโยบายได้จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง

ประยงค์ ดอกลำไย (2556) ติความในเรื่องสิทธิชุมชนว่ามีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของนโยบายที่จะกำหนดออกมาหลายอย่างเช่น สิทธิชุมชนไม่ควรจะมีอายุ กล่าวคือสิทธิที่ชุมชนได้รับให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนไม่ควรจะมีระยะเวลาจำกัดเพียงแค่ 30 ปี หรือก็ปีก็ตาม แต่ควรได้รับสิทธินั้นตลอดไปตราบเท่าที่ชุมชนยังจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนอยู่ ดังนั้นสิทธิที่ได้รับควรเป็นสิทธิถาวรไม่ใช่สิทธิชั่วคราว นอกจากนั้นยังมองว่า การนิยามความหมายของโฉนดชุมชนตามระเบียบฯ ที่นิยามว่าเป็นหนังสืออนุญาตนั้นไม่สามารถเทียบเคียงได้กับการรับรองสิทธิ์ที่ร่างระเบียบฯ ได้เสนอไว้ โดยให้เหตุผลว่า คำว่าหนังสืออนุญาตหมายถึงชุมชนต้องเป็นผู้ไปขออนุญาต ส่วนจะได้รับการอนุญาตหรือไม่นั้นก็ไมแน่นอน แต่สิ่งที่ประชาชนต้องการคือให้รัฐบาลรับรองสิทธิ์ให้แก่ คำว่ารับรองสิทธิ์และการอนุญาตมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความรู้สึกและแนวทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่นเมื่อเป็นการอนุญาตหมายความว่าชุมชนต้องมายื่นคำขอต่อรัฐแทนที่รัฐจะเป็นผู้เข้ามารองรับสิทธิของชุมชน นอกจากนั้นสิ่งที่กระทบต่อความรู้สึกคือการให้ยอมรับว่าชุมชนคือผู้ที่ผิดกฎหมายบุกรุกที่ดินของรัฐทำให้รู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิดฝ่ายเดียว สรุปได้ว่าจากประเด็นที่ภาคประชาชนเสนอมาว่าเนื้อหาของนโยบายไม่เป็นไปตามแนวทางที่ คปท. ผลักดันมีประเด็นสำคัญอยู่สามประการคือ 1) การไปไม่ถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ 2) การนิยามโฉนดชุมชนว่าเป็นเพียงหนังสืออนุญาต และ 3) การกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน จากตัวอย่างความไม่เป็นไปตามต้องการทั้งสามประเด็นนี้ทำให้ ประยงค์ ดอกลำไย (2556) กล่าวถึงการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่ทำให้แก่ประชาชนว่า “เป็นการตัดทำให้เข้ากับรองเท้า” และวิพากษ์วิจารณ์ถึงเนื้อหาของนโยบายที่ออกมาว่าการที่ภาคประชาชนต้องการกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วม แต่รัฐบาลให้ประชาชนได้แค่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ให้ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในรูปของโฉนด

ชุมชนโดยจะต้องเป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องว่า ทำให้อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนลดลงไปมาก และเปรียบเทียบว่า โฉนดชุมชนที่ภาคประชาชนเสนอมา เปรียบเสมือนกับการแบก “ท่อนซุง” ท่อนหนึ่งมาให้รัฐบาลเพื่อให้ออกแบบแล้วกลับเหลือเพียง “ไม้จิ้มฟัน” คือประชาชน ซึ่งเรื่องก็คือกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิให้กับชุมชนในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วม แต่เมื่อรัฐบาลนำท่อนซุงของภาคประชาชนไปออกแบบแล้วกลับเหลือเพียง “ไม้จิ้มฟัน” คือกลายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่มีเนื้อหาสาระได้เพียงการออกหนังสืออนุญาต “มันเหมือนเอาท่อนซุงมาทำเป็นไม้จิ้มฟัน” (ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

ความคิดเห็นที่มีต่อเนื้อหาของนโยบายข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแม้เนื้อหาของนโยบายจะมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะจากภาคประชาชน แต่กลับไม่ได้รับความพอใจจากภาคประชาชนเท่าที่ควรเนื่องจากกระบวนการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจของระบบนิติบัญญัติในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นอกจากเนื้อหาของนโยบายจะต้องเป็นไปตามอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันของผู้กำหนดนโยบายแล้วยังขึ้นอยู่กับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจในการพิจารณาให้มีความถูกต้องตามกฎหมายทำให้เนื้อหาของนโยบายไม่เป็นไปตามที่ภาคประชาชนต้องการได้ทุกอย่าง อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบายจากภาคประชาชนก็ได้ยอมรับเนื้อหาของนโยบายที่ออกมาดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่าในนโยบายโฉนดชุมชนยังมีเรื่องสิทธิที่ภาคประชาชนได้ร่วมกันออกแบบไว้ปรากฏอยู่ คือ ในโฉนดชุมชนจะมีสิทธิ 4 ระดับซ้อนกันอยู่ได้แก่สิทธิความเป็นเจ้าของซึ่งเป็นของหน่วยงานภาครัฐ สิทธิการใช้ประโยชน์เป็นของสมาชิกในชุมชน สิทธิการบริหารจัดการอยู่ที่คณะกรรมการชุมชนและสิทธิในการถ่วงดุลตรวจสอบ อยู่ที่หน่วยงานของรัฐร่วมกับชุมชน และเชื่อว่าสิทธิทั้งสี่ประการที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของนโยบายดังกล่าวนี้จะนำไปสู่ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินอย่างแท้จริง และภาคประชาชนยังมีความหวังว่านโยบายโฉนดชุมชนจะมีพัฒนาการต่อไปเป็นกฎหมายและแนวคิดของภาคประชาชนจะปรากฏชัดเจนกว่าที่อยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 2553 นี้ ซึ่งผู้วิจัยพบข้อสังเกตว่าสาเหตุที่เนื้อหาของนโยบายไม่เป็นไปตามความต้องการของภาคประชาชนไม่ได้เกิดจากความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลเกี่ยวกับหลักการแนวคิดโฉนดชุมชน แต่เกิดจากหลักการและแนวคิดโฉนดชุมชนที่ภาคประชาชนเสนอนั้นยังไม่มีกฎหมายใดๆ รองรับ และยังขัดต่อหลักการทางกฎหมายหลายประการส่งผลให้เนื้อหาของนโยบายที่ออกมาเหลือไว้เพียงแค่ประเด็นที่ทำได้ตามกฎหมายฝ่ายประชาชนที่เป็นผู้เสนอแนวคิดเหล่านี้จึงรู้สึกได้ว่าเนื้อหาของนโยบายไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของภาคประชาชนเท่าที่ควร ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมองว่าแนวคิดของนโยบายมีจุดเริ่มต้นมาจากความคิดของภาคประชาชนแล้วผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องมีเหตุผลก็เพียงพอแล้วโดยไม่ได้สนใจว่าท้ายที่สุดเนื้อหาของนโยบายจะเป็นไปตามความ

ต้องการของภาคประชาชนมากน้อยเพียงใดส่วนในทัศนะของฝ่ายข้าราชการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินค่อนข้างไม่พอใจในนโยบายเนื่องจากไม่พอใจในกระบวนการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายเท่าที่ควร แม้ว่าในกระบวนการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบาย รัฐบาลได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลที่ดินมามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน กำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ดูเหมือนว่าในที่ประชุมจะไม่ได้รับความคิดเห็นในเรื่องแนวทางในการดำเนินงานจากผู้แทนของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเท่าที่ควร นี่คือข้อสังเกตของ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) ผู้กำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมือง ซึ่งศักดิ์สิน ปัจจักษ์กะภักดี (2556) ที่ปรึกษาด้านแผนงานและโครงการในคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สาทิตย์ วงศ์หนองเตย ก็มีข้อสังเกตในลักษณะคล้ายกันว่าทุกครั้งี่ประชุม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักจะเสนอความคิดเห็นที่ว่าไม่มีกฎหมายใดๆ ของหน่วยงานที่อนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ “เวลามาประชุมเขาไม่ได้มาประชุมนะ แต่เขาเปิดอ่านข้อกฎหมายให้ฟังแล้วก็จบ” แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการประชุมร่วมกันจากทุกฝ่ายแต่ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายข้าราชการประจำในขั้นการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากเหตุผลที่ว่าฝ่ายข้าราชการประจำไม่ได้เห็นด้วยกับนโยบายตั้งแต่แรก และแม้ว่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก็ไม่ได้ทำให้นโยบายเป็นที่พอใจมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองก็รู้สึกได้ว่าไม่ได้รับความคิดเห็นในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ (2556) รองเลขาธิการส.ป.ก. เป็นอนุกรรมการใน คอน. อธิบายเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายว่า ได้เข้าไปมีส่วนร่วมจริงแต่ก็ไม่ได้เสนอความคิดเห็นที่เป็น การโต้แย้งแต่อย่างใดแม้ว่าจะมีประเด็นที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากมองว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ อย่างไรก็ตามก็ต้องการดำเนินการ อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยมากกว่า ยกตัวอย่างเช่นกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงปล่อยให้หน่วยงานเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นไป อีกประเด็นหนึ่งคือการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ที่ผ่านมามีข้อขัดข้องมีปัญหา มักจะถูกกล่าวขานว่า ล้มเหลว ผิดพลาด มีปัญหา ด้อยประสิทธิภาพ เมื่อเสนอให้ใช้แนวทางของ ส.ป.ก. ก็มักจะถูกย้อนกลับมาว่าเป็นวิธีที่ล้มเหลวจึงไม่ยอมเสนอความคิดเห็นอะไร “เรื่องอะไรจะให้รัฐบาลหมั่นไส้...อยู่ตรงนี้เฉยๆ เขายังยอมรับเรามากกว่า” (สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, 2556) เมื่อผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากกรมอุทยานแห่งชาติฯเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่าข้าราชการจากกรมอุทยานแห่งชาติฯไม่เห็นด้วยในสัดส่วนของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยการให้มีสัดส่วนของภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายมามีส่วนร่วมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในขณะที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 50 ปัญหาคือเมื่อมีการประชุมภาคราชการอาจไม่กล้าเสนอ

ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับข้อเสนอของภาคประชาชน ซึ่ง อรรถพร ชัยพรชนรัตน์ (2556) ยกตัวอย่างให้เห็นภาพว่า เมื่อมีการประชุม ภาคประชาชนจะมาครบ รวมถึงมีกองเชียร์อีกเท่าตัว ในขณะที่ข้าราชการจะมาครบบ้างไม่ครบบ้าง และผู้ที่มาร่วมประชุมบางครั้งก็ไม่รู้เรื่อง เนื่องจากเปลี่ยนตัวกันมาเป็นประจำ อีกทั้งข้าราชการที่มาประชุมไม่ได้รู้จักกันหรือเรียกว่าไม่ได้เป็นพวกเดียวกัน ดังนั้นการเสนอความคิดเห็นในที่ประชุมจะคล้ายกับตัวคนเดียวอาจไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากภาคข้าราชการด้วยกันอีกด้วย ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงคือ “จำนวนเท่า” ของภาคประชาชนที่มากันมาก ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายในเชิงที่เล่นที่จริง เพื่อให้ผู้วิจัยเข้าใจว่าการเสนอความคิดเห็นของบุคลากรจากหน่วยงานราชการค่อนข้างถูกจำกัดสิทธิ์อยู่บ้างในเชิงความรู้สึก สุดท้ายเนื้อหาของสาระของนโยบายที่ออกมาจึงไม่ได้สอดคล้องกับข้อกฎหมายใดๆ ในกรมอุทยานแห่งชาติ แต่เนื่องจากวาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนมีฐานะทางกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายที่กรมอุทยานแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ จึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน เพียงแต่ให้ความร่วมมือในส่วนที่กระทำได้เท่าที่ไม่ผิดกฎหมายหรือกฎระเบียบของหน่วยงานเท่านั้น

สรุปได้ว่าความสามารถในการต่อรองหรือการเสนอความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบายโดยฝ่ายที่เสนอมากที่สุดและผิดหวังมากที่สุดคือฝ่ายประชาชน เนื่องจากมีหลายประเด็นที่ไม่สามารถกำหนดไว้ในเนื้อหาของนโยบายได้ ส่วนฝ่ายหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลที่ดินมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นค่อนข้างน้อยเนื่องจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทำให้เนื้อหาของนโยบายส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมีความพอใจในเนื้อหาของนโยบายค่อนข้างมากเนื่องจากกระบวนการกำหนดเนื้อหาของนโยบายมาจากการมีส่วนร่วมของทั้งภาคประชาชนและข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตามเนื้อหาของนโยบายทั้งหมดไม่ได้มาจากข้อเสนอร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพียงอย่างเดียวยังต้องผ่านกระบวนการของระบบราชการที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย

5.5.2 ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมาย

ผู้ปฏิบัติมักจะทำให้ความสำคัญกับฐานะในเชิงกฎหมายของนโยบายที่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะต่ำกว่ากฎหมายอื่นๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้ไม่สามารถไปบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติได้ รวมถึงปัญหาเรื่องโครงสร้างในการดำเนินงานแบบคณะกรรมการที่มีสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นเพียงหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินงาน จากการวิเคราะห์เหตุผลในการกำหนดนโยบายผู้วิจัยพบว่า ประเด็นด้านระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมายคือเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายทำให้ผู้กำหนดนโยบายแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในลักษณะที่เลือกใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและ

ใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีสำนักงานโหนดชุมชนเป็นสำนักงานเลขานุการที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนกลางในการดำเนินงานตามนโยบาย มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

5.5.2.1 กระบวนการตรากฎหมายและการแก้กฎหมายมีขั้นตอนมากและมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชน ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องมาจากการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโหนดชุมชนและพบว่าเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่สามารถบังคับหรือควบคุมหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินซึ่งยึดถือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อนุญาตโหนดชุมชนให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้ โดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างมีความคิดเห็นว่าหากรัฐบาลออกเป็นกฎหมายผลผลิตของนโยบายโหนดชุมชนน่าจะเกิดขึ้นได้มากกว่านี้ (ทัศนีย์พงศ์เกตรา, 2556) ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาต่อจากประเด็นดังกล่าวเพื่อหาเหตุผลที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายแทนที่จะออกเป็นกฎหมายแบบที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างคิดไว้ มาจากเหตุผลสำคัญคือกระบวนการตรากฎหมายและการแก้กฎหมายในประเทศไทยมีขั้นตอนค่อนข้างมากผู้กำหนดนโยบายเกรงว่าจะต้องใช้เวลานานเนื่องจากหากจะออกกฎหมายโหนดชุมชนซึ่งมีเนื้อหาสาระบางประการที่ขัดต่อกฎหมายเดิมที่มีอยู่เช่น เรื่องกรรมสิทธิ์ หรือเรื่องการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จะต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ได้ เพราะเงื่อนไขในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายจะตราขึ้นมาขัดแย้งกันไม่ได้ ดังนั้นกว่าจะผ่านกระบวนการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งตรากฎหมายขึ้นมาใหม่จนแล้วเสร็จนั้นอาจต้องใช้เวลานาน เป็น5ปีหรือ10ปี (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556) ประกอบกับความกังวลในเรื่องการเมืองของ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) ที่ประเมินว่าหากเสนอต่อรัฐสภาให้มีการร่างกฎหมายโหนดชุมชนขึ้นมาอาจไม่ได้รับมติเห็นชอบจากรัฐสภาเนื่องจากมีรัฐมนตรีจากหลายพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโหนดชุมชน ในทำนองเดียวกัน สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ (2556) รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และธิตติ กนกทวีฐากร (2556) ผู้ตรวจราชการกรมอุทยานแห่งชาติ ก็มีความคิดเห็นสอดคล้องกับข้อกังวลของ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) ว่า การเสนอร่างกฎหมายโหนดชุมชนขึ้นมาใหม่ไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะกระบวนการร่างกฎหมายและกระบวนการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการโดยผ่านการประชุมสภาซึ่งมี สุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเสียงคัดค้านที่สำคัญ รวมถึงการออกกฎหมายดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มว่าหากเสนอเป็นกฎหมายคงไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือถ้าไม่ออกเป็นกฎหมายแต่ลงเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดการ ก็จะมีประสพปัญหาเช่นเดียวกันคือนโยบายอาจไม่ได้รับมติ

เห็นชอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากกระบวนการตรากฎหมายจะมีความยุ่งยากในแง่ของกระบวนการแล้วยังมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งหากผู้กำหนดนโยบายไม่มีความสามารถในการต่อรองกับนักการเมืองในพรรคอื่นให้เห็นชอบกับนโยบายได้ก็ไม่สามารถผ่านกระบวนการตรากฎหมายได้เช่นเดียวกัน หรือถึงแม้ว่าจะสามารถกระทำได้ผู้กำหนดนโยบายก็เกรงว่าต้องใช้เวลานานกว่าจะผลักดันร่างกฎหมายรวมถึงแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้สำเร็จเสร็จสิ้นทั้งหมด ทำให้พรรคประชาธิปไตยซึ่งยังดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลอยู่หมดวาระไปเสียก่อนที่จะได้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีการต่อรองร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายให้ออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพรรคประชาธิปไตยสามารถจัดการได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่มีอยู่และเป็นกระบวนการที่สามารถทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการออกกฎหมาย ทำให้เครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนอยู่ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบายเชื่อว่าการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นการทดลองเพื่อให้เกิดผลผลิตของนโยบายและเมื่อผลผลิตของนโยบายออกมามากขึ้นจะนำไปสู่การผลักดันเป็นกฎหมายและมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, 2556)

5.5.2.2 ความด้อยศักดิ์ศรีเชิงกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ประเด็นนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายแล้ว ข้อจำกัดในเชิงกฎหมายมีอยู่ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่สามารถบรรจุเนื้อหาสาระของนโยบายที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่และไม่สามารถบังคับกฎหมายที่มีฐานะทางกฎหมายสูงกว่าได้ ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนไม่เป็นไปตามที่เครือข่ายภาคประชาชนเสนอ และมีเนื้อหาสาระที่ไม่สามารถควบคุมผลผลิตของนโยบายได้ ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอประเด็นเนื้อหาสาระหลักของนโยบายที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาว่า มีสาระสำคัญคือ การแต่งตั้งให้ ปจช. เป็นผู้ไปพิจารณาว่ามีชุมชนใดที่เหมาะสมจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนบ้าง และให้ ปจช. ทำการประสานงานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินที่ชุมชนเหล่านั้นจัดตั้งอยู่ให้เป็นผู้อนุญาตโฉนดชุมชนโดยต้องเป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจในการก่อให้เกิดผลผลิตของนโยบายมิได้สิ้นสุดที่อำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 แต่ต้องเป็นไปตามอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินด้วย ซึ่งระเบียบฯไม่สามารถบังคับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินให้อนุญาตโฉนดชุมชนได้ (ชิตี กนกทวีจักร, 2556; ทศพันธ์ พงศ์ภคตรา, 2556; อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) ยกตัวอย่างประเด็นที่ถูกเสนอไว้ในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ไม่สามารถระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งผ่านกระบวนการทางกฤษฎีกาและมาประกาศใช้จริง มีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกคือการไม่อาจะระบุอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ข้อความในลักษณะที่ระบุว่า เมื่อชุมชนใดได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ ปจช. ให้ ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วให้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินในพื้นที่ชุมชนนั้นออกโฉนด ชุมชนให้แก่ชุมชนเหล่านั้น หากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดเนื้อหาไว้ใน ลักษณะนี้จะทำให้เกิดผลผลิตของนโยบายได้ 55 ชุมชน เนื่องจากคณะกรรมการ ปจช. ได้ อนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนไว้แล้ว (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556) แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่สามารถออกเนื้อหาที่เป็นการบังคับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่ดินเหล่านี้ได้เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินงานตามกฎหมายของหน่วยงานซึ่งมี ฐานะเป็นพระราชบัญญัติซึ่งการออกโฉนดชุมชนอาจขัดต่อกฎหมายของหน่วยงานบาง หน่วยงานจึงทำให้เนื้อหาสาระของนโยบายระบุไว้ว่า “ให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขอ อนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด” (ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553) จากข้อความที่ผู้วิจัยขีดเส้นใต้ ไว้ เป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานรัฐเจ้าของที่ดินยึดถือว่าต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยหาก กฎหมายของหน่วยงานใดสามารถอนุญาตได้ให้ดำเนินงานตามขั้นตอนของหน่วยงานนั้นและ หากกฎหมายของหน่วยงานใดอนุญาตไม่ได้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะไม่อนุญาตให้มีการ ดำเนินงานโฉนดชุมชนเนื่องจากถือว่าการผิดหลักกฎหมายของหน่วยงานนั้น

ประเด็นที่สองคือการไม่อาจสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน โฉนดชุมชนที่ไม่ได้ หมายถึงกรรมสิทธิ์ชุมชนแต่เป็นการอนุญาตให้ชุมชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้รับสิทธิความเป็นเจ้าของ เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดทางกฎหมายในประเทศไทยอยู่สอง ประการได้แก่ ประการแรกตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะ กรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน หรือที่เรียกว่าโฉนดชุมชนอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่สามารถ นิยามโฉนดชุมชนให้หมายถึงโฉนดที่ดินของชุมชนหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนได้ ประการ ที่สองคือที่ดินที่จะนำมาจัดโฉนดชุมชนเป็นที่ดินของรัฐซึ่งไม่สามารถยกกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชน หรือชุมชนได้นอกจากบางกฎหมายที่อนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลใช้ประโยชน์ในที่ดินของ หน่วยงานนั้นๆ ตามกฎหมายเพียงชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งในขณะที่มีการร่างนโยบายมีการถกเถียง กันในเรื่องที่จะนำคำว่าโฉนดชุมชนมาใช้ แต่เมื่อผู้กำหนดนโยบายได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่าจะดำเนินการจัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชน และเป็นคำที่ถูกคัดค้านโดยภาคประชาชนจึง ต้องยืนยัน คำว่าโฉนดชุมชนไว้ในระเบียบดังกล่าว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตัดสินว่า ให้ นิยามโฉนดชุมชนว่า หมายถึง “หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ...” (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556)

และประเด็นสุดท้ายคือ การไม่อาจะระบุความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ระเบียบฯไม่สามารถอ้างถึงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 66 และ มาตรา 67 ได้ ทั้งที่

นักวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชนพยายามผลักดันให้ระเบียบฯมีความเชื่อมโยงกับอำนาจกฎหมายตามรัฐธรรมนูญทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความตั้งใจของเครือข่ายภาคประชาชนในเบื้องต้นที่พยายามผลักดันร่างกฎหมายที่เป็นกฎหมายระดับรองมาจากรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่สามารถอ้างอิงไปถึงรัฐธรรมนูญได้เหมือนกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิที่ใช้ในแง่มุมมองของแนวคิดที่มีหลักการทางวิชาการได้แต่ไม่ใช่แนวคิดที่อิงกับหลักกฎหมายในประเทศไทยได้ และภาคประชาชนมีความเห็นว่าโฉนดชุมชนที่ได้รับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่ทำให้สิทธิชุมชนอย่างเต็มรูปแบบ (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556)

5.5.2.3 ความยากลำบากในการจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อรับผิดชอบ ขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมีความยุ่งยากกว่าการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการดำเนินงาน ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลสามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่ายากลำบากและต้องใช้เวลาอันจึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการ รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งอาศัยอำนาจของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นเป็นหน่วยงานภายใน ซึ่งไม่ได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงหรือตามพระราชบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สมรรถนะในการดำเนินงานของสำนักงานโฉนดชุมชนมีข้อจำกัดในหลายอย่างดังที่ได้อธิบายในเงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์การรวมถึงการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามนโยบายเนื่องจากสภาพของสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นเพียงหน่วยงานในเท่านั้น ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างมีความคิดเห็นว่าหากรัฐบาลตัดสินใจทำให้เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมายกล่าวคือเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ ผลผลิตของนโยบายคงเกิดขึ้นได้มากกว่านี้ โดยวิพากษ์วิจารณ์ผู้กำหนดนโยบายว่า “รัฐบาลทำซ้ำไป คิดซ้ำไปถ้าตั้งสำนักงานเป็นหน่วยงานตามกฎหมายตั้งแต่แรกปานนี้ก็คงไปโลดแล้ว” (ทศพันธ์ พงศ์ภคตรา, 2556) เมื่อผู้วิจัยสอบถามผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับเหตุผลที่ไม่จัดตั้งหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่แรกพบว่าผู้กำหนดนโยบายอ้างถึงความยุ่งยากของกระบวนการจัดตั้งสำนักงานหรือหน่วยงานที่ราชการที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งกว่าจะจัดตั้งได้ต้องใช้เวลาอันทำให้นโยบายไม่ถูกนำไปปฏิบัติเสียที (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556) ศักดิ์สิน ปัจจักษ์ะภักดี (2556) สนับสนุนประเด็นนี้โดยอธิบายว่า “ผมได้ยินรัฐมนตรีสาทิพย์พูดว่ากลัวว่ากว่าจะสูงงาก็จะไหม้” และได้อธิบายต่อในทัศนะของตนเองว่า “ในทัศนะของผมมองว่า คนที่ทำโดยไม่คิด บุ่มบ่ามทำเลยไม่ก็ที

มันก็ล้มเหลว ส่วนคนที่คิดมากโดยไม่ได้ทำเลยส่วนใหญ่มันก็ไม่ล้มเหลวหรอกเพราะมันไม่ได้ทำ และไม่มีทางสำเร็จ สิ่งที่ดีที่สุดเราควรเดินสายกลาง” จากคำกล่าวที่ว่าเดินทางสายกลาง หมายถึงการแบ่งเป้าหมายออกเป็นขั้นๆ ในเบื้องต้นจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายในไปก่อน แต่เป้าหมายสุดท้ายคือเมื่อมีกฎหมายรองรับในระดับพระราชบัญญัติแล้วจะต้องมีการจัดตั้งสำนักงานที่จะเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจในการจัดการที่ดินโฉนดชุมชนทั้งหมดทั้งประเทศ

5.5.3 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนและส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายคือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จากวิกฤตทางการเมืองรวมถึงเหตุผลหลายอย่างทำให้อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคเพื่อไทยคือการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพรรคเพื่อไทย โดยมียิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพบว่าประเด็นที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ในสองประเด็นคือความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานและความไม่ชัดเจนของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชน

5.5.3.1 ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา (2556) ผู้อำนวยการสำนักงานโฉนดชุมชน ซึ่งปฏิบัติงานครอบคลุมช่วงเวลาของทั้งสองรัฐบาลอธิบายถึงความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลว่าในช่วงเวลาประมาณสองเดือนระหว่างการเลือกตั้งจนกระทั่งการเลือกตั้งเสร็จสิ้นซึ่งได้พรรคเพื่อไทยเป็นพรรครัฐบาล เป็นช่วงเวลาที่การดำเนินงานโฉนดชุมชนหยุดชะงักไปเนื่องจากว่าผู้ปฏิบัติงานไม่มั่นใจว่าจะดำเนินงานนโยบายไปในทิศทางใดเพราะโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการที่กำหนดผู้ปฏิบัติโดยตำแหน่ง ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายการเมือง ผู้ปฏิบัติในระดับล่างที่เป็นข้าราชการประจำจึงต้องชะลองานเพื่อดูสถานการณ์ เพราะงานนโยบายดังกล่าวต้องอาศัยการนำโดยฝ่ายการเมือง การเปลี่ยนหัวหน้าทางการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

“ช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็เกิดความหวั่นไหวพอสมควรเพราะว่ามันเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้ว แล้วส่วนใหญ่ที่ผ่านมานโยบายของพรรครัฐบาลที่ต่างพรรคก็มักจะไม่ค่อยได้ดำเนินการต่อหรือเปลี่ยนชื่อเปลี่ยนแนวทาง ก็เลยกลัวเลยไม่รู้ว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไรแต่คิดว่าเป็นข้อเรียกร้องของภาค

ประชาชน ถ้ารัฐบาลจะยกเลิกนโยบายก็ต้องมีนโยบายใหม่ที่ดีกว่า ถ้าไม่ดีกว่า
ภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มกดดันย่อมไม่ยอม” (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556)

จากทัศนะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในสำนักงานโหนดชุมชนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนมีความกังวลและความไม่มั่นใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายต่อไปตามปกติจึงส่งผลให้การดำเนินงานนโยบายโหนดชุมชนเกิดความล่าช้า นอกจากความกังวลของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในสำนักงานโหนดชุมชนแล้ว การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลยังส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานโดยเฉพาะตัวแทนที่มาจากฝ่ายการเมือง ทั้งในส่วนของปจช. ซึ่งอยู่ในฐานะผู้กำหนดนโยบายและคณะอนุกรรมการที่เป็นคณะทำงานในระดับปฏิบัติ หลังจากการเลือกตั้งในปี 2554 ที่ได้รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชนด้วย จากเดิมที่มีสาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) รับตำแหน่งดังกล่าวในขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรีและได้วันช่วงไประยะหนึ่งในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง จนกระทั่งการเลือกตั้งเสร็จสิ้น มีสุรวิทย์ คนสมบูรณ์ มารับตำแหน่งต่อ หลังจากนั้นได้เปลี่ยนตัวเป็น วรวิจน์ เอื้ออภิญญกุล ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาคประชาชนยังคงเหมือนเดิม ในขณะที่ตัวแทนจากหน่วยงานราชการประจำมีที่คงเดิมบ้างเปลี่ยนแปลงบ้าง อย่างไรก็ตามจากข้อสังเกตของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับล่างและจากภาคประชาชน ต่างก็รู้สึกเช่นเดียวกันว่างานนโยบายโหนดชุมชนค่อนข้างหยุดชะงัก และไม่มี ความคืบหน้า แม้ว่าประธานปจช. ทั้งสองคนยืนยันว่าจะสานต่อนโยบายโหนดชุมชนก็ตาม (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

สรุปได้ว่าความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาจากเหตุผลสำคัญสองประการได้แก่ 1) ความสับสนของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างที่เป็นข้าราชการประจำที่ไม่มีความมั่นใจในงานที่ได้รับมอบหมายว่าควรดำเนินงานต่อไปในทิศทางใด ซึ่งสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วย และ 2) คือการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานทั้งในระดับสูงและระดับปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างในการดำเนินงานโหนดชุมชนเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงผู้นำและคณะทำงานยังเป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างเกิดความสับสนในทิศทางการดำเนินงานแล้วยังส่งผลให้มีการหยุดใช้เครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ เช่น เครื่องมือประชาสัมพันธ์ โปสเตอร์ แผ่นพับ หรือสปรอตโฆษณาที่มีรูปถ่ายและชื่อของ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีต นายกรัฐมนตรีที่ไม่สามารถใช้ต่อไปได้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้กระบวนการประชาสัมพันธ์ต้องหยุดชะงักระหว่างรอแผนงานประชาสัมพันธ์แผนใหม่ของรัฐบาลอีกด้วย (ยอดจตุฑู กิ่งทอง, 2556)

5.5.3.2 ความไม่ชัดเจนของรัฐบาลต่อทิศทางในการดำเนินงานตามนโยบาย โฉนดชุมชน ประยงค์ ดอกกล้าไย (2556) ผู้กำหนดนโยบายจากภาคประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และติดตามการดำเนินงานของนโยบายมาโดยตลอดอธิบายถึงเหตุการณ์ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลว่าในช่วงหาเสียงเลือกตั้งได้มีการเปิดเวทีพรรคการเมืองพบประชาชนที่ มหาวิทยาลัยรังสิตทั้งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยก็ได้รับปากเอาไว้ว่าจะสานต่อนโยบายในที่สุดพอผลออกมาว่าพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งเครือข่ายภาคประชาชนก็ได้รวมตัวกันเดินทางด้วยจักรยานยนต์จากเชียงใหม่มุ่งสู่กรุงเทพฯ เพื่อทวงสัญญาที่พรรคเพื่อไทยรับปากเอาไว้ สอดคล้องกับ ประชาไทย (2555: 3 ตุลาคม) ที่ได้ประมวลภาพและคำบอกเล่าของ “คาราวานมอเตอริไซด์คนจน” รายงานว่ามีกลุ่มขบวนการประชาชน เพื่อสังคมที่เป็นธรรม หรือกลุ่ม พีมูฟ (P-Move) จากภาคเหนือ เข้าร่วมกับเครือข่ายประชาชนจากภาคต่างๆ ทั่วประเทศเรียกร้องการแก้ปัญหาจากรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยรัฐบาลรับปากว่าจะดำเนินการตามที่ชาวบ้านเรียกร้องแต่ขอไม่ใช่ชื่อโฉนดชุมชน สุดท้ายก็ปรากฏในวาระทางนโยบายว่าจะมีการเร่งรัดออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และทะเล (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) สอดคล้องกับที่พบในถ้อยแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ในหัวข้อ นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 5.4 ระบุไว้ว่า

“สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิ ที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งร้างทางราชการ ปกป้องที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิด กั้นชายหาดสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการ จัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาการดำเนินคดีโลกร้อนกับคน จน” (คณะรัฐมนตรี, 2554: 35-36)

จากถ้อยแถลงนโยบายของรัฐบาลสร้างความพึงพอใจให้กับเครือข่ายภาค ประชาชนมากโดยคิดว่าสิ่งที่รัฐบาลชุดใหม่แถลงมีความก้าวหน้ากว่านโยบายของรัฐบาล ประชาธิปัตย์ ซึ่งระหว่างที่รอให้รัฐบาลดำเนินงานผลักดันกฎหมายก็ให้ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฉบับเดิมไปก่อนโดยในช่วงที่ สุรวุฑย์ คนสมบุรณ์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี และเป็นประธานคณะกรรมการเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนได้กล่าวภายหลังจากการ ประชุมประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ว่าเห็นชอบให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อโดยทำการสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำโฉนดชุมชนเพิ่มเติม รวมถึงอาจ

มีการเปลี่ยนชื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสริมสร้างสิทธิชุมชนพ.ศ. ...” โดยใช้อ้างเหตุผลเรื่องความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคำว่าโฉนดซึ่งก่อให้เกิดความสับสนเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ (ไทยรัฐออนไลน์ 2554, 17 ธันวาคม) ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธาน ปจช. จากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองนายกรัฐมนตรี เฉลิม อยู่บำรุง และอนุญาตให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนเพิ่มเติม จากเดิม 55 ชุมชนที่อนุญาตไว้ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์เป็น 61 ชุมชน มีชุมชนในพื้นที่ ส.ป.ก. ได้รับโฉนดชุมชนเพิ่มแล้ว 1 ชุมชน ออกให้แก่สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัด เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ส่วนชุมชนที่เหลือยังรอการอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอยู่ดังเดิม (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556)

แม้ว่ารัฐบาลจะมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนอยู่บ้างแต่เครือข่ายภาคประชาชนก็ไม่ได้รู้สึกว่รัฐบาลได้ดำเนินงานตามที่แถลงต่อประชาชนเอาไว้ ดังที่ประยงค์ ดอกกล้าไย (2556) กล่าวถึงการดำเนินงานของรัฐบาลชุดใหม่ว่า “รัฐบาลชุดใหม่ไม่ขยับ” และ “ดูเหมือนรัฐบาลชุดใหม่จะทำแต่ไม่เห็นทำอะไร คงไม่ได้สนใจเรื่องนี้จริงๆ” กล่าวคือ ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายกรัฐมนตรี รวมถึงรองนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่ได้เคลื่อนไหวหรือตัดสินใจอะไรที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย โดยวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ว่านายกรัฐมนตรีไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้และมักจะบ่ายเบี่ยงให้รองนายกเป็นผู้รับผิดชอบในขณะที่รองนายกซึ่งก็คือเฉลิม อยู่บำรุงมักจะรับปากและสั่งการที่เป็นที่พอใจสำหรับภาคประชาชนแต่เมื่อออกจากที่ประชุมก็ทำเสมือนกับลืมทุกอย่าง นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานอยู่เรื่อยๆ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติงานคนใหม่ก็ไม่ได้รู้เรื่องดีเหมือนกับคนเดิม ทำให้งานโฉนดชุมชน ไม่ได้มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

สาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) ประธานคณะกรรมการเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนในชุดสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีความคิดเห็นว่ารัฐบาลชุดใหม่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รับตำแหน่งเป็นประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนด้วย ซึ่งแน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานย่อมส่งผลให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนถูกชะลอออกไป ในขณะที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน “เปิดเกมรุก” ยกตัวอย่างเช่นเหตุการณ์เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2555 มีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า ประมาณกว่า 50 นาย ได้เข้าทำลายหรือถอนแปลงยางพาราของชาวบ้านทับเขือ-ปลักหมู ซึ่งทำให้มีพื้นที่ที่ถูกทำลายทั้งหมด 15 ไร่ เป็นพื้นที่ที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการขอโฉนดชุมชนจำนวน 7 ไร่ (ผู้จัดการออนไลน์, 2555: 5 มิถุนายน) เป็นเหตุการณ์ที่ สาทิพย์ วงศ์หนองเตย (2556) มองว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายถือโอกาสไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานโฉนดชุมชน และเชื่อว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่เดินหน้านโยบายโฉนดชุมชน และไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินงานนโยบายอย่างไร โดย

รัฐบาลก็ไม่ได้ยกเลิกนโยบาย แต่เท่าที่ผู้ให้สัมภาษณ์สังเกตได้คือรัฐบาลชุดใหม่ไม่ได้ตั้งงบประมาณประจำปีสำหรับนโยบายโฉนดชุมชนไว้ในปี 2554 และปี 2555 ประเด็นที่ไม่มีการจัดตั้งงบประมาณไว้สอดคล้องกับที่ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา (2556) ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า ในรัฐบาลชุดยิ่งลักษณ์ มีการอนุมัติอัตราบุคลากรในสำนักงานโฉนดชุมชนไว้แต่กลับไม่ตั้งงบประมาณเอาไว้ ซึ่งนี่เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความไม่ชัดเจนของรัฐบาลว่าจะดำเนินงานนโยบายไปในทิศทางใดทำให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนเกิดความสับสนและชะลอการดำเนินงานโฉนดชุมชนไปในช่วงหนึ่ง

ในมุมมองทางการเมืองผู้กำหนดนโยบายมีความคิดเห็นว่าการที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่มีความชัดเจนในทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเกิดจากความไม่เข้ากันของเจตนารมณ์ของรัฐบาลซึ่งถือเป็นเรื่องธรรมดา จากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้สังเกตได้ว่าเมื่อพรรคใดก็ตามเข้ามาดำรงตำแหน่งก็มักจะมีนโยบายใหม่หรือคิดสิ่งใหม่มาแทนที่นโยบายเดิม กล่าวโดยง่ายว่า “รัฐบาลใหม่คงไม่อยากร้อยรัฐบาลเดิม” (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556) ซึ่งผู้กำหนดนโยบายมักยกตัวอย่างว่านโยบายโฉนดชุมชนเปรียบเทียบกับนโยบายจำนำข้าวของพรรคเพื่อไทย และนโยบายประกันราคาข้าวของพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีการนำมาใช้สลับไปมาขึ้นอยู่กับว่าพรรคใดจะขึ้นมาเป็นรัฐบาล ซึ่งในเบื้องต้นดูเหมือนรัฐบาลจะออกกฎหมายที่สามารถสนับสนุนการออกโฉนดชุมชนได้มากยิ่งขึ้นแต่สุดท้ายก็ดำเนินงานเพียงเปลี่ยนชื่อและตำแหน่งของผู้ที่รับผิดชอบโดยที่เนื้อหาสาระหลักของนโยบายยังคงเดิม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556)

5.5.4 อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์

ผู้นำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติต่างก็เชื่อว่าในนโยบายสาธารณะหลายๆ นโยบาย รวมถึงนโยบายโฉนดชุมชนมีเรื่องอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย โดยขึ้นอยู่กับประเด็นที่สำคัญคืออำนาจทางการเมืองของฝ่ายที่รับผิดชอบนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องมีลักษณะเป็นอย่างไร และนโยบายให้ผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายอย่างไร สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

5.5.4.1 ความจำกัดของอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์
อำนาจทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ โดยเมื่อพิจารณาจากอำนาจทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนได้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายเนื่องจากว่าเป็นวิธีที่จะทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานตามนโยบายได้เร็วที่สุด หากใช้วิธีการออกกฎหมายที่มีฐานะทางกฎหมายของนโยบายสูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำให้ต้องใช้เวลานาน เหตุผลเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองของฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ว่ามีอำนาจในการบริหารจัดการอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีจึงทำให้วิธีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและการ

จัดตั้งสำนักงานโหนดชุมชนไว้ในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความคล่องตัวในขณะที่ถ้าหากดำเนินการตามนโยบายโดยออกเป็นกฎหมายหรือสิ่งใดก็ตามที่ต้องใช้อำนาจของมติคณะรัฐมนตรีในการสั่งการ จะขึ้นอยู่กับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอื่นๆ ด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่นอกเหนืออำนาจในการควบคุมของพรรคประชาธิปัตย์ ผู้กำหนดนโยบายอธิบายถึงประเด็นนี้ด้วยการยกเหตุผลที่ว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นเพียงพรรคหลักที่ได้เป็นรัฐบาลร่วมกับพรรคอื่นหรือที่เข้าใจกันว่าเป็น “รัฐบาลผสม” ไม่เหมือนกับรัฐบาลที่มาจากพรรคเดียวหรือเรียกว่า “รัฐบาลเสียงข้างมาก” ดังนั้นการตัดสินใจใดๆ ก็ตามในรัฐสภาพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถทำได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงทำให้ตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สถิตพงษ์ สุขชูเกียรติ (2556) อธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่าเรื่องนโยบายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเกมทางการเมืองและพรรคพวก ซึ่งแน่นอนว่าสุดท้ายแล้วรัฐก็จะทำเท่าที่ตนเองมีอำนาจ การทำนโยบายโหนดชุมชนของรัฐบาลอภิสิทธิ์เป็นการดำเนินการเฉพาะในส่วนหนึ่งที่พรรคจัดการได้ ซึ่งสาทิศย์ วงศ์หนองเตย ผู้กำหนดนโยบายก็ยอมรับและให้เหตุผลในการใช้อำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการโหนดชุมชนว่า เป็นเพียงการนำร่องนโยบายโหนดชุมชนไปก่อน หากการทดลองปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลดีเป็นที่ประจักษ์ในหลายพื้นที่แล้วนโยบายจะถูกนำเข้าสู่สภาเพื่อกำหนดให้เป็นกฎหมายในระดับที่สูงขึ้น (สาทิศย์ วงศ์หนองเตย, 2556)

สังเกตได้ว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีความไม่ใจว่าหากนำนโยบายเข้าสู่สภาแล้วจะได้รับการตอบรับที่ดี ผู้วิจัยจึงได้สืบค้นหาเหตุผลต่อไปและพบว่าทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินมีความคิดเห็นว่าเป็นไปได้สูงที่นโยบายโหนดชุมชนจะไม่ผ่านรัฐสภาเนื่องจากมีนักการเมืองจากหลายพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโหนดชุมชนอย่างแน่นอนโดยเฉพาะพรรคของสุวิทย์ คุณกิตติ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การไม่เห็นด้วยของ สุวิทย์ คุณกิตติ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายแล้วยังส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งทำให้ไม่มีชุมชนใดในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกระทรวงได้รับโหนดชุมชนจากนโยบายอีกด้วย ในขณะที่มีชุมชนนำร่องที่ได้รับการอนุญาตจากปจช.แล้วจำนวน 17 พื้นที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น ในการดำเนินการที่ผ่านมาแม้รัฐบาลฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์จะพยายามผลักดันนโยบายมากเพียงใดก็ไม่สามารถบังคับให้กระทรวงทรัพยากรฯส่งมอบพื้นที่ได้ นอกจากจะมีเรื่องข้อกำหนดทางกฎหมายของหน่วยงานที่ไม่สามารถอนุญาตโหนดชุมชนในพื้นที่ของกระทรวงทรัพยากรฯได้แล้วนั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือเรื่องอำนาจทางการเมืองของสุวิทย์ คุณกิตติ ดังที่ประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) กล่าวว่า “กระทรวงทรัพยากรฯเป็นของสุวิทย์ ไม่รู้ว่ามีมีการต่อรองตั้งรัฐบาลกันอย่างไร แล้วกระทรวงทรัพยากรฯคุมหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินด้วย” ในลักษณะ

เดียวกัน ทศพันธ์ พงษ์เกตุตรา (2556) ยกเหตุผลว่า “สุวิทย์คุณกิตติไม่เอาด้วย” และ “สุวิทย์คุณกิตติขวางอยู่” เป็นเหตุผลหนึ่งที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนยอดวุฒิ กลิ่นทอง (2556) กล่าวว่า “รัฐบาลไม่กล้าขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมที่ไม่เอาด้วย รัฐมนตรีกระทรวงทรัพย์ฯ สุวิทย์ คุณกิตติ ไม่เอาเลย” และยังแสดงความคิดเห็นว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปไตยขาดความเด็ดเดี่ยวทำให้ผู้ปฏิบัติก็ไม่กล้าดำเนินการตามอย่างเต็มที่ จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจทางการเมืองของสุวิทย์คุณกิตติ มีความสำคัญต่อผลการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติโดย ศักดิ์สิน ปัจจกชะภิติ (2556) ให้เหตุผลว่าเป็นเช่นนี้เพราะ สุวิทย์ คุณกิตติ เป็นนักการเมืองที่ “เก๋เกม” กล่าวคือมีความเชี่ยวชาญและชำนาญในเรื่องการเมืองเพราะผ่านการเป็นรัฐมนตรีมามากกระทรวงและเป็นข้าราชการการเมืองระดับผู้บริหารประเทศมายาวนาน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “ใครจะรู้ดีกว่าแก่เป็นไม่มี” เมื่อมีการเสนอความคิดเห็นในรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมแล้วเป็นไปได้ว่าความคิดเห็นของสุวิทย์ คุณกิตติ จะได้รับการยอมรับจากที่ประชุมมาก และประเด็นที่น่าสนใจคือประโยคที่กล่าวว่า “ถ้าเราทำอะไรสุวิทย์ เราในที่นี้คือพรรคประชาธิปไตย พัง” อธิบายได้ว่าหากมีการถอดถอน สุวิทย์ คุณกิตติ ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจทำให้สมาชิกในพรรคกิจสังคมไม่พอใจและถอนตัว กระทั่งต่อตำแหน่งการเป็นรัฐบาลของพรรคประชาธิปไตยได้

แม้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะมองว่าเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองในแต่ละฝ่ายแต่หากขยายมุมมองให้กว้างขึ้นโดยมองภาพรวมทั้งรัฐบาลแล้วจะเห็นได้ว่าประเด็นที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายในที่นี้คือเสถียรภาพของรัฐบาลผสม กล่าวคือเมื่อมองในภาพรวมแล้วปัญหาไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าพรรคใดเป็นพรรคแกนหลักของรัฐบาล แต่ปัญหาอยู่ที่รัฐบาลไม่ได้มีความคิดที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ได้ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อกำหนดนโยบายก็ไม่ได้ใช้มติธรรมของทุกฝ่าย แต่ใช้อำนาจเพียงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการดำเนินการเท่านั้น และเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติก็กลับถูกต่อต้านจากอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วย เมื่อมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานก็เกิดความไม่มั่นใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายอย่างแท้จริงจนทำให้เกิดความคิดที่ว่า “การเมืองมาแล้วก็ไป” ส่งผลให้การดำเนินงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในลักษณะการดำเนินงานไปเรื่อย ๆ อย่างไม่กระตือรือร้น ไม่ได้ตั้งใจในการทำงานอย่างเต็มที่เพราะคิดว่าอีกไม่นานก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่านี่คือความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลที่ส่งผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติและส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุตรา, 2556; สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ, 2556)

5.5.4.2 ผลประโยชน์ของนโยบายโฉนดชุมชน สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติคือเรื่องผลประโยชน์ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับหรือไม่ได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความคิดเห็น

เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ของนโยบายโฉนดชุมชนว่า นโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่ไม่ได้ให้ผลประโยชน์กับฝ่ายใดนอกจากประชาชนและพรรคประชาธิปัตย์ ถ้าหากนโยบายประสบความสำเร็จ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะได้รับคะแนนนิยมจากภาคประชาชน ในขณะที่พรรคการเมืองพรรคอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้อะไร นอกจากนั้นยังอาจเสียผลประโยชน์อีกด้วย ประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) ยกตัวอย่างประเด็นที่หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินจะต้องเสียผลประโยชน์ว่าถ้าหากมีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินโดยการได้รับอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่อย่างถูกกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถจับกุมชาวบ้านได้ ต่างจากตอนที่ชาวบ้านอยู่อย่างผิดกฎหมายโดยเปรียบเทียบว่า “คนอยู่ในป่าก็เหมือนปลานอนในหนอง จะจับตัวไหนก่อนก็ได้” เป็นประโยคที่ใช้อธิบายขบวนการที่เครือข่ายภาคประชาชนคิดว่ามีอยู่จริงคือ ถ้าหากชุมชนได้รับอนุญาตให้อยู่อย่างถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะ “กินใต้โต๊ะไม่ได้” เพราะจะจับชาวบ้านในพื้นที่ไม่ได้อีก ซึ่งสิ่งที่เคยทำคือเมื่อต้องการจับกุมชาวบ้านคนใดก็ให้มาพบเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวและเรียกค่าตอบแทนเพื่อแลกกับการไม่จับกุม ทำให้ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างผิดกฎหมายโดยการจงใจละเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินและกรณีนี้ถูกอ้างเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้มีชาวบ้านอาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก (ประยงค์ ดอกกล้าโย, 2556; ศักดิ์สิน บัจจกษะภักดี, 2556)

นอกจากนั้นยังมีเรื่องผลประโยชน์ในระดับผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มาจากฝ่ายการเมืองมีความคิดเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเข้าใจว่านโยบายโฉนดชุมชนจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสูญเสียพื้นที่หรือมีพื้นที่ในความรับผิดชอบลดลง ยกตัวอย่างเช่นหากจะมีการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติจะต้องมีการประกาศยกเลิกพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้พื้นที่หายไปเป็นจำนวนมากนั้นหมายถึงว่างบประมาณในการดูแลป่า เบียดเบียนข้าราชการ ตำแหน่งหน้าที่ ปริมาณคนหรือเรื่องใดก็ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของระดับผู้บริหารหน่วยงานทั้งหลายลดลงซึ่งนั่นหมายถึงอำนาจที่ลดลงด้วย ในขณะที่หน่วยงานราชการของรัฐในแต่ละหน่วยงานยังมีแนวคิดในการแข่งขันช่วงชิงอำนาจในการดูแลพื้นที่อีกด้วย ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดต้องการเสียพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนเองไป แต่หากพิจารณาแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนแล้วจะเห็นว่าพื้นที่ที่นำมาจัดโฉนดชุมชนยังอยู่ในความดูแลรับผิดชอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกับชุมชนอย่างไร

แม้ว่าประเด็นที่ผู้วิจัยนำมาเสนอในข้างต้นนี้จะประเด็นที่ยากต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างไรก็ตามผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหลายระดับก็เชื่อว่าประเด็นนี้จะเกิดขึ้นจริงและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคิดว่าตนเองเสียผลประโยชน์หากมีการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเกิดขึ้นจากการที่พรรคประชาธิปัตย์ ขาดความสามารถในการต่อรองผลประโยชน์หรือการโน้มน้าวให้ผู้ที่

เกี่ยวข้องมีความเห็นด้วยกับฝ่ายตนเอง ในขณะที่ สุวิทย์ คุณกิตติ มีความเชี่ยวชาญเกมทางการเมืองมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์จึงไม่นานนโยบายเข้าสู่สภาเพื่อสร้างเป็นพระราชบัญญัติอันเป็นเครื่องมือที่มีอำนาจมากกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นั้นแสดงให้เห็นพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีความมั่นใจว่าจะสามารถโน้มน้าวให้ สุวิทย์ คุณกิตติ รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เห็นด้วยกับข้อเสนอของตนได้ ความคิดเห็นของผู้วิจัยในประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ อรรถพร ชัยพรพรรณรัตน์ (2556) ผู้ปฏิบัติ งานในกรมอุทยานแห่งชาติฯ เสนอว่า ความจริงแล้วนโยบายโดนตุมชนสามารถดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานได้แต่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานไม่เข้าใจและไม่เห็นว่านโยบายโดนตุมชนเป็นประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำนโยบายโดนตุมชนไปปฏิบัติขาดความสามารถในการอธิบายโน้มน้าวให้หน่วยงานเห็นช่องทางที่เป็นประโยชน์อันเป็นผลมาจากฝ่ายการเมืองไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดีพอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่เคยได้นำข้อมูลเสนอต่อรัฐบาลในแง่ของการต่อรองผลประโยชน์ ผลที่ตามมาจึงทำให้การดำเนินงานตามนโยบายก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควรซึ่งส่งผลให้มีเพียงสองชุมชนเท่านั้นที่ได้รับโดนตุมชนจากนโยบาย

5.5.5 สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ เหตุการณ์ชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดง การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าวยืดเยื้อมานานหลายเดือนในช่วงของที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ จนกระทั่งเกิดเหตุจลาจลที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2553 สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (2556) ผู้กำหนดนโยบาย อธิบายถึงผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ดังกล่าวว่าทำให้รัฐบาลทำงานกันไม่ได้เพราะต้องใช้เวลาไปกับการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ซึ่งนั่นก็เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายโดนตุมชนเกิดความล่าช้า เพราะในช่วงที่มีการชุมนุมดังกล่าวคือช่วงที่กำลังดำเนินการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโดนตุมชนอยู่ ประยงค์ ดอกกล้าโย (2556) ผู้กำหนดนโยบายจากภาคประชาชนมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงทำให้รัฐบาลไม่มีสมรรถนะในการดำเนินงานเพราะกังวลอยู่กับการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะวิกฤตการณ์เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ศักดิ์สิน บัจจักกะภักดี (2556) ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า “มีหลายเรื่องที่ทำไม่ได้อย่างใจ” เรื่องหนึ่งก็คือสถานการณ์ชุมนุมที่ราชประสงค์มีส่วนทำให้พรรครัฐบาลต้องไปแก้ปัญหาการเมืองรายวัน แทนที่จะใช้เวลาไปกับการขับเคลื่อนการพัฒนา ก็กลายเป็นว่าต้องมาแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง “จะเอาน้ำมันมาคนละขวดแล้วคงไม่มีเวลาไปดูปัญหาที่ดินแน่นอน” (ศักดิ์สิน บัจจักกะภักดี, 2556) ยิ่งไปกว่านั้นสาทร วงศ์หนองเตย (2556) มองว่านี่คืออุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานโดยใช้ถ้อยคำในการอธิบายในประเด็นนี้ว่า “...เรามาถลงนโยบายก็ต้องวิ่งหนีพวกเสื้อแดงไล่ตี นายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้เข้าทำเนียบ ไม่ใช่

ชะลอแต่ไม่ได้ไปทำงานแต่ไม่มีที่ทำงาน รัฐบาลเอาตัวไม่รอด...” จากคำอธิบายดังกล่าวทำให้ สัมภาษณ์พยายามให้ผู้วิจัยเข้าใจว่ารัฐบาลไม่ได้มีเจตนาในการชะลองานแต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ชุมนุมที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานานตั้งแต่มีการจัดตั้งรัฐบาลจนกระทั่งการ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเสร็จสิ้นในเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2553 ส่งผลให้รัฐบาลทำงาน ไม่ได้หลายครั้ง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินงานศึกษาพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนในจังหวัดลำพูน เพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนในช่วงที่สถานการณ์ชุมนุมเกิดความ รุนแรงทั้งในพื้นที่กรุงเทพและต่างจังหวัด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานตัดสินใจเลื่อนกำหนดการลงพื้นที่ ออกไปเพราะเกรงว่าหากเดินทางไปแล้วจะเกิดอันตรายต่อตนเองและผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากเป็น คณะทำงานของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงกำลังต่อต้านอยู่

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จ การแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดง ส่งผลให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้า โดยผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายใช้เป็นเหตุผลว่าทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ จาก การศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ในเบื้องต้นนายกรัฐมนตรีแถลงไว้ในระหว่างการเปิดการสัมมนาเชิง ปฏิบัติการเรื่อง การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552 โดยตั้งใจให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนเสร็จสิ้นในเดือน กันยายน 2552 (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 2552, 29 สิงหาคม) แต่กลับพบว่าระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีมีผลบังคับใช้ในเดือน มิถุนายน 2553 แสดงให้เห็นว่ากระบวนการร่างระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีเสร็จช้ากว่ากำหนดการเดิมที่เคยตั้งใจไว้ ซึ่งสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ก็เป็นหนึ่งในเหตุการณ์ที่อยู่ระหว่างการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีโฉนด ชุมชนด้วย จึงเป็นไปได้ว่าเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ การดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้า

5.6 ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

ในการศึกษาเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบายคือการศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่มาขออนุญาตดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่ง เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย รวมถึงเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนด ชุมชนจากนโยบายด้วย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมาย ของนโยบายจากการสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง และสมาชิกในชุมชน กลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับโฉนดชุมชน ประกอบกับข้อมูลเชิงเอกสารพบว่ามีเงื่อนไข ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชน ได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบายดังต่อไปนี้

5.6.1 ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย

ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมายมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนและส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโดยมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.6.1.1 ประเภทที่ดินชุมชน เนื่องจากเนื้อหาของสาระของนโยบายโฉนดชุมชนถูกกำหนดขึ้นมาโดยการศึกษาชุมชนนาร่องที่เสนอโดยเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อหาวิธีการดำเนินงานให้ชุมชนเหล่านั้นได้รับโฉนดชุมชนตามข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งประเภทที่ดินของชุมชนนาร่องดังกล่าวมีความหลากหลายและอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากรายชื่อชุมชนนาร่องจำนวน 88 ชุมชนที่ถูกเสนอโดยภาคประชาชน (สมมารถ บัวแดง, 2556) พบว่ามีประเภทที่ดินอยู่ 4 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ที่สาธารณะประโยชน์ เป็นที่ดินของรัฐที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทุ่งเลี้ยงสัตว์ หรือสุสาน เป็นต้น 2) ที่ป่าอนุรักษ์ เป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ป่ามีการประกาศเป็นเขตคุ้มครองได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าชายเลน เป็นต้น 3) ที่ใช้ประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ เป็นที่ดินในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐซึ่งหน่วยงานอาจนำมาจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามเงื่อนไขที่หน่วยงานกำหนดไว้ เช่น ให้เช่า สัมปทาน หรือให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ 4) ที่ดินเอกชน เป็นที่ดินในสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ของเอกชนมีได้จัดอยู่ในที่ดินของรัฐ โดยที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ดัง ตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 ประเภทที่ดินของชุมชนนาร่องและหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	ลักษณะที่ดิน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1.	ที่สาธารณะประโยชน์	- ที่รกร้างว่างเปล่า/ ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย - กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม
2.	ที่ป่าอนุรักษ์	- ป่าสงวนแห่งชาติ - เขตอุทยานแห่งชาติ - เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	- กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - กรมอุทยานแห่งชาติฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	ลักษณะที่ดิน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		- ป่าชายเลน	- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม
3.	ที่ใช้ประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	- ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ - ที่ขุมเหมือนเก่าหมดสัมปทาน - ที่ราชพัสดุ - ที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย - ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) - ที่กองทัพเรือ	- กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง - การรถไฟแห่งประเทศไทย - สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม
4.	ที่ดินเอกชน	- ที่ดินส่วนบุคคล	-

จากข้อมูลประเภทของที่ดินที่ผู้วิจัยนำมาเสนอในตารางที่ 5.3 เป็นการรวบรวมประเภทของดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยสรุปและเป็นเพียงส่วนหนึ่งในประเภทที่ดินทั้งหมดของชุมชนที่มาขออนุญาตดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน แสดงให้เห็นว่าประเภทที่ดินที่จะนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนมีความหลากหลายจึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายกำหนดประเภทของที่ดินที่นำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมได้ทุกพื้นที่ของชุมชนกลุ่มเป้าหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐสามารถขอดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายได้ โดยที่ดินของรัฐในที่นี้หมายความว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท” ดังนั้นประเภทของที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่มาขอดำเนินงานโฉนดชุมชนจึงมีความหลากหลายมากดังที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น ซึ่งความหลากหลายในประเภทของที่ดินส่งผลให้โครงสร้างของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยบุคลากรจากหลายหน่วยงานและความสำเร็จ

ในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหน่วยงาน ด้วยดังนั้นจึงทำให้เงื่อนไขด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินมีความสำคัญ

นอกจากความหลากหลายในประเภทของที่ดินจะส่งผลให้มีผู้ที่เกี่ยวข้องในการ นำนโยบายไปปฏิบัติมาจากหลายหน่วยงานแล้วยังพบว่าทำให้ลักษณะในการดำเนินงานโฉนด ชุมชนมีความยากต่อการนำไปปฏิบัติและต้องใช้เวลาพอสมควรในการดำเนินงานแต่ละ ขั้นตอน ยกตัวอย่างเช่นในขั้นตอนที่มีการศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อเตรียมดำเนินงานตาม นโยบายในระหว่างที่มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ทาง สำนักงานโฉนดชุมชนต้องจัดประชุมหลายครั้งเพื่อเชิญผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลที่ดินในประเภทต่างๆ มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบ กฎหมายของหน่วยงาน รวมถึงชี้แจงแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้ (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; สาทิตย์วงศ์หนอง เตย, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจะชะภาติ, 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, 2556; สมมารถ บัวแดง, 2556) โดยการจัดประชุมในแต่ละครั้งมีการเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 รายชื่อหน่วยงานที่ส่งผู้แทนมาให้ข้อมูลในการประชุมคณะทำงานเตรียมการ ดำเนินงานตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ครั้งที่	วันที่	หน่วยงาน	สังกัด
1/2552	16 พ.ย. 52	- กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช - กรมป่าไม้	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2/2552	24 พ.ย. 52	- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง - สำนักนโยบายและแผน - สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	หน่วยงาน	สังกัด
3/2552	4 ธ.ค. 2552	- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมเจ้าท่า - กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์
4/2552	4 ธ.ค. 2552	- กรมธนารักษ์ - กรมที่ดิน - กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง	กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย
1/2553	6 ม.ค. 53	- กรมชลประทาน - กรมศิลปากร - การรถไฟแห่งประเทศไทย - การเคหะแห่งชาติ - กรุงเทพมหานคร รวมทั้งเขตบึง กุ่ม เขตคันนายาว เขตสวนหลวง เขตสายไหม และเขตบางเขน	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มา: สมมารถ บัวแดง, 2556.

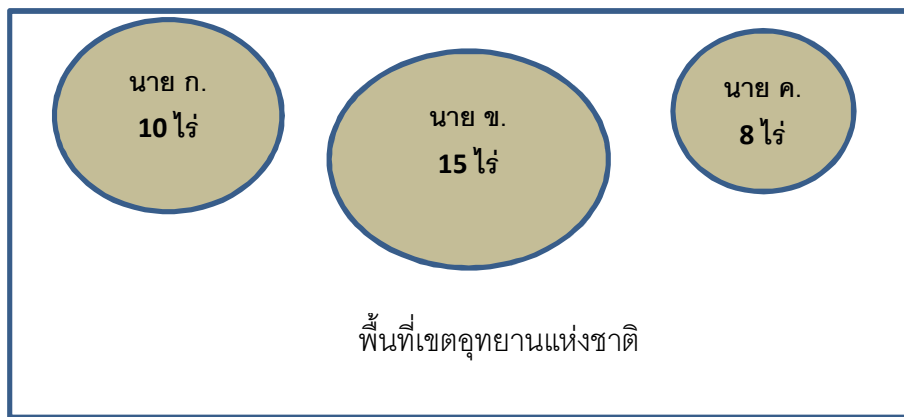
จะเห็นได้ว่าเมื่อที่ดินที่จะนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนมีความหลากหลายส่งผลให้
การดำเนินงานโฉนดชุมชนต้องมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบที่ดินหลาย
หน่วยงานซึ่งทำให้ลักษณะของงานนโยบายโฉนดชุมชนมีความยากลำบากเนื่องจากมีความ
เกี่ยวข้องกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายกฎหมายแนวทางในการดำเนินงานเพื่อจัด
ให้มีโฉนดชุมชน ก็มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ชุมชนเหล่านั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ
หน่วยงานใดบ้าง และด้วยความที่นโยบายมีแนวทางในการดำเนินงานที่หลากหลายตาม

ประเภทของที่ดินที่นำมาจัดโฉนดชุมชนทำให้การกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานตามนโยบายทำได้ยากจึงทำให้กระบวนการในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติต้องใช้เวลาานเนื่องจากจะต้องออกแบบเนื้อหาสาระของนโยบายให้ครอบคลุมการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ๆ เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น หากชุมชนอยู่ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ต้องไปดำเนินการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรก่อนจึงจะสามารถอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ ในขณะที่บางพื้นที่เช่นกรมอุทยานแห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนได้เลยเนื่องจากยังขัดต่อหลักกฎหมายดังที่ได้นำเสนอไว้ในเงื่อนไขด้านกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลักเกณฑ์ในแต่ละพื้นที่ก็มีความยากง่ายต่างกันในการที่จะได้รับโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามประเภทของที่ดินเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งที่จะส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนเท่านั้นแต่ไม่ได้หมายความว่าในที่ดินประเภทเดียวกันจะได้รับโฉนดชุมชนทั้งหมดเพราะขึ้นอยู่กับบริบทอื่นในระดับพื้นที่ของประเภทที่ดินเหล่านั้นด้วย ยกตัวอย่างเช่นที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ป่าซาง จังหวัดลำพูนได้รับโฉนดชุมชนไปแล้วบางส่วน ในขณะที่ที่พระแสงยังดำเนินงานโฉนดชุมชนไม่ได้เนื่องจากยังติดข้อพิพาทเรื่องสัญญาเช่าของนายทุนกับหน่วยงานที่ยังติดคดีอยู่ในชั้นศาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเภทของที่ดินมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินและส่งผลการได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบาย โดยประเภทที่ดินของกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลายจะทำให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนมีความยากและต้องใช้เวลา(ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; ศักดิ์สิน บัจจกษะภักดี, 2556)

5.6.1.2 ลักษณะของที่ดินชุมชน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอธิบายว่านอกจากประเภทของที่ดินที่นำมาจัดให้มีจะมีความหลากหลายแล้วกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ของชุมชนว่าอยู่ในหน่วยงานใดบ้างก็เป็นเรื่องยากอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าพื้นที่ของชุมชนดังกล่าวจัดอยู่ในที่ดินประเภทใดมีหน่วยงานใดรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย และที่ยากไปกว่านั้นคือในบางพื้นที่ของชุมชนทับซ้อนอยู่บนที่ดินหลายประเภทซึ่งก่อให้เกิดความสับสนของผู้ปฏิบัติพอสมควร ดังที่ ศักดิ์สิน บัจจกษะภักดี (2556) กล่าวว่า “บางทีก็หัวเราะไม่ออกเหมือนกันเพราะบางที่ที่ผืนหนึ่งมีสามเจ้าของซ้อนกัน กว่าจะแกะออกทีละเยื่อเหมือนกับเราแกะเยื่อไม้แล้วมันก็เป็นเรื่องที่หัวเราะไม่ออกเพราะแต่ละชั้นๆ มันไม่ใช่วันสองวัน” ความยากในการดำเนินงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องแสวงหาผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านพื้นที่จากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ด้วยการดำเนินงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่สามารถทำได้ทันเวลาที่กำหนดไว้ ดังที่สมมาตร บัวแดง (2556) อธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า “บางพื้นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบทับซ้อนกันอยู่ในชุมชนเดียว จึงต้องมีคณะทำงานมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหาความจริงว่าส่วนใดเป็นส่วนที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบอยู่” สรุปได้ว่าที่ดินที่นำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนบางพื้นที่อยู่บนที่ดินหลายประเภทซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานและต้องเป็นไปตามกฎหมาย

หลายฉบับทำให้ยากต่อการดำเนินงานในขณะที่บางชุมชนอยู่ในพื้นที่ประเภทเดียวจะทำให้การดำเนินงานง่ายขึ้น

นอกจากลักษณะที่ดินในบางพื้นที่ชุมชนจะมีความซับซ้อนตั้งอยู่บนพื้นที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงานแล้วลักษณะอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชุมชนนำร่องบางชุมชนยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนคือ ที่ดินของชุมชนเหล่านั้นไม่ได้ติดกันเป็นผืนเดียว หรือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเรียกพื้นที่ชุมชนเหล่านั้นว่าเป็น “ขนมครก” (อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556) อธิบายได้ดังภาพที่ 5.9



ภาพที่ 5.9 การตัวอย่างลักษณะพื้นที่แบบ ขนมครก ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามความเข้าใจของผู้่านโยบายไปปฏิบัติ

แหล่งที่มา: อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556.

จากภาพที่ 5.9 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องการอธิบายให้เห็นภาพว่าในบางพื้นที่ของชุมชนที่ขออนุญาตดำเนินงานโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นที่แบบขนมครก กล่าวคือไม่ติดกันเป็นผืนเดียว ซึ่งหากชุมชนเหล่านั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วจะยากต่อการดูแลของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะพื้นที่ของหน่วยงานที่อาจถูกล้อมรอบโดยชุมชน จะทำให้เกิดการดูแลอย่างไม่ทั่วถึง หากจะมีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องมีการถอนสภาพพื้นที่ดังกล่าวก่อน ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องอธิบายว่า การถอนสภาพจะถอนในลักษณะเป็นขนมครกเช่นนี้ไม่ได้ เว้นแต่หน่วยงานจะต้องตัดใจถอนสภาพพื้นที่ทั้งหมดในบริเวณนั้นเพื่อให้เป็นที่ดินหนึ่งผืนซึ่งจะทำให้หน่วยงานเสียพื้นที่ไปจำนวนมากและคิดว่าผู้บริหารหน่วยงานคงไม่ยอมให้เรื่องการถอนสภาพพื้นที่ดังกล่าวเกิดขึ้น ดังนั้นลักษณะที่ดินแบบเป็นขนมครกจึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นกรมอุทยานแห่งชาติฯ ใช้อ้างต่อผู้ที่เกี่ยวข้องว่าไม่สมควรให้ชุมชนที่มีที่ดินลักษณะดังกล่าวดำเนินงานโฉนดชุมชน (อรรถนพ ชัยพรธรรตน์, 2556; ธิติ กนกทวีฐากร, 2556)

ลักษณะอีกประการหนึ่งที่เหมาะสมแก่การดำเนินงานโฉนดชุมชนคือที่ดินของชุมชนเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ดินทำกิน เช่นกสิกรรม เกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา ซึ่งต้องมีการลงไปสำรวจ บางที่มีการทำเป็นบ้านพัก บ้านเช่าแต่ว่าเป็นบ้านเช่าในชุมชนแบ่งห้องให้เช่าไม่ได้ เป็นอาคาร หากเป็นสถานประกอบการ พาณิชยกรรม เป็นโรงแรม หรือรีสอร์ท จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนเพราะไม่ถูกต้องตามหลักแนวคิดในการจัดให้มีโฉนดชุมชน (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; ศักดิ์สิน บัณฑิตชะภักดิ์, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556) ดังนั้นสรุปได้ว่าลักษณะที่ดินของชุมชนเป็นเงื่อนไขหนึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย ลักษณะโดยทั่วไปของที่ดินที่มีโอกาสได้รับโฉนดชุมชนมากที่สุดคือที่ดินของชุมชนนั้นไม่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เป็นพื้นที่ที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวไม่เป็นขนมครก และเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่มีความสอดคล้องกับหลักการของนโยบาย

5.6.2 ความพร้อมของชุมชน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดให้มี ปจช. มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งก่อนที่จะประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบให้อนุญาตให้ชุมชนในพื้นที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ทาง ปจช. จะต้องมั่นใจว่าชุมชนมีความพร้อมและความเหมาะสมที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชน จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานและมอบหมายให้ทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่กลุ่มเป้าหมายร่วมกับสำนักงานโฉนดชุมชน โดยได้กำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนไว้ในประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานสำรวจพื้นที่และตรวจสอบความพร้อมของชุมชนในเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาอีกชั้นตอนหนึ่ง การที่ชุมชนใดก็ตามจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนจะต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและความพร้อมของชุมชนจากสำนักงานโฉนดชุมชน คณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ และ ปจช. เสียก่อนจึงจะมีการประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินว่าจะอนุญาตให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนตามนโยบายหรือไม่ ดังนั้นความพร้อมของชุมชนกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน โดยชุมชนที่มีโอกาสจะได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายจะต้องมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.6.2.1 ความพร้อมด้านพื้นที่ ตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ระบุว่าชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนจะต้องเป็นชุมชนที่มีการรวมตัวใช้

ประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ กล่าวคือจะต้องมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนมาก่อนวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2550 เนื่องจากตามแนวคิดของนโยบายต้องการออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและไม่ปรารถนาให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเพื่อที่จะมาขอดำเนินงานโฉนดชุมชน หากชุมชนใดหรือพื้นที่ส่วนใดในชุมชนไม่ใช่พื้นที่ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์มาก่อนวันเวลาดังกล่าวจะไม่สามารถนำมาดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบพื้นที่ชุมชนว่าเป็นชุมชนที่อยู่มาครบตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ โดยใช้การพิสูจน์หลักฐานในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การสังเกตอาคารบ้านเรือนและประมาณอายุของสิ่งก่อสร้างเหล่านั้น ดูความสูงความหนาแน่นของที่ดินว่าเป็นที่เพิ่งมีการถมใหม่หรือไม่ หรือสังเกตรอยตัดถางต้นไม้ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งหากพื้นที่ในชุมชนใดที่พิสูจน์ได้ว่ามีการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมจะถูกคัดออกจากกระบวนการพิจารณาทั้งชุมชน หรือในบางกรณีอาจตัดพื้นที่ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์บางส่วนออกโดยที่ชุมชนยังมีโอกาสได้รับการพิจารณาอนุญาตในส่วนที่ได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่มาครบตามเวลาที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่และชาวบ้านในชุมชนว่าจะตกลงกันได้หรือไม่ หากชาวบ้านยินยอมรับพื้นที่เท่าที่ใช้ประโยชน์อยู่จริงก็สามารถดำเนินงานต่อได้ แต่บางกรณีที่ชาวบ้านไม่ยินยอมยื่นยันจะขอโฉนดชุมชนในพื้นที่บุกรุกใหม่ก็แสดงว่าชุมชนยังขาดความพร้อมในด้านพื้นที่และถือว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับโฉนดชุมชน (สมมาตร บัวแดง, 2556; ศักดิ์สิน บัจะชะภาติ, 2556)

สำหรับการเตรียมความพร้อมในด้านพื้นที่ในแต่ละชุมชนคณะทำงานจะต้องทำการสำรวจและตรวจสอบให้ทราบว่าพื้นที่ของชุมชนเป็นที่ดินประเภทใดและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดบ้างโดยให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้ข้อมูลร่วมกับชาวบ้าน เพื่อดำเนินการจัดทำแผนที่ที่สามารถระบุขอบเขตและขนาดที่ดินที่จะขอจัดโฉนดชุมชนอย่างชัดเจนด้วยตัวเลขระบุตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ (GPS) ถ้าหากชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบที่ดินยังตกลงเรื่องขอบเขตพื้นที่ที่จะทำประโยชน์ไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่นหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินอนุญาตให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้เพียงสิบไร่ในขณะที่ชาวบ้านยืนยันว่าที่ดินที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์มีหนึ่งร้อยไร่ถ้าหากชาวบ้านยินยอมตามหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินก็จะทำให้สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนได้แต่เมื่อชาวบ้านกับหน่วยงานรัฐเหล่านั้นยังตกลงกันไม่ได้ก็จะทำให้ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน จึงไม่สามารถดำเนินการโฉนดชุมชนได้เพราะถือว่ายังไม่มีความพร้อมในด้านพื้นที่ นอกจากการระบุขอบเขตพื้นที่ชุมชนแล้วจะต้องมีแผนที่การแบ่งขอบเขตการใช้ประโยชน์ในรายครัวเรือนด้วยว่าแต่ละครัวเรือนครอบครองพื้นที่บริเวณใด ขนาดเท่าไร และใช้ประโยชน์ในเรื่องใดบ้างเป็นต้น ซึ่งลักษณะในการใช้ประโยชน์จะต้องไม่ขัดต่อหลักแนวคิดในการดำเนินงานโฉนดชุมชนคือใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในด้านการเกษตร ไม่ใช่ทำเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือโรงแรม ซึ่ง

ในส่วนนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ดังกล่าวว่าสอดคล้องกับหลักแนวทางในการดำเนินงานหรือไม่ (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดิ์, 2556)

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวถึงกระบวนการในการตรวจสอบความพร้อมด้านพื้นที่ว่าเป็นงานที่ใช้ความชำนาญและดุลยพินิจมากเพราะบางครั้งข้อมูลที่ชาวบ้านเสนอต่อเจ้าหน้าที่ก็ไม่ถูกต้อง อาจเพราะชาวบ้านไม่มีความรู้หรือต้องการได้ประโยชน์ก็ตาม สมมาตร บัวแดง (2556) ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนกล่าวถึงประสบการณ์ในการลงสำรวจพื้นที่ชุมชนและพบว่าชาวบ้านในบางชุมชนไม่ได้เสนอความจริงโดยมีการคำนวณขอบเขตของที่ดินแบบมากกว่าความเป็นจริง สอดคล้องกับที่อรรณพ ชัยพรธรรณ์ (2556) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินยกตัวอย่างที่เคยพบในขณะสำรวจพื้นที่ในจังหวัดเพชรบูรณ์ว่า ชาวบ้านมีพื้นที่รวมกันประมาณหนึ่งพันไร่แต่ให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ไว้ประมาณหมื่นกว่าไร่ ซึ่งหากการให้ข้อมูลของชาวบ้านไม่ตรงกับความจริงก็ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และจัดว่าชาวบ้านยังไม่มีความพร้อมในด้านพื้นที่ ภูเบศ จันทนิมิ (2556) กล่าวถึงประเด็นการตรวจสอบพื้นที่นี้ว่า จะต้องประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในแต่ละพื้นที่ให้มาร่วมดำเนินงานสำรวจตรวจสอบในแต่ละครั้งเพื่อไม่ให้ถูกหลอก ในลักษณะเดียวกัน ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดิ์ (2556) กล่าวถึงกรณีที่พบจากการตรวจสอบความพร้อมด้านพื้นที่ว่า ภาคประชาชนไม่ได้เหมือนกันทั้งประเทศบางกลุ่มก็ไม่ใช้ชาวบ้านที่เดือดร้อนแต่ต้องการได้รับผลประโยชน์จากนโยบายด้วยการไปบุกกรุกที่ใหม่และมีเจตนาปิดบัง เช่นการแผ้วถางป่าถมที่ดินและสร้างบ้านไว้ เพื่อให้เข้าใจว่าเป็นที่อยู่อาศัยเป็นต้น ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญมากและกล่าวถึงกระบวนการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนว่า “ต้องใช้ทั้งวิชาเทพและวิชามาร”

จากข้อมูลที่น่าเสนอในข้างต้นสรุปได้ว่า ชุมชนที่มีความพร้อมในด้านพื้นที่จะต้องสามารถระบุประเภทของที่ดินและหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินได้ มีแผนที่ระบุขอบเขตที่ชัดเจนทั้งบริเวณโดยรอบชุมชนและในรายครัวเรือน มีการระบุลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินในแต่ละครัวเรือนและต้องไม่ขัดต่อหลักการของนโยบาย และมีประวัติหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่มาไม่ต่ำกว่า 3 ปีก่อนระเบียบฯ ใช้บังคับ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะต้องผ่านการสำรวจและตรวจสอบโดยคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับสำนักงานโฉนดชุมชน สำหรับชุมชนที่ขาดความพร้อมในด้านพื้นที่จะยังไม่ถูกเสนอต่อไปยัง ปจช. เพื่อให้พิจารณาอนุญาตโฉนดชุมชน ดังนั้นความพร้อมในด้านพื้นที่ของชุมชนกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่จะส่งผลให้ชุมชนได้รับหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน

5.6.2.2 ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง จากการศึกษาพบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะทำการตรวจสอบความเข้มแข็งของชุมชนโดยพิจารณาจากคุณลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกการพิจารณาความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ในเบื้องต้นคณะทำงานจะพิจารณาคูณสมบัติตามที่ผู้กำหนดนโยบายระบุไว้คือ ชุมชนจะต้องมีคณะกรรมการชุดหนึ่งมีหน้าที่กระทำการแทนในนามของชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน โดยประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (2) บรรลุนิติภาวะ (3) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนวันที่ยื่นคำขอ (4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย (6) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553: 45) นอกจากการพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของคุณสมบัติดังกล่าวแล้วผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังได้สังเกตถึงความสามารถในการเป็นตัวแทนของชุมชนบ้านในชุมชนและสามารถควบคุมสมาชิกในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในชุมชนได้ โดยผู้นำนโยบายปฏิบัติใช้วิธีการสังเกตและการสัมภาษณ์สมาชิกในชุมชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนเพื่อให้มั่นใจว่าชาวบ้านให้ความยอมรับในตัวคณะกรรมการชุมชนเหล่านั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความคิดเห็นว่าผู้นำชุมชนมีความสำคัญมากเพราะจะช่วยควบคุมรวมทั้งถ่วงดุลข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนได้ เพราะในบางครั้งสมาชิกในชุมชนทั้งชุมชนอาจไม่ได้เข้าใจในนโยบายทั้งหมด แต่ถ้าหากมั่นใจได้ว่ามีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งการดำเนินงานโฉนดชุมชนจะสามารถดำเนินต่อไปได้ (ภูเบศ จันทนิมิ, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556)

ประเด็นที่สองคือชุมชนเข้มแข็งจะต้องมีกฎระเบียบของชุมชนที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งคณะทำงานที่ทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่จะทำการตรวจสอบว่าชุมชนมีกฎระเบียบที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกันอย่างชัดเจนหรือไม่ โดยใช้วิธีการสุ่มตรวจสอบว่าชาวบ้านรู้จักรับทราบและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ในชุมชนจริงหรือไม่ หากกฎระเบียบไม่สอดคล้องกับแนวทางกำดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเจ้าหน้าที่จะให้ชุมชนประชุมกันเพื่อทำการแก้ไขและรับทราบร่วมกัน ดังนั้นนอกจากชุมชนจะต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนแล้วชาวบ้านในชุมชนจะต้องรับทราบและพร้อมที่จะทำตามกติกาของชุมชนด้วย (ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, 2556: ภูเบศ จันทนิมิ, 2556)

และประเด็นที่สามคือชุมชนจะต้องมีความสามัคคี เห็นพ้องต้องกันในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน จากการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่พบว่าหลายชุมชนที่ไม่มีความสามัคคีหรือมีความขัดแย้งกันภายในชุมชนซึ่งยังตกลงกันไม่ได้

กล่าวคือชาวบ้านในบางส่วนต้องการดำเนินงานโฉนดชุมชนจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นและยื่นขอดำเนินงานโฉนดชุมชนจากหน่วยงานในขณะที่บ้านบางส่วนในพื้นที่เดียวกันไม่ได้เห็นด้วยและไม่ได้ต้องการจะดำเนินงานตามนโยบาย ยกตัวอย่างเช่นกรณีที่พบในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ มีสมาชิกในชุมชนบางส่วนต้องการดำเนินงานโฉนดชุมชนในขณะที่บางส่วนมั่นใจว่าตนเองอาศัยอยู่ในที่ดินมาก่อนที่จะประกาศเป็นพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติจึงต้องการจะพิสูจน์สิทธิ์เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินแบบปัจเจกบุคคลไม่ต้องการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเพราะหากดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนจะทำให้พื้นที่ของตนเองกลายเป็นที่รัฐและจะไม่มีทางได้สิทธิของตนเองคืนมา ซึ่งหากเกิดกรณีที่บ้านมีความเห็นไม่ตรงกันหรือตกลงกันไม่ได้ ผู้ปฏิบัติงานก็จะไม่ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวเพราะการดำเนินงานโฉนดชุมชนต้องมาจากความประสงค์ของภาคประชาชนรัฐไม่สามารถไปบังคับประชาชนได้ และถือว่าการที่บ้านในชุมชนตกลงกันไม่ได้คือลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าชุมชนไม่ได้มีความสามัคคีซึ่งผู้ปฏิบัติงานกล่าวถึงลักษณะของชุมชนที่มีความสามัคคีว่าจะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันหรือถ้ามีความคิดเห็นต่างกันจะต้องมีวิธีการในการตกลงเพื่อหามติของชุมชนอย่างชัดเจนว่าต้องการจะดำเนินงานโฉนดชุมชนร่วมกันหรือไม่ แต่เท่าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ลงสำรวจพื้นที่พบคือพบว่าบางชุมชนมีความขัดแย้งและไม่ตกลงกันไม่ได้จึงยังไม่ดำเนินงานโฉนดชุมชนในชุมชนที่มีลักษณะดังกล่าว

สรุปได้ว่าชุมชนที่จะถูกนำเสนอให้คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาโฉนดชุมชนจะต้องเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคุณลักษณะที่สำคัญที่แสดงถึงความเข้มแข็งของชุมชนสรุปได้เป็นสามประเด็นที่สำคัญคือ 1) ชุมชนจะต้องมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งสามารถกระทำการแทนในนามของชุมชนได้ 2) จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของชุมชนร่วมกัน และ 3) มีความสามัคคี อย่างไรก็ตามประเด็นเหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยกขึ้นมาอธิบายเพื่อให้ทราบถึงประเด็นที่นำมาพิจารณาความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งในการดำเนินงานจริงอาจมีรายละเอียดหรือมีประเด็นที่สังเกตได้มากกว่าที่กล่าวถึงในข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเข้มแข็งของชุมชนคือประเด็นหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนตัดสินใจว่าชุมชนมีความพร้อมที่จะดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่ซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายในที่สุด

5.6.2.3 ความพร้อมด้านการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชน นอกจากชุมชนที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนจะต้องเป็นชุมชนเข้มแข็งแล้วยังต้องมีความเข้าใจในแนวทางการบริหารจัดการที่ดินตามแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนด้วย โดยการมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนในแต่ละครัวเรือน ซึ่งแนวทางในการจัดการที่ดินของชุมชนเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดขึ้นตามบริบทของชุมชนโดยกฎระเบียบของชุมชนจะต้องสอดคล้องกับหลักการของนโยบายที่สำคัญคือ 1) ต้องนำไปสู่การป้องกันไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปสู่คนนอกชุมชนเพราะจะทำให้

สมาชิกในชุมชนสูญเสียที่ดินไปทำให้กลับมาไร้ที่ดินในการอยู่อาศัยและทำกินที่ดินอีกครั้ง 2) ไม่นำไปสู่การบุกรุกที่ดินเพิ่มเติมโดยให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้เพียงบริเวณที่นำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนตามที่ระบุไว้ในแผนที่ของชุมชนเท่านั้น 3) ไม่นำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและบริเวณโดยรอบชุมชน 4) เป็นการส่งเสริมการป้องกัน ดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และบริเวณโดยรอบชุมชน 5) ต้องมีกฎระเบียบในลักษณะที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อเป็นการตอบแทนที่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ 6) ไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน และไม่ขัดต่อแนวทางในการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน, 2553: 47; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, 2556; อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, 2556) การที่ชุมชนจะมีความพร้อมในด้านการจัดการที่ดินได้นั้น ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชนจะต้องมีความเข้าใจในหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนและพร้อมที่จะบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางที่กำหนดไว้ จากการดำเนินงานสำรวจตรวจสอบพื้นที่ชุมชนพบว่าหลายชุมชนที่ไม่มีความพร้อมในด้านการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชน ยกตัวอย่างเช่น มีบางชุมชนกำหนดไว้ว่า “ถ้าตัวสมาชิกชุมชนไม่ได้รับอนุญาตจากกรรมการชุมชนให้เข้าไปตัดต้นไม้ในป่าจะต้องเสียค่าปรับ 500 บาท” ซึ่งการกำหนดกฎระเบียบเช่นนี้ไม่สามารถอนุญาตให้ผ่านได้เนื่องจากนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมป่าผิดกฎหมาย ซึ่งถ้าชุมชนยอมปรับแก้กฎระเบียบให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานโฉนดชุมชนอาจได้รับการพิจารณาต่อ แต่หากชุมชนไม่มีความเข้าใจในแนวทางการบริหารจัดการที่ดินตามแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนจริงๆ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่เสนอรายชื่อชุมชนเหล่านั้นสู่กระบวนการพิจารณาของปจช. และชุมชนก็จะไม่ได้รับโฉนดชุมชน (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556; ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, 2556) ดังนั้นความพร้อมในด้านการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนจึงเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่จะส่งผลให้ชุมชนได้รับการพิจารณาอนุญาตโฉนดชุมชนซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนด้วย

5.6.2.4 ความพร้อมในด้านเอกสาร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนกำหนดไว้ว่าให้ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนโดยใช้แบบเอกสารและหลักฐานที่ปจช. กำหนดไว้ ตามแบบ เอกสาร ปจช. 01 และ เอกสาร ปจช. 02 (ดูแบบเอกสารในภาคผนวก ข.) หลักๆ ประกอบด้วย 1) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 2) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน 3) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือนและประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน 4) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน 5) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน

รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการตรวจสอบเอกสารของผู้ปฏิบัติงานในเบื้องต้นทางสำนักงานโหนดชุมชน ตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลจากเอกสารที่ชุมชนยื่นต่อสำนักงานโหนดชุมชนและตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้นจากหลักฐานที่ได้รับก่อน เมื่อได้รับเอกสารครบถ้วนแล้วจึงจะเสนอต่อคณะกรรมการ ปจช. เพื่อขออนุญาตให้คณะอนุกรรมการลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนเพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลว่าตรงตามที่ระบุไว้ในเอกสารที่ชุมชนส่งมาหรือไม่ หากข้อมูลส่วนใดไม่ถูกต้องก็จะทำการแก้ไข หรือหากยังขาดข้อมูลเรื่องใดเจ้าหน้าที่จะทำการรวบรวมในขณะที่มีการลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในด้านเอกสารของชุมชนให้ครบถ้วนก่อนจะนำ ข้อมูลชุมชนในรูปของเอกสารและหลักฐานต่างๆ เสนอต่อคณะกรรมการ ปจช. ให้พิจารณาความเหมาะสมของชุมชนต่อไป ดังนั้นชุมชนที่ยังไม่มีความพร้อมในด้านเอกสารจะยังไม่ถูกเสนอให้ ปจช. พิจารณาอนุญาตให้ดำเนินงานโหนดชุมชน ซึ่งชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลเอกสาร ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (สาทร วงศ์หนองเตย, 2556; ญุเบศ จันทนิมิ, 2556)

จากผลการดำเนินงานถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2555 พบว่ามีชุมชนที่ยังส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบจำนวนกว่าร้อยละชุมชน ซึ่งทางเจ้าหน้าที่จากสำนักงานโหนดได้แจ้งไปยังชุมชนเพื่อให้ส่งเอกสารเพิ่มเติมแล้วแต่ก็พบว่าบางชุมชนยังไม่ได้ดำเนินการจึงยังไม่ได้ทำการสำรวจพื้นที่ ในการดำเนินงานจริงเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าเอกสารส่วนใดจำเป็นต้องให้ชุมชนส่งมาก่อนที่จะมีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่บ้างเช่น หนังสือแสดงความประสงค์ขอดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่ ประวัติชุมชน รายชื่อคณะกรรมการชุมชน ประเภทที่ดินหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินเป็นต้น แต่เมื่อลงสำรวจพื้นที่แล้วอาจมีการแก้ไขข้อมูลบางส่วนที่ไม่ถูกต้องและดำเนินการรวบรวมเอกสารที่จำเป็นเพิ่มเติม หรือหากยังขาดเอกสารที่จำเป็นเรื่องใดหลังจากการลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้ว ทางสำนักงานโหนดชุมชนอาจให้ชุมชนส่งเอกสารตามในภายหลังได้ (ญุเบศ จันทนิมิ, 2556; ทศพันธ์ พงษ์ภคตรา, 2556)

ผู้วิจัยได้ศึกษาจากรายการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนจากเว็บไซต์ของสำนักงานโหนดชุมชนพบว่ายังมีหลายชุมชนที่ขาดข้อมูลด้านเอกสารซึ่งส่งผลให้ยังไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินงานโหนดชุมชน ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนโตะบาหลิว หมู่ที่ 1 ตำบลศาลาด่วน อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีความพร้อมในด้านพื้นที่แล้วแต่ยังขาดเอกสารหลักฐานที่แสดงกฎระเบียบของชุมชนที่สมาชิกในชุมชนถือปฏิบัติตามอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้ผู้ปฏิบัติระบุไว้ว่าชุมชนยังขาดความเข้มแข็งจึงแจ้งให้ชุมชนส่งเอกสารแสดงกฎระเบียบของสมาชิกในชุมชนต่อสำนักงานโหนดชุมชนเพิ่มเติม หรือกรณีชุมชนแม่ปูนน้อย บ้านห้วยยูง หมู่ที่ 11 ตำบลสันสลี อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ที่หลังจากเจ้าหน้าที่ได้ลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนแล้วยังต้องส่งเอกสารเพิ่มเติมแก่สำนักงานได้แก่แนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เอกสารบัญชี

รายชื่อประชาชนในพื้นที่ ระบุประเภทการทำประโยชน์ในแต่ละครัวเรือน และเอกสารแสดงหลักฐานของชุมชนที่แก้ไขปรับปรุงในส่วนของพื้นที่ชุมชน จะเห็นได้ว่าความพร้อมในด้านเอกสารจะเป็นหลักฐานที่ยืนยันความพร้อมของชุมชนในทุกด้านทั้งความเข้มแข็งของชุมชน ความสามารถในการบริหารจัดการที่ดิน และความพร้อมในด้านพื้นที่ของชุมชน ดังนั้นนอกจากชุมชนจะมีความพร้อมในทั้งสามด้านที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสังเกตได้จากการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนแล้ว ยังต้องมีความพร้อมในด้านเอกสารเพื่อที่จะเป็นหลักฐานในการเสนอต่อ ปจช. ให้พิจารณาอนุญาตโฉนดชุมชนในขั้นตอนต่อไป อย่างไรก็ตามเงื่อนไขด้านความพร้อมของชุมชนไม่ได้เป็นเงื่อนไขเดียวที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย เนื่องจากยังต้องขึ้นอยู่กับการอนุญาตของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินซึ่งมีรายละเอียดดังที่ผู้วิจัยเสนอไว้ในเงื่อนไขด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ส่วนความพร้อมของชุมชนเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเท่านั้น

5.6.3 การมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนคือเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของนโยบาย ซึ่งชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่มีโอกาสได้รับโฉนดชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในทั้งสองส่วนที่สำคัญคือ การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน และการให้ความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งทั้งสองส่วนส่งผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

5.6.3.1 การให้ความร่วมมือของชุมชนกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่การยื่นเอกสารต่อสำนักงานโฉนดชุมชน การสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงจะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะเรื่องการสำรวจและตรวจสอบความพร้อมของชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือของชาวบ้านในชุมชนกลุ่มเป้าหมายอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบความพร้อมในด้านพื้นที่ เพื่อหาขอบเขตและจัดทำแผนที่ชุมชนทั้งบริเวณโดยรอบและสัดส่วนของการจัดสรรพื้นที่ในครัวเรือน ที่ชาวบ้านต้องเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ผู้ปฏิบัติ หากชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือหรือจงใจปิดบังเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินงานในส่วนดังกล่าวได้สำเร็จ (ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา, 2556) จากประสบการณ์ในการลงสำรวจพื้นที่ของผู้ปฏิบัติพบว่ามีทั้งชุมชนที่ให้ความร่วมมือและไม่ให้ความร่วมมือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอธิบายถึงประสบการณ์ที่พบจากการสำรวจพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีความคิดเห็นว่าชาวบ้านอาจรู้อยู่แล้วว่าสำรวจไปก็คงไม่ได้รับโฉนดชุมชนจึงไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ และคิดว่าความจริงแล้วชาวบ้านอยากได้ที่ดินในส่วนนั้นในรูปแบบ

ปัจเจกไม่ได้ต้องการโหนดชุมชนเพียงแต่ยื่นขอตำแหน่งงานโหนดชุมชนเพื่อที่จะไม่ต้องถูกไล่ออกจากพื้นที่เท่านั้น (อรรถนพ ชัยพร ธนรัตน์, 2556)

ในเรื่องของความพร้อมในด้านเอกสารหลักฐานของชุมชนก็เป็นอีกประเด็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนเพราะผู้ปฏิบัติงานจะไม่สามารถดำเนินงานพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนได้หากชุมชนขาดความพร้อมในด้านเอกสาร โดยเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชนจะเป็นผู้ตรวจสอบความพร้อมและเมื่อต้องการเอกสารเพิ่มเติมในส่วนใด หรือต้องการให้ชุมชนแก้ไขเนื้อหาในเรื่องใดบ้างหลังจากมีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้ว ชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย นอกจากนี้การให้ความร่วมมือของชุมชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังส่งผลต่อการพิจารณาว่าชุมชนเหล่านั้นมีความเข้มแข็งหรือไม่ เพราะลักษณะของชุมชนที่เข้มแข็งจะต้องสังเกตได้ว่าชาวบ้านในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีความร่วมมือร่วมใจกันในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน โดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะสังเกตจากการจัดประชุมในชุมชนหรือจัดเวทีชุมชนในขณะที่ลงสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ (ภูเบศ จันทนิมิ, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556)

การให้ความร่วมมือของชุมชนในการดำเนินงานในที่นี้หมายรวมถึงการยอมรับในแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชนด้วยทั้งในส่วนที่นโยบายกำหนดและในส่วนที่หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ติงกำหนดไว้ เช่นการดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือในการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตร และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กำหนดไว้จึงจะสามารถขอตำแหน่งงานตามนโยบายโหนดชุมชนได้ หากชุมชนไม่ให้ความร่วมมือหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ก็ไม่สามารถอนุญาตโหนดชุมชนให้แก่ชุมชนได้ ดังนั้นการให้ความร่วมมือของชุมชนกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายจะส่งผลต่อการพิจารณาความพร้อมของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งชุมชนที่มีความพร้อมเท่านั้นจึงจะมีโอกาสได้รับโหนดชุมชน ถ้าหากชุมชนไม่ให้ความร่วมมือกระบวนการพิจารณาความพร้อมของชุมชนก็จะไม่สำเร็จ และชุมชนอาจถูกประเมินได้ว่ายังไม่มีความพร้อมจึงไม่ได้รับการเสนอรายชื่อต่อ ปจช. เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนดำเนินงานโหนดชุมชนตามนโยบาย และถ้าชุมชนไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามแนวทางของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่ จึงกล่าวได้ว่าความร่วมมือของชุมชนกลุ่มเป้าหมายคือเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโหนดชุมชน

5.6.3.2 การมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชน นโยบายโหนดชุมชนเริ่มต้นมาจากการผลักดันของเครือข่ายภาคประชาชนคือ คปท. ซึ่งเป็นผู้เสนอนโยบายต่อรัฐบาล จนกระทั่งรัฐบาลยอมรับนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติ ต่อมาภายหลังมีเครือข่าย ชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) ได้ร้องเรียนต่อรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรด้วยวิธีการโหนดชุมชนด้วย การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชนกับเครือข่ายภาคประชาชนจะทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายโหนดชุมชนอย่างต่อเนื่องและการเข้าร่วมกับ

เครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวจะทำให้ชุมชนเหล่านั้นมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการจัดการที่ดินในรูปของโฉนดชุมชน และเป็นชุมชนที่สามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานตามนโยบายได้เร็วกว่าชุมชนที่ไม่ได้เข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชน เมื่อมีการดำเนินงานตามนโยบาย เครือข่ายภาคประชาชนที่เข้าร่วมอยู่ในคณะผู้กำหนดนโยบายจึงได้เสนอรายชื่อชุมชนที่เข้าร่วมเครือข่ายเหล่านี้ในฐานะชุมชนนาร่องโฉนดชุมชนซึ่งจะได้รับการพิจารณาสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ก่อน ดังที่ปรากฏอยู่ในเป้าหมายของนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 ซึ่งระบุไว้ว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นาร่อง” ซึ่งพื้นที่นาร่องดังกล่าวคือพื้นที่ชุมชนที่ตัวแทนจากภาคประชาชนได้เสนอต่อคณะกรรมการผู้กำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มมีการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการดำเนินงานในเบื้องต้นจึงมุ่งเน้นไปที่พื้นที่นาร่องหรือชุมชนนาร่องเหล่านั้นก่อนซึ่งเป็นชุมชนที่ร่วมอยู่ใน คปท. จำนวน 44 ชุมชน และ คปสม. 44 ชุมชน รวมทั้งสิ้นเป็น 88 ชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าไย, 2556) อย่างไรก็ตามการดำเนินงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนก็ได้ครอบคลุมไปถึงชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในรายชื่อชุมชนนาร่องด้วยแล้วทำให้มีชุมชนที่ได้รับการสำรวจและตรวจสอบแล้ว 192 ชุมชน (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2555ก)

สามารถสรุปข้อดีของการที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนได้เป็น 2 ประการที่สำคัญคือ ประการแรกชุมชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนทำให้สมาชิกในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและง่ายต่อการเตรียมความพร้อมสู่การดำเนินงานโฉนดชุมชน และประการที่สองคือการเร่งรัดการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ เพราะกลุ่มเครือข่ายจากภาคประชาชนซึ่งมีชาวบ้านในชุมชนร่วมในเครือข่ายเหล่านั้นมักมีการเคลื่อนไหวเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังที่สมมารถ บัวแดง อธิบายไว้ว่า เมื่อเครือข่ายภาคประชาชนอยากจะให้ดำเนินงานในพื้นที่ใดก็มักจะไปเรียกร้องต่อรัฐมนตรีทำให้มีคำสั่งเร่งปฏิบัติงานในพื้นที่เหล่านั้น แต่ข้อเสียของการเร่งรัดการดำเนินงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับล่างคือส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทำงานแบบไม่เต็มใจเนื่องจากนอกเหนือจากแผนงานที่ได้วางไว้แล้วและอาจถือได้ว่าไม่เป็นธรรมกับชุมชนที่ไม่ได้เข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนก็เป็นได้ (สมมารถ บัวแดง, 2556)

5.6.4 สรุปเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน: กรณีสหกรณ์บ้านคลอง โยงจำกัดและสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด

กลุ่มเป้าหมายของชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย โดยพบว่าประเภทและลักษณะของที่ดิน ความพร้อมของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้ชุมชนกลุ่มเป้าหมายอาจได้รับหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเงื่อนไขด้านกลุ่มเป้าหมายจากกรณี

ของชุมชนบ้านคลองโยง จ.นครปฐม และ ชุมชนบ้านแม่อาวและบ้านไร่ตง จ.ลำพูน ซึ่งเป็นสองชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการงานโฉนดชุมชนและถือได้ว่าเป็นผลผลิตของนโยบายเพื่อให้ทราบว่ามีเงื่อนไขใดบ้างที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.6.4.1 กรณีชุมชนบ้านคลองโยง จ.นครปฐม ในอดีตที่ดินชุมชนบ้านคลองโยงเป็นที่ดินส่วนบุคคลโดยมีชาวบ้านเช่าทำประโยชน์ในที่ดินผืนนี้มาตั้งแต่เริ่มมีโฉนด ซึ่งออกในชื่อเจ้าจอมมารดาชุมเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2460 และตกเป็นมรดกของเจ้านายวังดิศกุลก่อนจะมีการซื้อขายต่อๆ กันมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 ชาวบ้านได้รวมตัวกันกู้ยืมเงินจากกองทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อซื้อที่ดินผืนดังกล่าวมาเป็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ แล้วชาวบ้านได้ทยอยผ่อนส่งเงินคืนแก่กองทุนดังกล่าวในลักษณะการเช่าซื้อที่ดินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ในนามของ “สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินคลองโยง” ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็น “สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด” จะเห็นได้ว่าคำว่า “ซื้อ” ตกไป ชาวบ้านมักกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “ซื้อหล่น” แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขและชาวบ้านยังผ่อนเงินแก่สหกรณ์เรื่อยมาด้วยเจตนารมณ์คือการเช่าซื้อที่ดินภายใต้กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ เหตุการณ์เลวร้ายขึ้นเมื่อในปี 2545 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งมอบที่ดินคืนแก่กรมธนารักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ทั้งที่ชาวบ้านยังเช่าที่ดินผืนดังกล่าวอยู่ ทำให้สถานะในการเช่าที่ดินเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นการเช่าที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์กลายเป็นการเช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ซึ่งมีกฎหมายห้ามมิให้มีการจำหน่าย จ่าย โอนให้แก่ภาคเอกชน อย่างไรก็ตามชาวบ้านยังคงผ่อนเงินค่าเช่าต่อโดยเข้าใจว่ายังเป็นการเช่าซื้อที่ดินและไม่ทราบว่าสถานะในการเช่าซื้อที่ดินได้เปลี่ยนไป จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2549 มีหนังสือราชการแจ้งมายังสหกรณ์การเช่าที่ดินตำบลคลองโยงเพื่อให้ชาวบ้านรับทราบว่าที่ดินผืนดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นที่ราชพัสดุในการดูแลของกรมธนารักษ์แล้ว และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดนครปฐมได้มีการคิดค่าธรรมเนียมและค่าเช่าในอัตราที่สูงกว่าเดิมมาก จากเดิมสมาชิกจะเสียค่าเช่าประมาณ 3,000-4,000 บาทต่อแปลง แต่เมื่อเปลี่ยนมาให้กรมธนารักษ์รับผิดชอบทำให้ชาวบ้านต้องเสียค่าเช่ารายปีละ 40,000 – 50,000 บาท ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงตื่นตัวและพยายามเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้ได้สิทธิในการเช่าซื้อที่ดินกลับคืนมา (รติดา แก้วจุลกาญจน์, 2554: 4; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2556; บุญลือ เจริญมี, 2556)

กระบวนการต่อสู้เรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อชาวบ้านได้ทราบว่าที่ดินที่เคยเช่าอยู่อาศัยมาหลายชั่วอายุคนกลายเป็นที่สาธารณะสมบัติแผ่นดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งจะมีการเก็บค่าเช่าในอัตราที่สูงเกินกว่าที่ชาวบ้านจะรับภาระได้ จึงเริ่มเคลื่อนไหวด้วยการเข้าไปยื่นหนังสือคัดค้านกับธนารักษ์จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายคือการได้รับสิทธิในการเช่าซื้อที่ดินกลับคืนมาเพราะชาวบ้านได้ผ่อนชำระเงินคืนแก่กองทุนหมุนเวียนที่ชาวบ้านกู้ยืมมาในรูปของค่าเช่าไปจนเกือบ

ครบแล้ว ซึ่งหากเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมที่ได้มีการกู้ยืมเงินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อชาวบ้านผ่อนชำระเงินครบแล้วที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นของสหกรณ์บ้านคลองโยงซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคล และสหกรณ์จะโอนที่ดินให้แก่สมาชิกในรูปแบบปัจเจกบุคคล ดังนั้นเป้าหมายของชาวบ้านในท้ายที่สุดแล้วคือการได้โฉนดที่ดินในรูปแบบปัจเจกบุคคล แต่การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในชุมชนทำได้เพียงชะลอการเก็บค่าเช่าของกรมธนารักษ์เอาไว้ก่อนเท่านั้น บุญลือ เจริญมี (2556) กล่าวถึงการเคลื่อนไหวในช่วงแรกนี้ว่าได้ใช้วิธีการแบบ “ผู้ดี” คือการไปยื่นหนังสือ คำร้องต่อหน่วยงานราชการ แต่พบว่า “เดินจนรองเท้าขาด ก็ไม่มีผล” หลังจากนั้นจึงได้เปลี่ยนวิธีการเรียกร้องโดยได้เข้าร่วมกับ คปท. ซึ่งชาวบ้านประเมินแล้วว่า การเข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนขนาดใหญ่จะทำให้มีอำนาจในการต่อรองมากกว่าที่ชุมชนจะขับเคลื่อนไปโดยลำพัง (บุญลือ เจริญมี, 2556; ประกาส ปิ่นตบแต่ง, 2556)

การเข้าร่วมกับ คปท. ของชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงเพื่อขับเคลื่อนนโยบายโฉนดชุมชน เริ่มต้นขึ้นเมื่อรัฐบาลอภิสิทธิ์ประกาศนโยบายโฉนดชุมชนประกอบกับความพยายามที่จะขยายแนวคิดโฉนดชุมชนของกลุ่ม คปท. แม้ว่าชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงจะไม่ได้ต่อสู้เพื่อให้ได้โฉนดชุมชนมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อได้พิจารณาแนวคิดของ คปท. แล้ว จึงเห็นว่าโฉนดชุมชนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้ชาวบ้านมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยมีเหตุผลในการพิจารณาสองประการสำคัญประกอบกันคือ 1) โอกาสสำเร็จ หากชาวบ้านยังคงเรียกร้องให้เป็นไปตามหลักการเดิมคือสิทธิในการเช่าซื้อที่ดินของชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงเพื่อที่ชาวบ้านจะได้ที่ดินมาเป็นของกลุ่มสหกรณ์และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ชาวบ้านในรายปัจเจก อาจต้องใช้เวลาในการต่อสู้ที่ยาวนานซึ่งยังไม่เห็นอนาคตว่าจะสำเร็จหรือไม่ ในขณะที่ชาวบ้านยังต้องจ่ายค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ในระหว่างที่กระบวนการต่อสู้ยังไม่สิ้นสุด และคาดว่าจะไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาสนับสนุนเพราะถือว่าการต่อสู้เพื่อนำที่ดินของรัฐมามอบให้ประชาชน ในขณะที่ โฉนดชุมชน ได้รับการประกาศเป็นนโยบายแล้ว และมีกลุ่ม คปท. เป็นกลุ่มภาคประชาชนที่ร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายอยู่ การเข้าร่วมกับ คปท. จะสามารถสร้างพลังให้กับชุมชนได้ และ 2) แนวคิดโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่ดี โดยจะทำให้ชาวบ้านในชุมชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกินและสามารถรักษาผืนที่ไว้ให้แก่ลูกหลาน หากชาวบ้านได้รับที่ดินแบบปัจเจก มูลค่าที่ดินที่มีโฉนดจะสูงมาก อาจถึงไร่ละ 1-2 ล้าน หนึ่งครอบครัวมีที่ประมาณ 10 ไร่ ถ้าขายได้ก็จะมีเงินถึง 10-20 ล้านบาท เพราะพื้นที่ชุมชนบ้านคลองโยงอยู่ท่ามกลางความเจริญและเป็นที่ยอมรับของนักลงทุน ดังนั้นเชื่อว่าชาวบ้านต้องขายที่ดินหมดแน่นอนซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่คงต้องการเช่นนั้นแต่เมื่อโอกาสสำเร็จเป็นไปได้ยาก ข้อเสนอของ คปท. จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ ด้วยความคิดที่ว่าจะทำให้สถานะของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนดีกว่าที่ต้องตกเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ซึ่งต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงและเสี่ยงต่อการถูกยึดที่ดินคืนเพื่อไปให้บุคคลอื่นใช้ทำประโยชน์ ในขณะที่โฉนดชุมชน จะทำให้ชาวบ้านได้อยู่ในพื้นที่อย่างถูกกฎหมาย มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยโดยไม่มีรัฐบาลชุดใดหรือ

หน่วยงานใดจะสามารถมายึดที่ดินของชาวบ้านได้ แม้ว่าจะขายที่ดินไม่ได้แต่ก็ยังดีที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดโฉนดชุมชนส่วนหนึ่งได้รับการหยิบยื่นมาจากรัฐบาล และ คปท. แต่อีกส่วนหนึ่งก็มาจากการตัดสินใจร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนที่พิจารณาแล้วว่าแนวคิดโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่น่าจะแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ (บุญลือ เจริญมี, 2556; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2556)

ความเข้มแข็งของผู้นำและสมาชิกในชุมชนบ้านคลองโยง การสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชนคือกระบวนการสำคัญที่เกิดขึ้นในชุมชน ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ได้มีการจัดประชุมอยู่เสมอทุกสัปดาห์เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชน ทุกครั้งที่ผู้นำชุมชนไปดำเนินการเข้าร่วมกิจกรรมหรือมีข้อมูลเพิ่มเติมก็จะนำมาถ่ายทอดสู่ชาวบ้านให้รับรู้โดยทั่วกันเพื่อระดมความคิดและตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งการมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งและสมาชิกในชุมชนที่มีความตื่นตัว มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ทำให้การต่อสู้ของชุมชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถึงแม้ว่าชาวบ้านในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมจัดการที่ดินในระบบโฉนดชุมชนทั้งหมดแต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ยอมรับและพร้อมปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายโฉนดชุมชน ผู้นำชุมชนบ้านคลองโยงเชื่อว่าความเข้มแข็งของชุมชนส่วนหนึ่งมาจากการที่ระบบการจัดการในชุมชนอยู่ในรูปแบบของกลุ่มสหกรณ์ “ดีที่ว่าชุมชนเรามีการจัดระเบียบเป็นสหกรณ์มานานทำให้มวลชนของเราเข้มแข็ง” (บุญลือ เจริญมี, 2556)

การหนุนช่วยจากนักวิชาการ โดยในชุมชนบ้านคลองโยงมีบุคลากรทางด้านวิชาการคือ ประภาส ปิ่นตบแต่ง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นคนในท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและเป็นผู้ชี้แนะแนวทางในการเรียกร้องสิทธิให้กับสมาชิกในชุมชน สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับชาวบ้าน รวมถึงการชักนำสมาชิกให้เข้าร่วมกับ คปท. ด้วย ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2556) อธิบายถึงการสร้างพลังโดยใช้สื่อในการขับเคลื่อนเรียกร้องสิทธิในที่ดินของชุมชนบ้านคลองโยงในเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าร่วมกับ คปท. ว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นได้มีการปรึกษารื้อกับเครือข่ายสมัชชาคนจนที่เป็นสมาชิกใน คปท. อยู่ แต่ในฐานะเพื่อนที่เข้ามาช่วยคิดหาแนวทางว่าจะสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง วิธีการที่ออกมาคือการใช้สื่อสะท้อนมุมมองต่อสังคมให้ได้รับรู้ถึงปัญหาของชาวบ้าน ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (Thai PBS) และรูปแบบการใช้สื่อประเภทข่าวพลเมือง ซึ่งการออกสื่อจะทำให้สาธารณะเห็นว่ารัฐบาลไม่แก้ปัญหาให้กับประชาชน ทำให้เกิดพลังในการกดดันหน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน อย่างไรก็ตามการให้ข้อมูลข่าวสารโดยใช้ทีวีสาธารณะอาจทำให้ประเด็นขยายสู่สังคม มีประชาชนสนับสนุน แต่ในเชิงตัดสินใจเชื่อว่าไม่มีทางที่จะไปกดดันรัฐบาลได้ จึงต้องใช้การชุมนุมจากกลุ่มคนขนาดใหญ่ในการต่อรอง เพราะลำพังการขับเคลื่อนในชุมชนเองกับชาวบ้านไม่กี่คนคงสร้างพลังไม่ได้มากนัก การเข้าร่วมกับ คปท. ที่มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวกันมายาวนาน จะทำให้เกิดพลังทบทวี

ในการเรียกร้องสิทธิในที่ดินของชุมชนได้มากกว่า ดังนั้นการได้รับการหนุนช่วยจากบุคลากรทางด้านวิชาการเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญต่อการที่ชุมชนจะได้รับโฉนดชุมชน เพราะเป็นบุคคลที่สามารถชี้แนะแนวทาง สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับชาวบ้าน มีช่องทางในการผลักดัน และมีเครือข่ายทางวิชาการ ทำให้ชุมชนได้เข้าร่วมกับ คปท. จนถึงการเป็นพื้นที่ชุมชนนำร่องโฉนดชุมชนและได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่สุด ผู้นำชุมชนบ้านคลองโยงกล่าวถึงประเด็นที่มี ประภาส ปิ่นตบแต่ง เข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันของชุมชนว่า “ถ้าเขาไม่เข้ามาชุมชนเข้มแข็งก็เข้มแข็งก็ไม่มีความหมาย” (บุญลือ เจริญมี, 2556)

ในเรื่องความพร้อมของชุมชน จากรายงานการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคกลาง สรุปข้อมูลพอสังเขปได้ว่า ชุมชนบ้านคลองโยง ตั้งอยู่ในตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล 1,400 ไร่และ อำเภอนครชัยศรี 400 ไร่ เป็นที่ดินประเภทที่ราชพัสดุมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินคือกรมธนารักษ์ สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำการเกษตร มีจำนวนประชากรในชุมชน 176 ครัวเรือน 838 คน ในการการบริหารชุมชนเดิมเคยจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และมีหลักฐานว่าสหกรณ์ได้จัดการประชุมทุกปีเพื่อดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และมีกฎระเบียบของชุมชนในรูปแบบของข้อบังคับสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และมีการจัดทำระเบียบโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงเพิ่มเติมแล้วหลังเข้าร่วมดำเนินงานตามนโยบาย ทางคณะผู้สำรวจและตรวจสอบพื้นที่เห็นว่าชุมชนมีความพร้อมทั้งในด้านพื้นที่ที่มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างชัดเจนโดยมีการกำหนดขอบเขตที่ดินทุกแปลงลงในพื้นที่

ประเด็นทางการเมือง ในเบื้องต้นที่เริ่มมีการขอดำเนินงานโฉนดชุมชน ที่ดินชุมชนบ้านคลองโยงเป็นที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ แต่ได้มีการใช้มติคณะรัฐมนตรีในการเปิดช่องทางให้สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนบ้านคลองโยงได้ โดยเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมธนารักษ์โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ให้แก่สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงเพื่อนำไปบริหารจัดการให้เป็นประโยชน์แก่สมาชิกตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ด้วยเหตุผลที่ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีโครงการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยนำเงินทุนช่วยเหลือเกษตรกรไปจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาให้เกษตรกรสมาชิกได้เช่าซื้อ แต่ด้วยเหตุที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินราชพัสดุตามกฎหมาย ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 ให้กระทรวงการคลังถือเป็นแนวปฏิบัติว่าที่ดินราชพัสดุไม่ควรโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่สหกรณ์นิคมหรือองค์กรอื่นใด จึงต้องมีมติ ขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 เพื่อเปิดช่องให้มีการโอนที่ดินราชพัสดุไปเป็นของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2553) หลังจากนั้นจึงมีมติคณะรัฐมนตรี 14 ธันวาคม 2553 เรื่องการขายที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด จังหวัดนครปฐม มีการอนุมัติให้

โอนกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ชุมชนคลองโยงโดยมีเงื่อนไขคือห้ามมิให้นำไปจำหน่ายจ่ายโอนให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาท หรือผู้มีสิทธิ์ได้รับมรดกของสมาชิก (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2553) หลังจากที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วทำให้ที่ดินที่นำมาจัดโฉนดชุมชนดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินของรัฐอีกต่อไปแต่เป็นของคณะนิติบุคคลในนามของ “สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด” ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และสามารถนำที่ดินมาดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการดำเนินงานโฉนดชุมชนในชุมชนบ้านคลองโยงมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง คือเกิดการต่อรองระหว่างรัฐบาลและชุมชนบ้านคลองโยง คือเมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายออกมาแล้วย่อมต้องการสร้างรูปธรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ชุมชนบ้านคลองโยงต้องการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย หากชุมชนยอมรับนโยบายโฉนดชุมชน รัฐบาลจะสามารถสนับสนุนให้มีการโอนที่ดินกลับมาเป็นของสหกรณ์ได้ แต่หากชุมชนจะเรียกร้องเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจเจก เชื่อว่าไม่มีรัฐบาลจะสนับสนุน นอกจากนั้นชุมชนเองก็มีความพร้อมในด้านพื้นที่ คุณสมบัติและแผนการบริหารจัดการชุมชน อีกทั้งยังมีพื้นที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ นักข่าวเข้าถึงสะดวกเป็นโอกาสในการประชาสัมพันธ์นโยบายไปด้วย เมื่อชุมชนตกลงเข้าร่วมนโยบายรัฐบาลจึงใช้มติคณะรัฐมนตรีในการเปิดช่องทางการโอนกรรมสิทธิ์จากเดิมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคล ทำให้ชุมชนสามารถดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของโฉนดชุมชนและเงื่อนไขของสหกรณ์ควบคู่กันไปด้วย

5.6.4.2 กรณีชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด จ.ลำพูน ในอดีตที่ดินที่ชาวบ้านในชุมชนอาศัยและทำกินอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ชาวบ้านเคยใช้เลี้ยงสัตว์เมื่อตอนที่ชาวบ้านยังทำการเกษตร แต่ด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับทำให้ชาวบ้านต้องขายที่ดินทำกินของตนเองและเข้าไปทำงานรับจ้าง ใช้แรงงานในตัวเมืองจนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2540 ที่มีอัตราการจ้างงานลดลงมาก ส่งผลให้ชาวบ้านไม่มีงานทำและไร้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ในปี 2543 ชาวบ้านจึงรวมตัวกันเข้าไปบุกเบิกที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าบริเวณโดยรอบหมู่บ้านไร่ดง ต.น้ำดิบ และบ้านแม่อาว ต.นครเจดีย์ ซึ่งชาวบ้านมั่นใจว่าไม่มีผู้ครอบครอง แต่ต่อมากลับพบว่ามียุทธินายทุนมาอ้างว่าที่ดินดังกล่าวมีโฉนดที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งที่ชาวบ้านเห็นว่าที่ดินผืนนี้ไม่มีผู้ใช้ประโยชน์มานานกว่าสี่สิบปี จึงเกิดข้อพิพาทในการแย่งชิงสิทธิในที่ดินผืนดังกล่าว ในที่สุดชาวบ้านเป็นผู้ชนะโดยศาลได้สั่งเพิกถอนสิทธิของนายทุนและทำให้ที่ดินดังกล่าวกลับไปตกเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมี ส.ป.ก. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินดังกล่าว หากชาวบ้านต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินเหล่านั้นสามารถดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นรายปัจเจกบุคคลได้ โดยจะได้รับเป็น ส.ป.ก. 4-01 คือ เอกสารสิทธิที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำการเกษตร แต่จากประสบการณ์การสูญเสียที่ดินทำให้ชาวบ้านในชุมชนคิดว่าถ้าได้สิทธิในลักษณะของปัจเจก

บุคคลมาสุดท้ายจะนำไปสู่การขายสิทธิ์ หรือการสูญเสียสิทธิในรูปแบบต่างๆ ได้ซึ่งจะทำให้ที่ดินหลุดมือไปอีก จึงคิดว่าต้องหาวิธีที่จะทำให้ที่ดินไม่สามารถหลุดมือไปจากสมาชิกในชุมชนได้จากการถอดบทเรียนร่วมกันของชาวบ้านโดยกลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนที่มาจากการรวมตัวกันของผู้ที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินและมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ชุมชนบ้านไร่ตรง หนองสมณะใต้ และบ้านแม่อาว อ. ป่าซาง จ. ลำพูน ทำให้เกิดความคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรกและได้ขยายแนวคิดต่อไปยังเครือข่ายภาคประชาชนที่ประสบปัญหาสิทธิที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐในทั่วประเทศภายหลังรวมตัวกันเป็น คปท. ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายที่ผลักดันให้มีนโยบายโฉนดชุมชนขึ้นมาและเนื่องจากว่าแนวคิดโฉนดชุมชนเริ่มต้นมาจากการเรียนรู้ร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนบ้านแม่อาวร่วมกับชุมชนอื่นๆ บริเวณใกล้เคียงดังกล่าว จึงทำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของนโยบายโฉนดชุมชนและพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายระบุไว้ (รังสรรค์ แสนสองแคว, 2556; ประยงค์ ดอกสำเภา, 2556; สังวาล กันธรรม, 2556)

ในด้านความเข้มแข็งของสมาชิกในชุมชนบ้านแม่อาวและชุมชนบ้านไร่ตรง นางสังวาล กันธรรม (2556) ผู้นำชุมชนบ้านแม่อาวอธิบายว่า ชาวบ้านในชุมชนมีความเข้าใจร่วมกันและปฏิบัติตามแนวคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาเป็นเวลาเกือบสิบสามปีแล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรายละเอียดพอสังเขปคือ การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกในชุมชนได้คนละ 1 ไร่ 1 งาน ซึ่งถือว่าเพียงพอต่อการทำกิน ปลูกผักทำสวน และเลี้ยงสัตว์ได้ มีการห้ามซื้อขายสิทธิ์ให้กับคนนอกที่ไม่ได้อยู่อาศัยในชุมชน หากฝ่าฝืนจะมีการยึดพื้นที่มาเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนและไม่ให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกลับมาทำกินในพื้นที่อีก ด้วยความที่ชุมชนมีความสามัคคี มีการรวมตัวกันช่วยเหลือกันในชุมชนมีการดำเนินงานเป็นหมู่คณะ เมื่อมีประเด็นที่ต้องตัดสินใจสมาชิกในชุมชนจะช่วยเหลือกันระดมความคิดเห็นกันก่อนมีการตัดสินใจทุกครั้งจึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนมีความเห็นว่าสมาชิกในชุมชนบ้านแม่อาวและบ้านไร่ตรงมีความเข้มแข็ง ซึ่งการเข้าร่วมอยู่ใน คปท. ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สนับสนุนให้ชาวบ้านในชุมชน มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน เพราะนักวิชาการจากเครือข่ายดังกล่าวจะเข้ามาช่วยอธิบาย ให้ความรู้และแนะนำแนวทางเกี่ยวกับการขออนุญาตโฉนดชุมชนว่า ชาวบ้านจะต้องตั้งคณะกรรมการชุมชน จัดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ติดต่อขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. จึงจะขออนุญาตโฉนดชุมชน เป็นต้น ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ คปท. จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ

ชุมชนบ้านแม่อาวและบ้านไร่ตรงได้ถูกเสนอชื่อโดย คปท. ให้เป็นชุมชนนารองในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน หลังจากนั้นคณะกรรมการ ปจช. ได้มีมติให้สำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนเพื่อพิจารณาความพร้อมของชุมชนต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชน จากการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่พบว่าชุมชนมีความพร้อมทั้งในด้านพื้นที่ ความเข้มแข็งของชุมชนและความพร้อมด้านเอกสารหลักฐานของชุมชน โดย นางสังวาล กันธรรม ผู้นำชุมชนบ้าน

แม่อาวได้ยื่นคำขอให้จัดโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 5 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2553 โดยลงนามเป็นประธานกรรมการชุมชนร่วมกับคณะกรรมการจำนวน 16 คน มีคุณสมบัติเป็นไปตามที่ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนด ยื่นคำร้องเพื่อขอดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนบ้านแม่อาว ตั้งอยู่หมู่ที่ 3 ถนนลำพูน-ลี้ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน มีพื้นที่ชุมชนจำนวน 142 ไร่ 92 ตารางวา อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ทิศเหนือติดต่อกับบ้านหนองสมณะ ทิศใต้ติดต่อกับเขตอำเภอบ้านโฮ้ง ทิศตะวันออกติดต่อกับบ้านโป่งรุและทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลน้ำดิบ มีประชากรในชุมชนจำนวน 89 ครัวเรือน 253 คน ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านแม่อาว แต่เดิมบ้านแม่อาวมีชื่อเดิมว่าแม่อาวโทกน้ำกาด ซึ่งเป็นการเรียกตามภูมิประเทศบริเวณหนองน้ำหรือโทก ที่มีความเย็นจัดซึ่งภาษาท้องถิ่นเรียกว่า น้ำกาด ชาวบ้านในชุมชนแม่อาวได้ร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ในชุมชนซึ่งแต่เดิมเป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่ามานานหลายสิบปีต่อมาชาวบ้านได้เข้าไปพัฒนาพื้นที่เพื่อใช้ในการทำสวนประกอบเกษตรกรรมและใช้เป็นที่อยู่อาศัยในบางส่วน จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านในชุมชนพบว่าชาวบ้านได้เข้ามาอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายายและมีหลักฐานทางด้านประวัติการดำเนินงานของชุมชน ทางคณะทำงานจึงมั่นใจว่าเป็นไปตามข้อกำหนดว่าชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศใช้ ลักษณะของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนส่วนใหญ่ใช้ปลูกกล้วยเป็นหลักส่วนนอกจากนั้นมีการปลูกผัก เช่นชะอม พริก มะเขือ หมุนเวียนกันไป โดยมีแผนที่แสดงการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และแผนที่แสดงแปลงที่ดินที่มีการถือครอง

หลังจากที่คณะทำงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ได้นำเสนอข้อมูลด้านความพร้อมของชุมชนต่อ ปจช. ครบถ้วนแล้ว ปจช.จึงได้ประสานงานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่คือ ส.ป.ก. ให้พิจารณาดำเนินการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ได้ตามกฎหมาย ชุมชนบ้านแม่อาวจึงได้จัดตั้งเป็น “สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัด” ซึ่งสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวไม่ได้มีเพียงชุมชนบ้านแม่อาวเท่านั้นแต่ยังมีชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง และชุมชนบ้านหนองสมณะใต้ อำเภอ ป่าซาง จังหวัดลำพูน ที่มีความประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัดด้วย เมื่อชุมชนบ้านแม่อาวเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ดังกล่าวแล้วจึงใช้นามของสหกรณ์ฯเสนอต่อ ส.ป.ก. ให้อนุญาตให้สมาชิกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนบ้านแม่อาวได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่เพื่อประกอบเกษตรกรรมร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนได้พิจารณาคำขอรับจัดการที่ดินของสหกรณ์ฯและมีมติเห็นชอบให้สหกรณ์ฯ ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา ในที่สุดจึงมีการอนุมัติให้มีการจัดที่ดินให้กับสหกรณ์การเกษตรไร่นาชุมชนป่าซางจำกัด เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินบ้านแม่ลาว ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ด้วยเนื้อที่ 142 ไร่ 80 ตารางวา ดูหนังสือแสดงการอนุญาตให้ชุมชนบ้านแม่ลาว เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังภาพที่ 5.13 ซึ่งสังเกตได้ว่าพื้นที่ลดลงเล็กน้อยจากเดิมที่ชุมชนเสนอว่ามีพื้นที่ 142 ไร่ 92 ตารางวาเป็น 142 ไร่ 80 ตารางวา เนื่องจากการตรวจสอบรังวัดพื้นที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ตามขอบเขตที่หน่วยงานกำหนด ซึ่งชุมชนก็ยอมรับพื้นที่ตามที่ได้รับอนุญาต เมื่อชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่แล้ว ปจช.จึงได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนแก่ชุมชนแม่ลาว นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินได้เข้าใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ตามพื้นที่ที่ของชุมชนบ้านไร่ตรงไม่ได้อยู่ในพื้นที่ของ สปก. ทั้งหมด โดยเป็นพื้นที่ของเอกชน 46 ไร่ ซึ่งต้องใช้งบประมาณประมาณ 3.8 ล้านบาทในการซื้อที่ดินส่วนดังกล่าวจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้นแม้ว่าจะได้รับโฉนดชุมชนแล้วแต่ก็ยังติดปัญหาคือไม่สามารถนำพื้นที่ที่เหลือมาจัดโฉนดชุมชนให้ชาวบ้านได้ เพราะที่ดินผืนดังกล่าวไม่ได้เป็นของรัฐและรัฐไม่มีสิทธิยึดที่ดินของประชาชนกลุ่มหนึ่งมาจัดให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ชุมชนบ้านไร่ตรงได้รับโฉนดชุมชนเป็นแห่งที่สามก็จริงแต่ในนามของสหกรณ์การเกษตรไร่นาชุมชนป่าซางจำกัดซึ่งถือว่าเป็นชาวบ้านกลุ่มเดียวกันกับชุมชนบ้านแม่ลาว (รังสรรค์ แสนสองแคว, 2556)

5.6.4.3 สรุปเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน แม้ว่าชุมชนบ้านคลองโยงจะไม่ได้มีหลักคิดและอุดมการณ์ในเรื่องการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมานานเหมือนกับชุมชนบ้านแม่ลาวแต่ก็ได้เข้าร่วมกลุ่มกับ คปท. เพื่อผลักดันนโยบายโฉนดชุมชนทำให้ชุมชนคลองโยงเป็นชุมชนหนึ่งที่ถูกเสนอรายชื่อในฐานะชุมชนนำร่องเช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่ายของ คปท. โดยที่ชาวบ้านในชุมชนบ้านคลองโยงและชุมชนบ้านแม่ลาวต่างก็มีความเข้าใจในหลักการและแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนและเห็นความสำคัญของการใช้การจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบของโฉนดชุมชนแม้จะมีเหตุผลที่ต่างกันคือชุมชนบ้านแม่ลาวมีประสบการณ์สูญเสียที่ดินไปจากสมาชิกในชุมชนจึงต้องการปกป้องผืนดินไว้ไม่ให้ตกไปเป็นของผู้อื่น ในขณะที่ชุมชนบ้านคลองโยงต้องการสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างมั่นคงไม่ต้องกลัวว่ารัฐจะยึดที่ดินไป เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวชาวบ้านทั้งสองชุมชนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายได้ระบุไว้ ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และดำเนินงานตามหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนด้วย การยอมรับในนโยบาย หลักคิด แนวทางในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ความพร้อมในด้านพื้นที่ของชุมชนที่สามารถนำมาจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ ประกอบกับความเข้มแข็งและการให้ความร่วมมือ

กับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานโฉนดชุมชนทำให้ทั้งสองชุมชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 สรุปเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนได้เป็น 5 ประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกการต่อสู้อย่างยาวนานเรื่องสิทธิทำกินในที่ดิน จะเห็นได้ว่าทั้งชาวบ้านในชุมชนบ้านคลองโยงและบ้านแม่อาวต่างก็ได้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินชุมชนมานาน สมควรได้รับความชอบธรรมในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินผืนดังกล่าว จึงออกมาต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินทำกิน โดยสมาชิกชุมชนบ้านคลองโยงได้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อเช่าซื้อที่ดินมาเป็นเวลานานตั้งแต่ พ.ศ. 2518 แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของหน่วยงานราชการทำให้ชุมชนเสียสิทธิในที่ดินที่พึงได้รับ และกำลังอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยกันมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย จึงทำให้ชุมชนต้องออกมาเรียกร้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ซึ่งนับจากที่ชาวบ้านเริ่มตื่นตัวขับเคลือนกันอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2549 จนกระทั่งได้รับโฉนดชุมชนเมื่อ กุมภาพันธ์ 2554 เป็นเวลากว่าสี่ปี ส่วนชุมชนบ้านแม่อาวได้ทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นเวลานานกว่าสี่สิบปีและผ่านการต่อสู้เพื่อให้ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินในที่ดินผืนนั้นมาจนประสบความสำเร็จ แต่ด้วยประสบการณ์และวิสัยทัศน์ของชาวชุมชนบ้านแม่อาวที่ไม่ต้องการสูญเสียที่ดินไปเหมือนในอดีตจึงทำให้ชาวบ้านออกมาเรียกร้องและขยายแนวคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 จนกระทั่งได้รับโฉนดชุมชนเมื่อ มีนาคม 2554 นับเป็นเวลาเกือบสิบปีกว่าจะได้รับโฉนดชุมชนตามที่เรียกร้อง ซึ่งการร่วมต่อสู้มาเป็นเวลานานทำให้ทั้งสองชุมชนมีประสบการณ์มีความเข้มแข็ง เกิดความร่วมมือร่วมใจกันส่งผลให้ทั้งสองชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

ประเด็นที่สอง การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง ในที่นี้หมายถึงรวมถึงความเข้มแข็งของทั้งตัวผู้นำชุมชนและชาวบ้าน ซึ่งมีลักษณะที่ปรากฏในทั้งสองชุมชนเหมือนกันคือ การที่สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นอะไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องในชุมชนจะมีการจัดประชุมแลกเปลี่ยนแนวคิดและมีการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชนและชาวบ้านเสมอ รวมถึงการเลือกที่จะบริหารจัดการที่ดินในชุมชนก็มาจากการที่ชาวบ้านในชุมชนมีความคิดเห็นร่วมกันว่าจะแก้ไขปัญหาด้วยการขอดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งทั้งชุมชนบ้านคลองโยงและบ้านแม่อาวมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งสามารถรวบรวมความคิดของคนในชุมชน และเป็นศูนย์กลางให้กับชาวบ้านได้ ประกอบกับชาวบ้านเองมีความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจและเชื่อมั่นในตัวผู้นำชุมชนในระดับหนึ่ง จึงทำให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน

ประเด็นที่สาม การเข้าร่วมกับ คปท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) คือกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนที่ริเริ่มผลักดันนโยบายโฉนดชุมชนต่อรัฐบาล และมีตัวแทนจากกลุ่มเครือข่ายดังกล่าวเข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะผู้กำหนด

นโยบายอยู่ด้วย ดังนั้นชุมชนที่เข้าร่วมขับเคลื่อนกับเครือข่าย คปท. จะมีสิทธิ์ได้รับการพิจารณาให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนก่อนในฐานะชุมชนนำร่องโฉนดชุมชน กรณีชุมชนบ้านแม่อาว เป็นชุมชนในกลุ่มแรกๆ ที่เข้าร่วมกับ คปท. โดยเริ่มแรกได้รวมตัว กับชุมชนข้างเคียงคือ บ้านไร่แดง และบ้านหนองสมณะใต้ ในนาม “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านไร่แดง-หนองสมณะใต้-แม่อาว” อำเภอป่าซาง จ. ลำพูน ซึ่งเป็นชุมชนที่คิดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่ภายหลังได้รวมกับเครือข่ายภาคประชาชนกลุ่มอื่นทั่วประเทศที่ประสบปัญหาที่ดินทำกินในลักษณะเดียวกัน เกิดเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยในที่สุด ส่วนกรณีชุมชนบ้านคลองโยงแม้จะไม่ได้เข้าร่วมผลักดันโฉนดชุมชนกับ คปท. มาตั้งแต่แรกเหมือนกับชุมชนชนบ้านแม่อาว แต่เนื่องจากศักยภาพของชุมชนที่มี ความรู้ความเข้าใจ ปรับแนวคิดให้ยอมรับเงื่อนไขของนโยบาย และพร้อมต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชนจึงทำให้ได้รับการเสนอรายชื่อให้ เป็นชุมชนนำร่องโฉนดชุมชนจาก คปท. เช่นเดียวกัน ส่งผลให้ได้รับโฉนดชุมชนในที่สุด

ประเด็นที่สี่ การมีหน่วยงานรองรับสิทธิ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย ทั้งชุมชนบ้านคลองโยงและชุมชนบ้านแม่ต่างก็มีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย โดยกรณีชุมชนบ้านคลองโยงคือการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่จัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ได้ใช้ประโยชน์ เดิมก่อนที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของสหกรณ์บ้านคลองโยงนั้น อยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์แต่ภายหลังได้มีคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้ส่งมอบที่ดินให้แก่สหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเงื่อนไขว่าไม่ให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สมาชิกเพียงแต่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ดังนั้นชาวบ้านชุมชนบ้านคลองโยงจึงมีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในฐานะสมาชิกของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่จัดสรรที่ดินให้สมาชิก และครอบครัวได้ใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย ส่วนกรณีชุมชนบ้านแม่อาวเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ที่มีกฎหมายอนุญาตให้คณะนิติบุคคลขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อทำการเกษตรได้ ชาวบ้านชุมชนบ้านแม่อาวจึงรวมตัวกันจดทะเบียนในนาม “สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด” และชุมชนบ้านแม่อาวก็ได้รับการอนุญาตจาก ส.ป.ก. ให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ตามกฎหมาย แม้ว่าสถานะของหน่วยงานหรือองค์การที่รองรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของทั้งสองชุมชนจะมีความแตกต่างกันคือ ของชุมชนบ้านแม่อาวเป็นหน่วยงานภาครัฐ และของชุมชนบ้านคลองโยงเป็นองค์การภาคเอกชน อย่างไรก็ตามทั้งสองชุมชนก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของนโยบายโฉนดชุมชนเหมือนกัน

และประเด็นสุดท้าย การหนุนช่วยจากนักวิชาการ สังเกตได้ว่าทั้งชุมชนบ้านแม่อาวและชุมชนบ้านคลองโยงได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการในการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจ และชี้แนะแนวทางในการเรียกร้องสิทธิ์ในที่ดินของชุมชน โดยในชุมชนบ้านแม่อาวได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการในกลุ่ม คปท. มาช่วยแนะนำและขับเคลื่อนชุมชนไปพร้อมๆ กับชุมชนอื่นในเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ส่วนชุมชนบ้านคลองโยงมี

นักวิชาการเป็นคนในท้องถิ่นเป็นผู้นำในการริเริ่มต่อสู้เรียกร้องและแนะนำให้สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมขับเคลื่อนกับ คปท. ซึ่งการได้รับการหนุนช่วยจากนักวิชาการของทั้งสองชุมชน ทำให้ชาวบ้านในชุมชนคลองโยงและชุมชนบ้านแม่อามีความรู้ความเข้าใจในนโยบายโฉนดชุมชน ยอมรับและพร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของนโยบาย ส่งผลให้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในที่สุด

ตารางที่ 5.5 สรุปผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

ประเด็น	บ้านแม่อ่าว	บ้านคลองโยง
การต่อสู้อย่างยาวนานเรื่องสิทธิทำกินในที่ดิน	✓	✓
การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง	✓	✓
การเข้าร่วมกับ คปท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย	✓	✓
การมีหน่วยงานรองรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย	✓	✓
การหนุนช่วยจากนักวิชาการ	✓	✓

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายรวมถึงเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนจำกัดได้รับโฉนดชุมชน ซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบคำถามในการวิจัยที่ว่า มีเงื่อนไขหรือสาเหตุอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้า และเพราะเหตุใดทั้งสองชุมชนดังกล่าวจึงได้รับโฉนดชุมชน เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชนดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้จำกัดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาวิจัยโดยเริ่มตั้งแต่มีการประกาศนโยบายในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 จนถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2555 เป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของนโยบาย ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบ่งเป็น 3 กลุ่มได้แก่ 1) คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง 3 ท่าน 2) ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน 3 ท่าน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน 3 ท่าน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน 3 ท่าน และ 3) กลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับโฉนดชุมชน ประกอบด้วย สมาชิกจากสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด 2 ท่าน และสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัด 2 ท่าน รวมกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ทั้งหมด 16 ท่าน

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเริ่มจากการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาขึ้นมาเพื่อช่วยในการเก็บข้อมูล แต่ปล่อยให้ข้อมูลเป็นไปตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงไม่ยึดกรอบแนวคิด จากนั้นทำการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำรหัสข้อมูล (Coding) เพื่อจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ทำข้อสรุปชั่วคราวและสร้างบทสรุปของการศึกษา วิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมประกอบด้วยตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า และการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนใช้วิธีการวิเคราะห์หาสาเหตุของ Mill สรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

ในส่วนของการสรุปผลการศึกษานำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ ผู้วิจัยได้จำแนกการอธิบายเป็นสามส่วนตามประเด็นที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของการศึกษา ได้แก่ กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย และเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบาย อธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

6.1.1 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติเริ่มต้นขึ้นหลังจากที่นโยบายโฉนดชุมชนถูกประกาศขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการ “เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของโฉนดชุมชน” สามารถสรุปกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้เป็น 5 ขั้นตอนหลักได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การสร้างการยอมรับในนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน อธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

6.1.1.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย เนื่องจากว่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่ที่เกิดจากการผลักดันของภาคประชาชนในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) รัฐบาลจึงใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” โดยโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงานในระดับกระทรวง และตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ เร่งรัดการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามข้อเสนอของ คปท. หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ คปท. แล้วคณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมและเห็นสมควรว่าต้องมีคณะอนุกรมเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาแนวทางการดำเนินงานของนโยบาย โดยเฉพาะเรื่องโฉนดชุมชนซึ่งเป็นนโยบายใหม่ที่ยังไม่มีแนวทางหรือวิธีในการดำเนินงานอย่างชัดเจน จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน” และมอบหมายให้ทำการศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน จากนั้นมีการจัดตั้ง “สำนักงานโฉนดชุมชน” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่เลขานุการในการดำเนินงานตามนโยบาย และเป็นศูนย์กลางข้อมูลและการอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโฉนดชุมชน

6.1.1.2 การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่านโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่ยัง การจะกำหนดรายละเอียดของนโยบายได้นั้นจึงต้องเริ่มจาก

การศึกษาทำความเข้าใจเพื่อหาเจตนารมณ์ รายละเอียดตามข้อกฎหมายต่างๆ รวมถึงแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบาย ตลอดทั้งปี 2552 เป็นปีแห่งการริเริ่มในการทำความเข้าใจและข้อตกลงเรื่องนโยบายโฉนดชุมชน เป็นกระบวนการเตรียมในเรื่องรายละเอียดของนโยบาย แต่เนื่องด้วยหลักเกณฑ์แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนยังไม่มีกฎเกณฑ์หรือกฎหมายใดขึ้นมารองรับโดยเฉพาะและยังขาดหน่วยงานกลางที่เป็นเจ้าภาพในการรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนยังขาดหลักเกณฑ์ รายละเอียดวิธีการที่ชัดเจนสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะอนุกรรมการในการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการถือครองที่ดินของรัฐจึงเห็นสมควรว่าน่าจะต้องออกเป็นกฎหมาย แต่ด้วยความคิดที่ว่ากระบวนการในการร่างกฎหมายนั้นต้องใช้เวลาอันกว่าจะสามารถดำเนินการได้ จึงตกลงกันว่าให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมารองรับอำนาจในการจัดการเสียก่อน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ถือปฏิบัติในเบื้องต้น และคิดว่าเป็นวิธีที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้เร็วที่สุด

หลังจากได้ข้อสรุปว่าจะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานโฉนดชุมชน คณะอนุกรรมการดังกล่าวจึงได้ร่วมกับคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี พิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนขึ้น โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน ภาครัฐ และนักวิชาการร่วมด้วย เมื่อร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสร็จสิ้น สาทิตย์ วงศ์หนองเตย ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ จึงได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประกาศใช้ต่อไป จากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างระเบียบและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่ใช้เวลากว่าเจ็ดเดือนกว่าจะประกาศใช้ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องนำร่างระเบียบฯ ที่ได้มาพิจารณาเพื่อให้ถูกต้องตามหลักการทางกฎหมายกฤษฎีกาและเนื้อหาสาระของนโยบายจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้ร่างระเบียบฯ ดังกล่าวผ่านการปรับแก้เนื้อหาไปบางส่วน เมื่อร่างระเบียบผ่านการปรับแก้จากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ยังไม่ได้นำมาประกาศใช้ในทันที เพราะว่ามีบางประเด็นที่คณะกรรมการในการร่างระเบียบไม่เห็นด้วยและเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาปรับแก้อีกครั้งจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย นโยบายจึงถูกนำมาประกาศใช้ได้อย่างเป็นทางการ โดยเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วและให้ดำเนินการต่อไปได้ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เมื่อได้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” แล้วนำไปสู่การแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” (ปจช.) ขึ้นมาเป็นรับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ในฐานะผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง จากนั้น ปจช. จึงได้กำหนดแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างละเอียดโดยประกาศเป็น “ประกาศคณะกรรมการ

ประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบาย

6.1.1.3 การสร้างการยอมรับในนโยบาย การสร้างการยอมรับในนโยบาย เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มมีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมาย ให้รับผิดชอบดำเนินงานเรื่องโฉนดชุมชน ได้มีการสื่อสารภายในองค์กรมีการประสานไปยัง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เชิญผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของนโยบายมารับฟังแนวคิดเรื่องนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งผู้กำหนดนโยบายเชื่อว่าการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย ทั้งหน่วยงานราชการ ภาคการเมือง และภาคประชาชน มามีส่วนร่วมในการร่างนโยบายตั้งแต่ต้นจะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกิดการยอมรับในนโยบาย ซึ่งในระหว่างที่มีการแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติได้มีการจัด ประชุมสร้างความเข้าใจขึ้นหลายครั้ง นอกจากจะเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกันแล้ว ยังเป็นการสร้างการยอมรับให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิด ความเป็นมา หลักการของนโยบาย หลักเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการให้ แสดงความคิดเห็น ปรับแนวคิดเข้าหากันอีกด้วย ซึ่งการสร้างการยอมรับในนโยบายโฉนดชุมชนได้ ดำเนินงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้องใน 3 กลุ่มหลักได้แก่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มเป้าหมายของ นโยบาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์ และผู้ปฏิบัติงาน ในสำนักงานโฉนดชุมชน มาปฏิบัติหน้าที่ในการ เผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานโฉนดชุมชน ทั้งภายในหน่วยงานราชการและสื่อสารสาธารณะด้วย

6.1.1.4 การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ภารกิจหลักที่ผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติจะต้องดำเนินงานคือการออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่มีความเหมาะสม ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่นโยบายได้กำหนดไว้ ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ เริ่มจาก การให้ชุมชนที่มีความ ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนตาม รูปแบบที่กำหนดไว้ จากนั้นสำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการสำรวจและตรวจสอบเอกสาร หาก ตรวจสอบแล้วพบว่าเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน สำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องดำเนินการแจ้ง กลับไปยังชุมชนให้จัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมมาให้สำนักงานโฉนดชุมชนเพิ่มหรือหากเป็นข้อมูลที่ต้อง อาศัยการลงสำรวจพื้นที่สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการเสนอรายชื่อให้ ปจช. พิจารณา เมื่อทาง คณะกรรมการ ปจช. อนุมัติให้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้วเป็นหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการร่วมกับสำนักงานโฉนดชุมชนในการลงพื้นที่เพื่อสำรวจตรวจสอบพื้นที่ต่อไป โดยคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 4 ชุดตามภูมิภาค เหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ กลาง และใต้ โดยคณะอนุกรรมการแต่ละชุดประกอบด้วยตัวแทน

ที่มาจากภาคการเมือง ข้าราชการจากสำนักงานโฉนดชุมชน ข้าราชการที่มาจากหน่วยงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน และคณะทำงานที่มาจากภาคประชาชน โดยมีกระบวนการในการปฏิบัติงานคือเมื่อได้รายชื่อชุมชนหรือพื้นที่ที่ทางคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนอนุมัติให้มีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้ว ทางคณะอนุกรรมการในแต่ละคณะจะมีการประชุมทำความเข้าใจวางแผน ส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มาจากสำนักงานโฉนดชุมชนจะเป็นเลขานุการ คอยบันทึกข้อมูล บันทึกการประชุม ลงทะเบียนเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีการลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้ง ลักษณะในการกำหนดพื้นที่ที่จะเลือกพื้นที่ที่สามารถเดินทางได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งก่อนที่จะลงพื้นที่จะต้องมีการประสานงานไปยังพื้นที่ก่อนไม่ว่าจะเป็นการประสานงานไปยังชุมชน หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้เตรียมพร้อมสำหรับการให้ความร่วมมือในการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ เมื่อลงไปถึงพื้นที่ชุมชน งานหลักที่จะต้องดำเนินการคือ 1) การตรวจสอบข้อมูลเชิงพื้นที่ว่าเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นลงมาที่ชุมชนด้วย 2) เมื่อลงไปที่ชุมชนจะต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจในนโยบายมีการประชุมร่วมกับชาวบ้านในชุมชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น 3) การสำรวจตรวจวัดขอบเขตพื้นที่ที่จะขอดำเนินงานโฉนดชุมชน 4) การรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของชุมชนและข้อมูลเอกสารของชุมชนตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้

หลังจากที่มีการตรวจสอบคำขอ เอกสารหลักฐานและสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงานโฉนดชุมชนจะดำเนินการเสนอคำขอและเอกสารหลักฐานของชุมชนเพื่อให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนพิจารณาให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป โดยคณะกรรมการ ปจช. จะทำการประชุมเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่โดยใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ปจช. ในการพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนซึ่งเป็นไปตามหลักการของนโยบายและหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบและคำสั่งของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเป็นสำคัญ และหากคณะกรรมการ ปจช. มีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วทางสำนักงานโฉนดชุมชนจะต้องแจ้งมติดังกล่าวพร้อมกับส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมาย กรณีชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันได้ตามกฎหมาย สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชน ถือเป็นเสร็จสิ้นกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนซึ่งเป็นผลผลิตของนโยบาย และสำนักงานโฉนดชุมชนจะทำหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละชุมชนเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่นโยบายกำหนดไว้

6.1.1.5 การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หลังจากที่ได้มีการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนแล้วในระยะเวลาหนึ่งพบว่า ไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ในหลายพื้นที่เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเท่าที่ควร

ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของโฉนดชุมชน และเพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

6.1.2 เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

จากการวิเคราะห์เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย พบว่ามีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติทั้งหมด 19 เงื่อนไข จำแนกการอธิบายเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย 2) ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน 4) ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ด้านการเมืองและระบบราชการ และ 6) ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย อธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

6.1.2.1 ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย มี 2 เงื่อนไข ได้แก่

1) ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย นโยบายโฉนดชุมชนถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านที่ดินทำกินของเกษตรกรยากจนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่สำคัญสามประการด้วยกันคือ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ความขัดแย้งในที่ดินทำกิน และการสูญเสียที่ดิน รัฐบาลได้รับทราบปัญหาเหล่านี้มาจากเครือข่ายภาคประชาชนในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่เข้ามาเสนอปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยรัฐบาลเห็นว่าเป็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสนใจอยู่แล้วเพียงแต่ยังไม่ได้มีนโยบายออกมาประกอบกับที่มีผลงานด้านวิชาการเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินอยู่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจดำเนินงานตามข้อเรียกร้องของประชาชนโดยการประกาศใช้นโยบายโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการ เนื้อหาสาระหลักของนโยบายออกมาในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 มีสาระสำคัญอยู่ที่การให้มีคณะกรรมการกลางชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐเหล่านั้นเพื่อดำเนินการขออนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างถูกต้องตามกฎหมายและชุมชนจะร่วมกันจัดการที่ดินตามแนวคิดของโฉนดชุมชนซึ่งเป็นการจัดการที่ร่วมกันอย่างอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และบริเวณข้างเคียง ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นคือ ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินเพราะชุมชนจะต้องยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐที่จัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ดังนั้นจึงตัดปัญหาเรื่องข้อพิพาทในการ

พิธีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาการสูญเสียที่ดิน ซึ่งจะไม่เกิดขึ้นเพราะประชาชนบริหารจัดการร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดที่แก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินในชุมชนโดยตรง และปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินจะไม่ขยายตัวมากขึ้นและในระยะยาวอาจมีแนวโน้มลดลงหากนโยบายสามารถช่วยให้สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้นได้ แม้ว่าลักษณะแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนจะมีความเป็นมาจากภาคประชาชน มีเหตุผลในเชิงวิชาการรองรับ และสอดคล้องกับกระแสในการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ด้วยความที่แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดใหม่จึงอาจส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายเกิดความล่าช้าเพราะต้องเสียเวลาไปกับการศึกษาหาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบาย อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายหรือระบบรองรับการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบชุมชน ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหลายหน่วยงานยังไม่ยอมรับแนวคิดดังกล่าว อย่างไรก็ตามหากมีกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายที่ดีพอ การเป็นแนวคิดใหม่ก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาในระยะยาว ดังนั้นผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งก็มาจากความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย

2) ความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบาย จากการศึกษาความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าส่วนใหญ่มีความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องรายละเอียดของนโยบาย หลักการ ความหมาย แนวทางการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนรูปแบบในการจัดการต่างๆ แต่อาจมีปัญหาเรื่องถ้อยคำที่ใช้ในการสื่อสารของผู้กำหนดนโยบายที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” กับ “สิทธิร่วม” ที่ก่อให้เกิดการตีความต่างกัน ส่วนความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายพบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในความหมายที่แตกต่างกันออกไปแสดงให้เห็นว่า นโยบายโฉนดชุมชนขาดเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน และไม่สมบูรณ์เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ที่ผลผลิตของนโยบายแต่ตั้งเป้าหมายไว้ที่กระบวนการในการดำเนินงาน นั่นคือการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนให้ได้ 30 ชุมชน ภายใน 120 วัน โดยไม่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ที่จำนวนชุมชนที่จะได้รับโฉนดชุมชน ซึ่งจากผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามการที่มี 2 ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน แล้วผู้กำหนดนโยบายประเมินว่านโยบายประสบความสำเร็จในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วนมีความคิดเห็นว่าการไม่ประสบความสำเร็จ

6.1.2.2 ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 2 เงื่อนไข ได้แก่

1) โครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน โครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงาน โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามนโยบาย มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการ และจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน

ขึ้นภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ราชการกลางในการดำเนินงาน รับผิดชอบงานเลขานุการ และงานธุรการ รวมถึงงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าโครงสร้างในการดำเนินงานมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายในสามประเด็นคือ ประเด็นแรกการมีส่วนร่วมจากบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการผ่านโครงสร้างแบบคณะกรรมการที่แต่งตั้งบุคลากรมาจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายประกอบด้วยบุคลากรจากหลายฝ่ายที่ทำงานร่วมกัน ในระดับปฏิบัติการที่มีบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมอยู่ในคณะทำงาน ช่วยให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้สามารถสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนในระดับตัดสินใจ การมีบุคลากรทั้งจากภาคการเมือง ประชาชน และข้าราชการ มามีส่วนร่วมทำให้นโยบายได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในแง่ของความโปร่งใสและความเป็นธรรม ประเด็นที่สองการใช้โครงสร้างแบบกรรมการในการดำเนินงานตามนโยบายก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากมีความเป็นทางการน้อย บุคลากรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ มีการประสานงานคือการสื่อสารทางตรงระหว่างผู้ปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่ทันเวลา และกระบวนการปฏิบัติงานไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนไม่สามารถทำนายได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่ต้องจัดการในแต่ละช่วงเวลา และค่อนข้างมีความยืดหยุ่นสูงในการดำเนินงาน มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตามโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโดนดชุมชนเกิดความสับสนเพราะมีความเคยชินกับการปฏิบัติงานในรูปแบบของระบบราชการที่มีความเป็นทางการสูงมากกว่า การดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการที่มีลักษณะการทำงานเป็นทีม และประเด็นที่สามคือความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน เพราะว่าการมีผู้รับผิดชอบและผู้ปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ยกตัวอย่างเช่นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โอกาสที่จะยกเลิกนโยบาย หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบาย รวมถึงทิศทางในการดำเนินงานดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวมาจากการมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

2) ทรัพยากรในการดำเนินงานนโยบายโดนดชุมชน ในเงื่อนไขนี้จะกล่าวถึงด้านบุคลากรและด้านงบประมาณในการดำเนินงาน ในส่วนของสำนักงานโดนดชุมชนมีปัญหาในด้านความเพียงพอและความสามารถในการดำเนินงานของบุคลากรกล่าวคือ มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ประกอบกับบุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้และประสบการณ์ในงานที่ทำส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนที่มีความชำนาญมากกว่าต้องรับภาระหนักส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามแม้ว่าในสำนักงานโดนดชุมชนจะมีปัญหาในเรื่องปริมาณของบุคลากรและความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน แต่ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานในส่วนของสำนักงานโดนดชุมชนเพียงอย่างเดียวยังมาจากการ

ดำเนินงานของคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการ ปจช. อีกด้วยซึ่งบุคลากรที่เข้ามาเป็นคณะทำงานในคณะอนุกรรมการเหล่านี้ล้วนแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานที่ทำ เช่น คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายจะมีบุคลากรด้านกฎหมายโดยเฉพาะอยู่ คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์จะประกอบด้วยบุคลากรที่รับผิดชอบอยู่ในกรมประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการด้านการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน ก็จะประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีความรู้ด้านภูมิศาสตร์ ด้านแผนที่ และด้านการลงสำรวจ หรือบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับพื้นที่ชุมชนอยู่แล้ว ทำให้ผลการดำเนินงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่เป็นไปตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้ ส่วนในด้านงบประมาณพบว่ามีค่าใช้จ่ายแต่ไม่ทันเวลาในบางกรณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณตามระบบราชการ ยกตัวอย่างเช่น ที่สมมารถ บัวแดง (2556) ต้องสำรองจ่ายงบประมาณไปก่อนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ทันเวลา และกรณีที่ทัศนีย์ พงษ์เกตุรา (2556) อธิบายว่ามีกรอบอนุมัติอัตรากำลัง แต่ไม่มีการตั้งงบประมาณไว้ ดังนั้น ทั้งประเด็นปัญหาในเรื่องบุคลากรและงบประมาณที่กล่าวไปในข้างต้นส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

6.1.2.3 ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มี 3 เงื่อนไข ได้แก่

1) กฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย เนื่องจากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่านโยบายโฉนดชุมชนดังนั้นในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนจึงต้องไม่ขัดต่อหลักการกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่หน่วยงานเจ้าของที่ดินยึดถือปฏิบัติอยู่ด้วย ยกตัวอย่างหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีกฎหมายที่สามารถอนุญาตให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำการเกษตรในรูปแบบโฉนดชุมชนได้ แต่จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นกลุ่มสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อนและทำการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ เมื่อได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของหน่วยงานได้ตามกฎหมาย หากชุมชนผ่านการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่แล้วพบว่ามีความพร้อม มีคุณสมบัติเหมาะสม ก็สามารถได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ ส่วนหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ยกตัวอย่างเช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและอนุรักษ์พื้นที่ป่า ดังนั้นในข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานไม่มีมาตราใดที่สามารถอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ จึงไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ ส่วนกรมป่าไม้ มีนโยบายของหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตปรับปรุงได้เรียกว่า

เป็นการดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) แต่ในข้อกำหนดระบุไว้ว่าต้องเป็นบุคคลธรรมดา กล่าวคือ ในรูปแบบปัจเจกบุคคลเท่านั้น ไม่ใช่ชุมชนหรือนิติบุคคล ดังนั้นจึงไม่สามารถ ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมป่าไม้เช่นเดียวกัน อีกหน่วยงานที่ไม่สามารถอนุญาตให้ ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนได้คือ กรมที่ดิน ที่อนุญาตให้บุคคลหรือกลุ่มนิติบุคคล สามารถขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ แต่ได้เพียงชั่วคราว ครั้งละไม่เกิน 5 ปี ในขณะที่นโยบาย โฉนดชุมชนมีแนวคิดเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยกำหนดระยะเวลาใน การอนุญาตไว้ 30 ปี ดังนั้นเงื่อนไขตามข้อกำหนดของกรมที่ดินไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของ นโยบายโฉนดชุมชนจึงไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนพื้นที่ของกรมที่ดินได้ นอกจากนี้ยังมี หน่วยงานที่มีกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้แต่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับ หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น กรมธนารักษ์ ที่สามารถกระทำได้โดยการให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือประชาชนเข้าทำประโยชน์อยู่อาศัย ทำกินในพื้นที่ได้โดยการเช่าหรือทำสัญญาต่าง ตอบแทน อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ของกรมธนารักษ์นั้นต้องขึ้นอยู่กับ บริบทในแต่ละพื้นที่ชุมชนและการตัดสินใจของหน่วยงานว่าจะยอมรับให้ประชาชนดำเนินงาน โฉนดชุมชนในพื้นที่ได้หรือไม่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบ กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการรับผิดชอบดูแลที่ดินมีความสำคัญมากต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

2) ทศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา พบว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายในหลายประเด็น ประเด็นแรกคือ การไม่เห็นว่านโยบายโฉนดชุมชนมีความจำเป็นเพราะในแต่ละหน่วยงานมี แนวทางหรือนโยบายในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่ดินอยู่แล้ว เช่น การให้ชุมชน ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. หน่วยงานจะออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่าง ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำโฉนดชุมชนมาทับซ้อนอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นภาระ ให้แก่ชุมชนเพิ่มขึ้นเพราะชุมชนจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของโฉนดชุมชนและของสทก. การ เกษตรด้วย ประเด็นที่สอง การไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจแก่ชุมชนในการบริหารจัดการ ในลักษณะการให้อำนาจทางปกครองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ยกตัวอย่าง เช่นหากมีการทุจริต หรือมีการบริหารจัดการชุมชนอย่างไม่โปร่งใส ก็ยังไม่มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ ประเด็นที่ สาม การไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนและชาวบ้าน โดยไม่เชื่อว่าชุมชนมีความเข้มแข็งหรือมี อุดมการณ์ในเรื่องโฉนดชุมชนจริง ไม่เชื่อว่าชาวบ้านต้องการบริหารจัดการร่วมกัน และไม่เชื่อ ว่าชาวบ้านจะอยู่อย่างอนุรักษ์ป่าได้ อีกประเด็นหนึ่งคือ การไม่เห็นด้วยที่โฉนดชุมชนไม่ยอมรับ การบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอยู่ จากหลักคิดแนวทางการ ดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนแสดงจุดยืนชัดเจนว่าไม่ต้องการจัดการที่ดินในลักษณะเดิม ที่มีอยู่ด้วยเหตุผลที่ระบบการจัดการในรูปแบบเดิมของหน่วยงานประสบความสำเร็จ มีปัญหา จึงต้องการจัดการในรูปแบบใหม่ทั้งที่ระบบการจัดการในรูปแบบเดิมมีอยู่แล้ว และประเด็น สุดท้ายคือการไม่เห็นด้วยกับการให้คนกลุ่มหนึ่งมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะสมบัติของ

แผ่นดิน เพราะจะทำให้ประชาชนทั้งประเทศเสียผลประโยชน์หากมีที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินลดลงและกลายเป็นสิทธิของคนเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

3) ความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการชุมชนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายโครงการชุมชนไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร โดยสังเกตได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการวางเฉย ไม่แก้ไขกฎระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโครงการชุมชนและอ้างว่าดำเนินงานไม่ได้เพราะไม่มีกฎระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกประเด็นหนึ่งคือ การไม่ปรับนโยบายเข้ากับงานประจำ โดยผู้ปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดสรรบุคลากรมาร่วมดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามที่มีคำสั่งทางราชการขอความร่วมมือมาเท่านั้นแต่ไม่ได้มีการจัดตั้งแผนก ฝ่ายหรือกอง ที่รับผิดชอบงานโครงการชุมชนโดยเฉพาะไว้ในหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความต่อเนื่อง และประเด็นสุดท้ายคือ การไม่ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการโครงการชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโครงการชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเต็มที่ กล่าวคือมีการส่งตัวแทนเข้าร่วมลงนาม และมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามข้อตกลงแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามในรายละเอียดของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเช่นไม่มีการพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบกฎหมายเกิดขึ้นหรือไม่ได้มีการเร่งรัดหาแนวทางในการออกโครงการชุมชนในพื้นที่นำร่องที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่

6.1.2.4 ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 เงื่อนไข ได้แก่

1) การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยอมรับปฏิบัติตามนโยบายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ก่อให้เกิดผลผลิตของนโยบายโครงการชุมชน ซึ่งพบว่าผู้ปฏิบัติมีพฤติกรรมเกิดขึ้นในสองลักษณะคือ ปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ และ ปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ โดยลักษณะในการปฏิบัติงานอย่างตั้งใจสังเกตได้จากการที่ผู้ปฏิบัติพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มีการศึกษาเนื้อหาของนโยบายอย่างลึกซึ้ง มีการคิดหาวิธีในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงาน และมีการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็ว อีกลักษณะที่พบคือการปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ แม้ว่าผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามภารกิจของนโยบายแต่พบว่าขาดความกระตือรือร้นหรือความตั้งใจในการทำงานโดยสังเกตได้ว่ามักจะมีการทำตามคำสั่งในงานที่ง่ายแต่หลีกเลี่ยงในงานที่ยาก เป็นลักษณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเรียกว่า “ทำงานตามสั่ง” และอีกลักษณะหนึ่งคือ การปฏิบัติงานอย่างขาดความผูกพันกับเป้าหมายในการดำเนินงาน กล่าวคือ การที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งทางราชการโดยไม่ผูกพันกับเป้าหมายว่าจะต้องร่วมมือให้ภารกิจสำเร็จในระดับใด เพียงแต่ร่วมดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ซึ่งผู้ปฏิบัติประเภทนี้มักจะขาดแรงจูงใจและไม่มีเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

2) การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติบางส่วนทั้งในระดับสูงและระดับล่างมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในสองลักษณะคือการไม่เข้ามาปรากฏตัวในสถานการณ์การดำเนินงานตามนโยบาย กล่าวคือไม่เข้าร่วมประชุมหรือไม่มาร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และลักษณะที่สองคือการลาออกจากความรับผิดชอบในนโยบาย บุคคลเหล่านี้เคยเข้ามาร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว แต่ในภายหลังผู้ปฏิบัติเหล่านั้นไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามนโยบายอีกจึงหลีกเลี่ยงด้วยการขอลาออกจากหน้าที่เพื่อที่จะไม่ต้องดำเนินงานตามนโยบาย

3) การถ่วงเวลา ผู้ปฏิบัติในประเภทนี้จะแสดงพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่เป็นการปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายแต่ก็ไม่พบความคืบหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายเช่นเดียวกัน โดยมักจะแสดงพฤติกรรมออกมาในสองลักษณะคือ การอ้างว่าอยู่ในระหว่างตรวจสอบข้อมูล ในกรณีนี้พบว่าเมื่อสำนักงานเจเนดชุมชนประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้รับเจเนดชุมชนแต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเจเนดชุมชนหรือภาคประชาชนได้ติดตามการดำเนินงานดังกล่าวผู้ที่รับผิดชอบมักอ้างว่ากำลังดำเนินการตรวจสอบข้อมูลอยู่จะแจ้งให้ทราบภายหลัง และอีกลักษณะที่พบคือการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกลับไปสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม ความจริงแล้วผู้ปฏิบัติแสดงพฤติกรรมในลักษณะนี้เพื่อเป็นการถ่วงเวลาที่จะปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายเท่านั้น

4) การยึดถือกฎหมายแบบกัณฑ์มกัณฑ์ พฤติกรรมในประเภทนี้ผู้ปฏิบัติจะไม่สนใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่จะให้ความสำคัญกับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติแสดงพฤติกรรมออกมาในสองลักษณะได้แก่ การปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายโดยอ้างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่มีพฤติกรรมในลักษณะนี้จะไม่ดำเนินการหรือกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายรองรับ และไม่พยายามหาแนวทางในการดำเนินงานด้วย และอีกลักษณะหนึ่งคือการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานโดยไม่สนใจเป้าหมายของนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมในลักษณะนี้จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของนโยบายก็ตาม

6.1.2.5 ด้านการเมืองและระบบราชการ มี 5 เงื่อนไขได้แก่

1) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย เนื้อหาสาระหลักของนโยบายเจเนดชุมชนที่นำมาประกาศใช้มาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายฝ่ายได้แก่ ฝ่ายการเมืองคือพรรคประชาธิปัตย์ ฝ่ายประชาชนคือเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และฝ่ายข้าราชการประจำคือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโดยมีประเด็นที่สำคัญคือ การมีฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายส่งผลให้นโยบายเจเนดชุมชนเสมือนเป็นตราสินค้าของพรรคประชาธิปัตย์อาจทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในพรรคการเมืองอื่นไม่เห็นด้วยและไม่ปฏิบัติตามนโยบาย อีกประเด็นคือการที่นโยบายออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

มาจากความต้องการของฝ่ายการเมืองที่ประสงค์ให้นโยบายสามารถดำเนินการได้เร็วที่สุดในขณะที่ภาคประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาในรูปของการออกเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่ภาคประชาชนก็ยอมรับในนโยบายด้วยความหวังที่จะเกิดการพัฒนาต่อไปในอนาคต ส่วนเนื้อหาสาระของนโยบายได้มาจากการออกแบบและการตกลงร่วมกันโดยฝ่ายข้าราชการประจำจะยื่นยัดให้เนื้อหาสาระของนโยบายมีความถูกต้องตามกฎหมายมากที่สุด ส่วนภาคประชาชนจะคำนึงถึงประโยชน์และสิทธิที่ชุมชนควรได้รับ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมักจะมีมุมมองที่ความสามารถในการนำไปปฏิบัติได้ทันเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลอยู่และมีความถูกต้องตามหลักเหตุผลโดยการให้นักวิชาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอำนาจในการต่อรองไม่ได้ตกอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่อาจมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่บ้าง สังเกตได้จากฝ่ายการเมืองค่อนข้างมีความพอใจในเนื้อหาสาระของนโยบายค่อนข้างพึงพอใจในกระบวนการกำหนดนโยบายที่มาจากมีส่วนร่วม ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำค่อนข้างไม่พอใจในรายละเอียดของนโยบายเนื่องจากไม่ได้แสดงบทบาทในการต่อรองเท่าที่ควร เพราะมีความรู้สึกที่ถูกจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามเนื้อหาสาระของนโยบายมีฐานะต่ำกว่ากฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่กระทบต่อความรู้ของฝ่ายข้าราชการประจำมากนัก ส่วนฝ่ายประชาชนคือฝ่ายที่เสนอมากที่สุดและผิดหวังมากที่สุด ด้วยความคาดหวังที่ต้องการให้นโยบายออกมาในรูปแบบของกฎหมาย สอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับพบว่าเมื่อผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายออกมาแล้วส่งผลให้นโยบายกลายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการจัดการน้อย อย่างไรก็ตามเนื้อหาสาระของนโยบายโดนตุมชนมีจุดเริ่มต้นมาจากข้อเสนอของภาคประชาชนดังนั้นภาคประชาชนจึงต้องยอมรับนโยบายด้วยความหวังที่จะสามารถพัฒนาต่อไปให้สอดคล้องกับสิ่งที่ภาคประชาชนต้องการมากยิ่งขึ้น

2) ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมาย จากการวิเคราะห์เหตุผลในการกำหนดนโยบายผู้วิจัยพบว่า ประเด็นด้านระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมายคือเงื่อนไขที่ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายเลือกใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีสำนักงานโดนตุมชนเป็นสำนักงานเลขานุการที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนกลางในการดำเนินงานตามนโยบายแทนการตั้งหน่วยงานขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมายปกครอง ด้วยเหตุที่กระบวนการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายมีขั้นตอนมากและมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง การร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีความคล่องตัวและง่ายต่อการดำเนินงานมากกว่า แต่ปัญหาของการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็คือความด้อยศักดิ์ศรีเชิงกฎหมาย เพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่สามารถบรรจุเนื้อหาสาระของนโยบายที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่และไม่สามารถบังคับกฎหมายที่มีฐานะทางกฎหมายสูงกว่าได้ ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโดนตุมชนไม่เป็นไปตามที่เครือข่ายภาคประชาชนเสนอ และมีเนื้อหาสาระที่ไม่สามารถควบคุมผลผลิตของนโยบายได้คือไม่สามารถบังคับให้หน่วยงาน

ที่รับผิดชอบดูแลที่ดินอนุญาตโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ และไม่สามารถสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนทำให้โฉนดชุมชนเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น นอกจากนี้ยังไม่สามารถระบุความเชื่อมโยงกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 66 และมาตรา 67 ตามที่เครือข่ายภาคประชาชนเสนอไว้ อีกประเด็นหนึ่งที่ส่งผลต่อโครงสร้างในการดำเนินงานคือ ความยากลำบากในการจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อรับผิดชอบซึ่งจะต้องกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่ายากลำบากและต้องใช้เวลาอันจึงทำให้ตัดสินใจใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการ รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามนโยบาย สามารถกระทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการจัดตั้งหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ ดังนั้นเงื่อนไขระบบราชการ และกระบวนการทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบายและโครงสร้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย

3) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานนโยบายโฉนดชุมชนและส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายคือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ที่มียิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีสองประเด็นที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนคือ ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานและความไม่ชัดเจนของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชน ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาจากเหตุผลสำคัญคือ ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างที่เป็นข้าราชการประจำมีความสับสนในงานที่ได้รับมอบหมายว่าควรดำเนินงานต่อไปในทิศทางใด เนื่องจากความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลประกออบกับการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานทั้งในระดับสูงและระดับปฏิบัติ เพราะโครงสร้างในการดำเนินงานโฉนดชุมชนเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ในขณะที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่มีความชัดเจนในทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายเกิดการชะลอ และมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย

4) อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ ผู้นำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติต่างก็เชื่อว่านโยบายสาธารณะในหลายนโยบายรวมถึงนโยบายโฉนดชุมชนมีเรื่องอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบาย โดยพบว่า อำนาจทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบายมีข้อจำกัดซึ่งผู้กำหนดนโยบายให้เหตุผลว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นเพียงพรรคหลักที่ได้เป็นรัฐบาลร่วมกับพรรคอื่นหรือที่เข้าใจกันว่าเป็น “รัฐบาลผสม” ไม่เหมือนกับรัฐบาลที่มาจาก

พรรคเดียวหรือเรียกว่า “รัฐบาลเสียงข้างมาก” ดังนั้นการตัดสินใจในใดๆก็ตามในรัฐสภาพรรค ประชาธิปไตยไม่สามารถทำได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นการบริหารจัดการนโยบายโดยคน ชุมชนจึงเป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่เช่นการใช้อำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรีในการจัดการ นโยบาย อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือเรื่องผลประโยชน์ สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ที่ เกี่ยวข้องในการนำนโยบายโดยคนชุมชนไปปฏิบัติคือเรื่องผลประโยชน์ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อาจได้รับหรือไม่ได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่อง ผลประโยชน์ของนโยบายโดยคนชุมชนว่า นโยบายโดยคนชุมชนเป็นนโยบายที่ไม่ได้ให้ผล ประโยชน์กับฝ่ายใดนอกจากประชาชนและพรรคประชาธิปัตย์ ถ้าหากนโยบายประสบความสำเร็จ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะได้รับคะแนนนิยมจากภาคประชาชน ในขณะที่พรรค การเมืองพรรคอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้อะไร นอกจากนั้นยังอาจเสียผลประโยชน์อีก ด้วยโดยเฉพาะหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่นหาก จะมีการดำเนินงานตามนโยบายโดยคนชุมชนในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ ต้องมีการ ประกาศยกเลิกพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และ/หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งจะทำให้พื้นที่ หายไปเป็นจำนวนมากนั้นหมายถึงว่างบประมาณในการดูแลป่า เบียดเบียนข้าราชการ ตำแหน่ง หน้าที่ ปริมาณคน อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานลดลงไปด้วย

5) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง เหตุการณ์ชุมนุมของแนว ร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดง ที่มีการเคลื่อนไหว เป็นเวลานานหลายเดือนในช่วงของที่กำลังดำเนินงานร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดให้มีโดยคนชุมชน จนกระทั่งเกิดเหตุจลาจลที่มีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามนโยบายโดยคนชุมชน โดย ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายใช้เป็นเหตุผลว่าทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ และชะลอ การดำเนินงาน นอกจากนั้นยังส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายไม่มีสมรรถภาพในการดำเนินงานเพราะ กังวลอยู่กับเหตุการณ์ทางการเมืองและการแก้ไขปัญหาการเมืองรายวัน ซึ่งทำให้ไม่สามารถ กำหนดทิศทางในการดำเนินงานตามนโยบายโดยคนชุมชนได้อย่างเต็มที่

6.1.2.6 ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 3 เงื่อนไข ได้แก่

1) ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมาย ความหลากหลาย ในประเภทของที่ดินที่นำมาจัดให้มีโดยคนชุมชน ส่งผลให้การดำเนินงานโดยคนชุมชนมี ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบที่ดินหลายหน่วยงานซึ่งทำให้ลักษณะของงาน นโยบายโดยคนชุมชนมีความยากลำบากเพราะมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องหลายกฎหมายแนวทางในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโดยคนชุมชน ก็มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ชุมชนเหล่านั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดบ้าง และด้วยความที่ นโยบายมีแนวทางในการดำเนินงานที่หลายหลายตามประเภทของที่ดินที่นำมาจัดโดยคนชุมชน ทำให้การกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานตามนโยบายทำได้ยากจึงทำให้กระบวนการใน

การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติต้องใช้เวลาอันเนื่องมาจากจะต้องออกแบบเนื้อหาสาระของนโยบายให้ครอบคลุมการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลักเกณฑ์ในแต่ละพื้นที่ก็จะมี ความยากง่ายต่างกันในการที่จะได้รับโฉนดชุมชน เช่นในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ที่มีกฎหมายของหน่วยงานรองรับสามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ง่ายกว่าพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ อย่างไรก็ตามประเภทของที่ดินเป็นเพียงเงื่อนไขที่จะส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนเท่านั้นแต่ไม่ได้หมายความว่าในที่ดินประเภทเดียวกันจะได้รับโฉนดชุมชนทั้งหมด เพราะขึ้นอยู่กับบริบทอื่นในระดับพื้นที่ของประเภทที่ดินเหล่านั้นด้วย ส่วนลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มเป้าหมายโดยทั่วไปของที่ดินที่มีโอกาสได้รับโฉนดชุมชนมากที่สุดคือที่ดินของชุมชนนั้นไม่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เป็นพื้นที่ที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวไม่เป็นขมครก และเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินโดยเฉพาะเป็นที่การเกษตรซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการของนโยบาย

2) ความพร้อมของชุมชน ชุมชนที่มีโอกาสจะได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายจะต้องมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ได้แก่

(1) ความพร้อมในด้านพื้นที่ ชุมชนที่มีความพร้อมในด้านพื้นที่จะต้องสามารถระบุประเภทของที่ดินและหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินได้ มีแผนที่ระบุขอบเขตที่ชัดเจนทั้งบริเวณโดยรอบชุมชนและในรายคร้วเรือน มีการระบุลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินในแต่ละคร้วเรือนและต้องไม่ขัดต่อหลักการของนโยบาย และมีประวัติหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่มาไม่ต่ำกว่า 3 ปีก่อนระเบียบฯ ใช้บังคับ

(2) ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง สามารถสรุปคุณสมบัติของความเป็นชุมชนเข้มแข็งสรุปได้เป็นสามประการที่สำคัญคือ ประการแรก ชุมชนจะต้องมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งสามารถกระทำการแทนในนามของชุมชนได้ โดยชุมชนจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งตามคุณสมบัติที่นโยบายกำหนดไว้มีหน้าที่กระทำการแทนในนามของชุมชน ประการที่สองคือ จะต้องมีการระเบียบแนวทางปฏิบัติของชุมชนร่วมกันอย่างชัดเจน โดยชาวบ้านในชุมชนจะต้องยึดถือ ยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบร่วมกัน และประการสุดท้ายคือ ชุมชนมีความสามัคคี กล่าวคือ ชาวบ้านในชุมชนจะต้องมีการเห็นพ้องต้องกันว่าจะดำเนินงานโฉนดชุมชนกรณีที่ชาวบ้านยังตกลงกันไม่ได้ว่าจะดำเนินงานโฉนดชุมชนหรือไม่ หน่วยงานรัฐก็ไม่มีสิทธิไปบังคับหรือตัดสินใจแทนชุมชนได้ดังนั้นชุมชนเองต้องมีความสามัคคีมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันก่อนจึงจะถือได้ว่าชุมชนมีความพร้อม

(3) ความพร้อมด้านการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชน คือชุมชนจะต้องมีความเข้าใจในแนวทางการบริหารจัดการที่ดินตามแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนด้วย โดยการมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนในแต่ละคร้วเรือน ซึ่งแนวทางในการจัดการที่ดินของชุมชนเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดขึ้นตามบริบทของชุมชนโดยกฎระเบียบของชุมชนจะต้องสอดคล้องกับหลักการของนโยบาย

(4) ความพร้อมในด้านเอกสาร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนกำหนดไว้ว่าให้ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนโดยใช้แบบเอกสารและหลักฐานที่ ปจช. กำหนดไว้ ซึ่งชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลเอกสาร ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3) การมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่มีโอกาสได้รับโฉนดชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในสองส่วนที่สำคัญ ส่วนแรกคือ การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน เพราะในหลายขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ข้อมูลเอกสาร และการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน ต้องอาศัยความร่วมมือกับชาวบ้านและสมาชิกในชุมชนในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ อีกส่วนคือ การให้ความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาชน เพราะการเข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนนโยบายจะทำให้ชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบาย รวมถึงการถูกเสนอรายชื่อให้เป็นชุมชนนำร่องโฉนดชุมชนอีกด้วย ซึ่งตามนโยบายแล้วรัฐบาลให้เร่งรัดสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนนำร่องก่อน

6.1.3 เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบาย

จากการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากกรณีชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด จ. นครปฐม และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซาง จ. ลำพูน ซึ่งเป็นสองชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินโฉนดชุมชนแล้ว พบว่ามีเงื่อนไขที่ส่งผลให้ทั้งสองชุมชนได้รับโฉนดชุมชน สรุปเป็น 5 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่

1) การต่อสู้อย่างยาวนานเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชน ทั้งสองชุมชนต่างก็มีประสบการณ์ในการต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นเวลาหลายปี กรณีที่ป่าซาง ชาวบ้านได้ผ่านการต่อสู้ช่วงชิงเพื่อให้ได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินกับนายทุนที่อ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย หลังจากข้อพิพาทยุติลงโดยศาลสั่งให้ที่ดินดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ทำให้ชาวบ้านมีโอกาสที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในรูปแบบปัจเจกบุคคล แต่ด้วยเหตุที่ชาวบ้านในชุมชนมีประสบการณ์การสูญเสียที่ดินมาก่อน จึงพยายามเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้สิทธิในการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนมาเป็นเวลาหลายปีกว่าที่รัฐบาลจะยอมรับแนวคิดโฉนดชุมชนและประกาศเป็นนโยบาย ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนดังที่ตั้งใจไว้ ส่วนกรณีคลองโยง ชาวบ้านเคยอาศัยในที่ดินของชุมชนในฐานะผู้เช่าซื้อ แต่ความผิดพลาดของหน่วยงานทำให้สถานะของชุมชนเปลี่ยนมาเป็นผู้เช่า ประกอบกับที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์มาเป็นของกรมธนารักษ์ ส่งผลให้ชุมชนบ้านคลองโยงขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน จนทำให้ชุมชนต้องออกมาเรียกร้องเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม

2) การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะผู้นำชุมชนที่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจ และความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนให้ขับเคลื่อนชุมชนไปในทิศทางเดียวกันได้

3) การเข้าร่วมกับ คปท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งที่ป่าซางถือเป็นชุมชนแรกๆ ที่เข้าร่วมขับเคลื่อนกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายปีตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศนโยบายโฉนดชุมชน ส่วนชุมชนบ้านคลองโยงถึงแม้ว่าจะเพิ่งเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลาไม่นานแต่เนื่องด้วยการที่มีนักวิชาการในชุมชนมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาก่อน ประกอบกับความพร้อมและการยอมรับในแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนทำให้สมาชิกชุมชนบ้านคลองโยงเข้าร่วมขับเคลื่อนนโยบายร่วมกับ คปท. และทั้งสองชุมชนก็ถูกเสนอให้เป็นชุมชนชนนาร่องโฉนดชุมชนร่วมกับชุมชนอื่นๆ ซึ่งมีผลให้ได้รับการพิจารณาสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ตามเป้าหมายของนโยบาย

4) การมีหน่วยงานรองรับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย กรณีป่าซางได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายของ ส.ป.ก. และบ้านคลองโยงได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะสมาชิกของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคล โดยมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ว่าให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์แต่ห้าม จำหน่ายหรือโอนให้แก่ผู้อื่น ดังนั้นสมาชิกในชุมชนจึงได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

5) การหนุนช่วยจากนักวิชาการ ทั้งสองชุมชน ได้รับการแนะนำจากนักวิชาการในท้องถิ่นซึ่งเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยในการขับเคลื่อนชุมชนสู่การได้รับสิทธิในที่ดินของชุมชน ตลอดจนแนะนำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของนโยบายโฉนดชุมชน

อาจกล่าวได้ว่าด้วยเหตุที่ทั้งสองชุมชนมีประสบการณ์ในการต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินของชุมชนมาอย่างยาวนาน มีสมาชิกและผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เข้าร่วมกับ คปท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการหนุนช่วยจากนักวิชาการ จึงส่งผลให้ชุมชนได้รับอนุญาตโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

6.2 อภิปรายผล

จากผลการศึกษานโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติสามารถอภิปรายผลได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

6.2.1 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

หากพิจารณากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติเปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนไว้ในบทที่ 2 ที่มีการจำแนกกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ระดับ 5 ขั้นตอนย่อย ซึ่งขั้นตอนแรกในการดำเนินงานคือการ แล่งนโยบายสู่การปฏิบัติ แต่สำหรับกรณีนโยบายโฉนดชุมชน ขั้นตอนแรกคือ การกำหนดผู้รับผิดชอบในนโยบาย เพราะนโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายที่ถูกผลักดันโดยภาคประชาชนส่งผลให้ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายโดยตรงก่อนที่จะทำการแล่งนโยบายได้นั้นจึงต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในเบื้องต้นก่อน จึงจะมีการแล่งนโยบายในกรณีนโยบายโฉนดชุมชนผู้วิจัยเรียกว่าเป็นขั้นการแล่งนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับการที่ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดรายละเอียดของนโยบาย แนวทางในการดำเนินงาน เจือไขหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายหลัก และมี ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ตามมา และขั้นตอนที่สามคือการสร้างการยอมรับในนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ที่มีการแล่งนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติจนกระทั่งมีการแล่งนโยบายเสร็จสิ้น และหลังจากที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหนึ่ง ก็ยังคงมีกระบวนการสร้างการยอมรับในนโยบายอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานฯ จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นกำหนดผู้รับผิดชอบ ขั้นแล่งนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติและขั้นสร้างการยอมรับในนโยบาย

ส่วนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทาง นโยบาย หรือแผนงานมาจากหน่วยงานระดับสูงแล้วนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการของหน่วยงานโดยให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด ในกรณีของนโยบายโฉนดชุมชน เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายโดยมีคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เป็นผู้พิจารณาเสนอขอรับนโยบาย มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินงานตามนโยบายและมีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องข้อมูล รุรการ และเป็นเลขานุการในการดำเนินงานตามนโยบาย ส่วนการแสวงหาผู้ปฏิบัติงานทางคณะกรรมการปจช. จะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการปจช. ตามสมควร มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปจช. ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือ คณะกรรมการ ปจช. คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการปจช. และสำนักงานโฉนดชุมชน โดยภารกิจหลักที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 คือ การสำรวจและตรวจสอบข้อมูลพื้นที่เพื่อพิจารณาว่ามีชุมชนใดบ้างสมควรได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายแล้ว ให้ประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินให้พิจารณาอนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนดังกล่าว ซึ่งมีสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นเลขานุการ มีคณะอนุกรรมการดำเนินงานในการสำรวจตรวจสอบพื้นที่และมีคณะกรรมการปจช. เป็นผู้ตัดสินใจ กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติในระดับจุลภาคประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นระดมพลัง และขั้นปฏิบัติ โดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนย่อย คือขั้นระดมพลัง ขั้นปฏิบัติ และขั้นสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง แต่กรณีของนโยบายโฉนดชุมชนการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่องยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากสำนักงานโฉนดชุมชนยังคงดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และตามคำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนอยู่ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่มีนโยบายในการดำเนินงานโฉนดชุมชน การปฏิบัติงานจะเกิดการชะงักงันและหยุดไป ด้วยเหตุผลหลักสองประการคือ สำนักงานโฉนดชุมชนยังไม่ใช้สำนักงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครอง ไม่มีข้าราชการเป็นของหน่วยงาน เป็นเพียงหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเทียบเท่ากองกองหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันจึงยังไม่เกิด มีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่อยู่ตลอด อีกหนึ่งเหตุผลคือนโยบายโฉนดชุมชนมีอำนาจทางกฎหมายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอำนาจในการเปลี่ยนแปลงระเบียบหรือยกเลิกระเบียบสามารถกระทำได้ง่ายมาก จึงถือได้ว่าขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่องในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติยังไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามความพยายามสร้างความต่อเนื่องในนโยบายเกิดขึ้นในรูปแบบของการจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแล้วเพียงแต่ยังไม่สามารถสร้างความต่อเนื่องในนโยบายได้เท่าที่ควรและจากเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวผู้วิจัยคิดว่าเป็นการสร้างความยอมรับในนโยบายระหว่างหน่วยงานเท่านั้นยังไม่สามารถนำไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่องได้

ข้อค้นพบที่แตกต่างไปจากแนวคิดที่ผู้วิจัยได้ทบทวนมาคือ ในกระบวนการนำนโยบายนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ขั้นระดมพลังสามารถเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งสองระดับคือทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาค ซึ่งแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไปมักจะนำเสนอขั้นระดมพลังในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเท่านั้น โดยอธิบายว่าเป็นขั้นที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรมคือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ องค์กรอื่นในท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานระดับล่าง แต่จากการศึกษากระบวนการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนพบว่าการระดมพลังเกิดขึ้นในระดับมหภาคด้วย กล่าวคือ ในขั้นตอนแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย ถือได้ว่าเป็นการระดมพลังแสวงหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง เนื่องจากนโยบายโฉนดชุมชนยังไม่มีหน่วยงานหลักหรือ

เจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะเป็นนโยบายใหม่ จึงต้องมีการแสวงหาสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก่อน โดยใช้วิธีแสวงหาผู้ปฏิบัติแบบกว้างๆ คือรวบรวมบุคลากรในระดับผู้บริหารและหัวหน้าส่วนงานจากหน่วยงานราชการต่างๆ มาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งนำไปสู่การแสวงหาบุคคลที่จะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับล่างไปพร้อมกัน เพื่อที่จะเข้ามาร่วมกันกำหนด นโยบาย คันทหาวิธี แนวทางในการดำเนินงานต่อไป ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนผู้รับผิดชอบนโยบายเทียบเคียงได้กับขั้นระดมพลัง จึงเกิดข้อสังเกตว่า หากเป็นนโยบายใหม่ที่ยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานตามนโยบายและผู้ผลักดันนโยบายไม่ได้มาจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่เดิมเช่น นโยบายโฉนดชุมชนแล้ว ขั้นตอนแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเริ่มจากการแสวงหาผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนโยบายเป็นขั้นตอนแรกในการนำนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งผู้วิจัยจึงเรียกกระบวนการนี้ว่า การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย

6.2.2 เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

ในการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งผลผลิตในที่คือการที่รัฐบาลออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้เพียง 2 ชุมชน จากการศึกษาพบว่าปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติหลายอย่าง ส่งผลให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้าและยากต่อการก่อให้เกิดผลผลิตของนโยบาย สามารถอธิบายประเด็นปัญหาที่สำคัญในเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องแนวคิดของนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวคิดใหม่ จากการที่นโยบายโฉนดชุมชนถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนโดยมีเครือข่ายภาคประชาชนเป็นผู้ผลักดันประเด็นปัญหาสู่รัฐบาลและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยแนวคิดการจัดการที่ดินร่วมกันในรูปของสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีหลักการและเหตุผลในเชิงวิชาการรองรับ ทำให้สรุปได้ว่าเนื้อหาสาระของนโยบายมาจากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นวิชาการและมีเหตุผลที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินที่ภาคประชาชนเสนอได้ ประกอบกับเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาทั้งในและระหว่างประเทศ จึงส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วนมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายด้วยความตั้งใจเพราะเห็นว่านโยบายมีประโยชน์ สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ (สมมาตร บัวแดง, 2556; ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556) สอดคล้องกับที่ Sabatier and Mazmanian (อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548: 54) กล่าวถึงการมีทฤษฎีทางวิชาการเป็นแนวทางที่ถูกต้องรองรับนโยบายว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญเพราะจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจความสำคัญของปัญหา นอกจากนั้นทฤษฎียังเป็นเครื่องชี้แนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอีกด้วย แต่ด้วยเหตุผลที่แนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่แพร่หลายและขาดกฎหมายแม่บทรองรับ

ประกอบกับหลักการของนโยบายขัดต่อแนวความคิดเดิมของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน โดยเฉพาะกรมอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้นโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร

ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย แม้นโยบายจะมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในระดับนโยบายว่าให้ดำเนินงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนนาร่องโฉนดชุมชนไม่น้อยกว่า 30 ชุมชนภายใน 120 วัน และระบุระยะเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติว่าให้ทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เป็นเวลาไม่เกิน 90 วันหลังจากชุมชนยื่นความประสงค์ขอดำเนินการโฉนดชุมชนแก่สำนักงานโฉนดชุมชน แต่กลับไม่พบว่านโยบายมีเป้าหมายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและเป็นเครื่องมือในการติดตามการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเมื่อไม่ได้ระบุเป้าหมายของนโยบายไว้ที่การจัดให้มีโฉนดชุมชนจึงอาจถือได้ว่าผู้กำหนดนโยบายกำหนดเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายได้ถือว่าการดำเนินงานตามนโยบายประสบความสำเร็จเพราะสามารถสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนนาร่องได้เกินกว่าที่กำหนดไว้แล้ว ส่วนการที่มีชุมชนได้รับโฉนดชุมชนนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจากฝ่ายการเมืองเห็นว่านโยบายประสบความสำเร็จเกินกว่าที่คาดหวังไว้ในขณะที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจากฝ่ายข้าราชการประจำ และภาคประชาชนมองว่านโยบายโฉนดชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ จะเห็นได้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายแตกต่างกันไป แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชนขาดความชัดเจน นอกจากนี้การที่ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ที่ผลผลิตของนโยบายจึงส่งผลให้มีชุมชนที่สำรวจและตรวจสอบพื้นที่ครบถ้วนตามเป้าหมายในการดำเนินงานที่ระบุไว้แล้วกว่า 50 ชุมชน ในขณะที่มีชุมชนได้รับโฉนดชุมชนเพียง 2 ชุมชนเท่านั้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของกิตติบุณนาค (2536: 336-347) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม พบว่าปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ไม่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่สรรพากรระดับปฏิบัติมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ส่งผลให้กรมสรรพากรไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ประกอบการออกไปกำกับภาษีได้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในลักษณะเดียวกันจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยไปปฏิบัติ ของสุพร เสียนสลาย (2539: 174-278) ที่พบว่านโยบายขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุซึ่งมี 2 วัตถุประสงค์ในเวลาเดียวกันคือวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน นอกจากนี้จะพบว่าเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชนขาดความชัดเจนแล้วยังพบว่าเป้าหมายที่มีอยู่ไม่ได้เป็นที่ยอมรับร่วมกันจึงทำให้ภาคข้าราชการและภาคประชาชนมองว่านโยบายไม่ประสบความสำเร็จในขณะที่ฝ่ายการเมืองมองว่าประสบความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ สอดคล้องกับที่ Kerr (1976: 359-361) อธิบายว่าบางนโยบาย

อาจบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายแต่หากเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นที่ยอมรับแม้ถูกนำไปปฏิบัติได้ตามที่ตั้งเป้าไว้ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ในลักษณะเดียวกัน McConnell (2010: 30-40) ก็ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายในเชิงสังคมนิยม (Realism) ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายก็ต้องมีสิ่ง que แสดงออกได้ว่าบรรลุเป้าหมาย ในกรณีนโยบายโฉนดชุมชนการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ได้มากกว่า 30 ชุมชนภายใน 120 วันก็คือสิ่งที่ฝ่ายการเมืองพึงพอใจในความสำเร็จนั้น ส่วนฝ่ายประชาชนและฝ่ายข้าราชการประจำที่ไม่ได้สนับสนุนเป้าหมายนั้นก็มองว่านโยบายล้มเหลว จากข้อค้นพบนี้จะเห็นได้ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จในสายตาของคนกลุ่มหนึ่งอาจไม่สำเร็จในสายตาของบุคคลอีกกลุ่ม และบางครั้งนโยบายอาจถูกจัดฉากให้ประชาชนเห็นว่าสำเร็จด้วยการตีความของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังที่ผู้กำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองตีความว่านโยบายประสบความสำเร็จมากกว่าที่คาดหวังไว้ด้วยเหตุผลที่ว่า มีชุมชนได้รับโฉนดชุมชนถึง 2 ชุมชน ในขณะที่รัฐบาลไม่เคยมีนโยบายในลักษณะเช่นนี้มาก่อน

การมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่ายอย่างเป็นทางการ โครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงานโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเป็นคณะผู้บริหารงานนโยบายประกอบด้วยบุคลากรจากหลายฝ่ายทั้งจากภาคการเมือง ภาคราชการประจำ และภาคประชาชน ซึ่งการมีผู้แทนจากเครือข่ายภาคประชาชนร่วมอยู่ในคณะผู้บริหารนโยบายจะส่งผลให้ทิศทางการตัดสินใจมีความสอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินจะมีทิศทางการตัดสินใจในลักษณะที่รักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานและควบคุมให้การตัดสินใจในนโยบายมีความถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยพบว่ากรณีที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโฉนดชุมชนทั้งภาคการเมือง ประชาชน และข้าราชการประจำ ให้การยอมรับในนโยบายแม้ว่าจะมีเนื้อหาสาระที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น ภาคประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนแต่ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ทำให้ต้องดำเนินการในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไปก่อน ซึ่งภาคประชาชนก็ให้การยอมรับและเข้าใจในปัญหาของภาครัฐ ในขณะที่หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินบางหน่วยงานไม่เห็นด้วยกับแนวทางบางประการของนโยบายโฉนดชุมชนที่ขัดต่อหลักเกณฑ์กฎหมายของหน่วยงานแต่เมื่อนโยบายมีศักดิ์ศรีทางกฎหมายต่ำกว่า จึงไม่กระทบต่อกฎระเบียบข้อบังคับที่หน่วยงานมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ข้าราชการประจำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอยู่ในคณะผู้บริหารนโยบาย ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงยอมรับนโยบายและให้ความร่วมมือในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ ส่วนภาคการเมืองสามารถยกเรื่องเนื้อหาของนโยบายมาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายมาเป็นเหตุผลในการยืนยันความถูกต้องของระเบียบวิธีการดำเนินงานตามนโยบาย สอดคล้องกับที่ ศิริอร ชันธหัตถ์

(2547: 88) อธิบายถึงการจัดโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการว่าจะช่วยขจัดปัญหาการบริหารงานแบบผูกขาดของคน คนเดียว นอกจากนั้นการตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายจะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ทำให้การประสานงานเป็นไปได้อย่างขึ้น

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายสอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองของ Sabatier (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999) ที่พยายามอธิบายบทบาทของการใช้ข้อมูลเชิงวิชาการในกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มกำหนดนโยบาย โดยพบว่าในกระบวนการนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนั้นรัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์การมีส่วนร่วมมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย เพื่อให้ได้เนื้อหาสาระของนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชน มีเหตุผลเชิงวิชาการต่อการแก้ไขปัญหา และมีความถูกต้องตามหลักกฎหมาย โดยเครือข่ายพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองในการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนครั้งนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่างๆ ได้แก่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบดูแลที่ดิน นักการเมืองในฐานะตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล นักวิชาการ และนักกฎหมาย โดยในแต่ละฝ่ายจะมีความเชื่อ แนวคิดหรือหลักการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเป็นของตนเอง เช่น ภาคประชาชนพยายามผลักดันแนวคิดที่จะทำให้มีกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการที่ดินในรูปของโหนดชุมชน ในลักษณะเดียวกันนักวิชาการที่มีประสบการณ์ด้านสิทธิชุมชนก็พยายามให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ดินศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบายในลักษณะที่ว่าโหนดชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างไรด้วยเหตุผลใดบ้าง เป็นต้น ส่วนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะยึดในรูปแบบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานของตนเองเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติดังนั้นลักษณะแนวคิดของฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้องจึงเป็นไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดโหนดชุมชนเพราะไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในประเด็นดังกล่าว ส่วนนักกฎหมายทั้งในส่วนที่ปรึกษาด้านกฎหมายของสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นฝ่ายที่ควบคุมเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีความถูกต้องและไม่ขัดต่อหลักกฎหมายที่สามารถกระทำได้ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลจะนำแนวคิดที่ได้รับจากหลายฝ่ายมาประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายไปในทิศทางใด ซึ่งทำให้ข้อเสนอหรือแนวคิดหลักของแต่ละกลุ่มพันธมิตรทางนโยบายถูกต่อรอง ประนีประนอมออกมาและผ่านการปรับแก้ให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐบาลใช้กลยุทธ์การมีส่วนร่วมในนโยบายนี้ทำให้สามารถกล่าวได้เต็มภาคภูมิว่าเป็นนโยบายที่มาจากความเห็นร่วมกันของทุกฝ่ายอันจะทำให้วิธีการและหลักการของนโยบายเป็นที่ยอมรับ แม้ว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งหมดแต่หลักการใหญ่ของนโยบายก็เป็นที่ยอมรับได้จากทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามในระหว่างที่มีการเจรจาต่อรองกัน ผู้มีส่วนร่วมอาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหลักของกลุ่มหรือการคิดตามกลุ่ม (Groupthinks) (Sabatier and Wible, 2007: 198) ทำให้ข้อเสนอ

ในลักษณะที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดให้มีโหนดชุมชนไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วความคิดที่ไม่เห็นด้วยมักจะมาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน เมื่อได้เนื้อหาสาระของนโยบายที่อาจกล่าวได้ว่าไม่ถูกใจอีกทั้งอำนาจของนโยบายไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายที่มีเพียง 2 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับโหนดชุมชน

ลักษณะโครงสร้างในการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความสับสนและขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือ ในการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชนซึ่งมีคณะกรรมการ ปจช. เป็นคณะผู้บริหารงานนโยบาย มีสำนักงานโหนดชุมชนเป็นสำนักงานเลขานุการของนโยบาย และมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อมอบหมายงานตามภารกิจต่างๆ เช่น การสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชน หรือ การประชาสัมพันธ์ คณะทำงานในแต่ละด้านจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างกว้างๆ จากคณะผู้บริหารนโยบาย การดำเนินงานส่วนใหญ่มีลักษณะการทำงานเป็นทีม จะเห็นได้ว่าเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานเพราะมีระดับของสายบังคับบัญชาน้อยมากและมีความเป็นทางการต่ำ ทำให้สามารถดำเนินงานได้ตามระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้ สอดคล้องกับ การศึกษาวิจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ของ เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536: 148-154) ที่พบว่าโครงสร้างในการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่นจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวมากกว่าการใช้สายบังคับบัญชา อย่างไรก็ตามลักษณะการทำงานดังกล่าวแม้จะมีความคล่องตัวแต่ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชนที่มีความเคยชินกับระบบการทำงานที่เป็นระบบราชการซึ่งมีความเป็นทางการสูง นอกจากนั้นการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงานนโยบายยังก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานโหนดชุมชนด้วย ด้วยเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรที่เข้ามารับผิดชอบงานอยู่เสมอโดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารงานนโยบายในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจึงทำให้การดำเนินงานโหนดชุมชนเกิดการชะงักงันเป็นระยะ

ปัญหาด้านทรัพยากรในการดำเนินงานตามนโยบาย ในการดำเนินงานโหนดชุมชนมี ปัญหาเรื่องบุคลากรในสำนักงานโหนดชุมชนที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ผู้ปฏิบัติงานหนึ่งคนต้องรับผิดชอบงานหลายอย่าง นอกจากนั้นยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ที่สำคัญคือด้านแผนที่และการลงพื้นที่เนื่องจากสำนักงานโหนดชุมชนต้องดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนด้วย นอกจากนี้ด้านทรัพยากรบุคคลแล้วยังพบว่ายังมีปัญหาในด้านงบประมาณที่ต้องเป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายของหน่วยงานราชการซึ่งมีความล่าช้าและไม่ทันต่อเวลาที่ต้องดำเนินการ ส่งผลให้การดำเนินงานในสำนักงานโหนดชุมชนมีความยากลำบาก ผู้วิจัยพบว่าปัญหาด้านทรัพยากรของนโยบายโหนดชุมชนส่งผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติและมีอิทธิพล

ต่อผลผลิตของนโยบาย สอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ เอ็ดวาร์ด ที่กล่าวถึง ปัจจัยด้านทรัพยากรว่า ปัจจัยด้านทรัพยากรจะส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่อธิบายว่าทรัพยากรของนโยบายจะส่งผลทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านความร่วมมือและการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าในหลายนโยบายประสบปัญหาด้านทรัพยากรของนโยบายและส่งผลต่อผลการดำเนินงานตามนโยบาย เช่นเดียวกับนโยบายโฉนดชุมชน ยกตัวอย่างเช่น การศึกษานโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มของ กิตติ บุนนาค (2536: 336-347) ที่พบว่ามีปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากร และบุคลากรขาดแคลนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้กรมสรรพากรไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ประกอบการออกไปกำกับภาษีได้ครบถ้วน ในลักษณะเดียวกันจากการศึกษาของเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536: 148-154) ที่ทำการศึกษานโยบายการให้บริการแก่ประชาชน พบว่าปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรมีความสัมพันธ์ทางบวกต่อผลการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ โดยอธิบายว่าความล้มเหลวของนโยบายมักเกิดขึ้นเพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีกำลังคนไม่เพียงพอ ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกัน อติศักดิ์ น้อยสุวรรณ (2540: 90-92) ที่ทำการศึกษาเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทยก็พบว่าบุคลากรมีจำนวนน้อยและต้องรับผิดชอบงานอื่นควบคู่กันไปด้วยในขณะที่งบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว

ปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน เงื่อนไขที่สำคัญที่สุด เงื่อนไขหนึ่งซึ่งส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน กรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินไม่อนุญาตก็ไม่สามารถดำเนินการที่ก่อให้เกิดผลผลิตตามนโยบายได้ ดังนั้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญต่อผลผลิตของนโยบายมากแต่กลับพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานตามนโยบายเท่าที่ควรซึ่งมีสาเหตุมาจากแนวทางปฏิบัติเดิม กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชน รวมถึงแนวคิดของนโยบายที่เป็นแนวคิดใหม่และเป็นแนวคิดที่ขัดต่อทัศนคติความเชื่อเดิมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการของนโยบาย และไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายเท่าที่ควรโดยไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ไม่ปรับนโยบายเข้ากับงานประจำ รวมถึงไม่แก้ไขกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางของนโยบายด้วย ดังที่ วรเดช จันทรศร (2554: 138) อธิบายไว้ในตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการว่า การส่งนโยบายใหม่ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการมักจะไร้ผล ส่งผลให้มีชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชน

เพียง 2 ชุมชนเท่านั้น ในขณะที่มีชุมชนยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโหนดชุมชนอีกกว่า 50 ชุมชน ทั้งที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารของนโยบายแล้วแต่ไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับที่ Sabatier and Mazmanian (1980: 545-547) กล่าวถึงตัวแปรด้านความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกี่ยวกับความเป็นปึกแผ่นของสถาบันและลำดับชั้นภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย โดยพบว่าอุปสรรคที่สำคัญในการลงมือปฏิบัติงานอยู่ที่ความยากในการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นตัวแทนหรือระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจกึ่งเบ็ดเสร็จในการปฏิบัติงาน กรณีนโยบายโหนดชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินที่เกี่ยวข้องถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกึ่งเบ็ดเสร็จต่อการที่จะพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงาน ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน สำนักงานโหนดชุมชนสามารถดำเนินการออกโหนดชุมชนในพื้นที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ แต่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ไม่อนุญาตแม้ว่าชุมชนจะมีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสมต่อการดำเนินงานโหนดชุมชนเพียงใดก็ไม่สามารถออกโหนดชุมชนในพื้นที่ได้

พฤติกรรมที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโหนดชุมชน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสูงและระดับปฏิบัติแสดงพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายจำแนกได้เป็นสี่ประเภทหลัก ได้แก่ ประเภทแรกการยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ประเภทที่สองการหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเภทที่สามการถ่วงเวลา และประเภทที่สี่การยึดถือกฎหมายแบบกีดกัน จากการศึกษาพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับตัวแบบพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sorg (1987: 200-202) ในหลายประเภทของพฤติกรรมได้แก่ 1) พฤติกรรมปรับตัวเข้ากับนโยบาย (Conforming) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ แต่ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติอาจก่อให้เกิดผลได้ในสองกรณีคือสำเร็จและไม่สำเร็จตามที่ตั้งใจ กรณีปฏิบัติสำเร็จพบในคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนโดยเฉพาะผู้ที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้าคณะทำงาน ซึ่งมีความตั้งใจในการดำเนินงานมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และหลักการของนโยบายเป็นอย่างดี มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนและสามารถดำเนินงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ได้ตามเวลาที่นโยบายกำหนดไว้ ในลักษณะเดียวกันจากผลการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (2533: 243-254) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าความตั้งใจจริงของข้าราชการที่ปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) พฤติกรรมทำขาด (Deficient) ในประเภทนี้ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับประเภทแรกแต่ไม่สำเร็จตามที่ตั้งใจ ยกตัวอย่างเช่นกรณีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชนพยายามจัดทำคู่มือในการดำเนินงานโหนดชุมชนในแต่ละพื้นที่และจำแนกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ทำไม่สำเร็จเพราะขาดทักษะความเข้าใจด้านกฎหมายและการวิเคราะห์ข้อมูล

สอดคล้องกับที่ Sorg (1987: 200-202) อธิบายว่า ความสามารถและความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละบุคคลจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติอาจเข้าใจในนโยบายแต่ขาดความสามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้ 3) พฤติกรรมยึดถือลัทธิ (Ritualism) ที่ผู้ปฏิบัติจะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดิมของหน่วยงานมากกว่าที่จะทำตามข้อกำหนดของนโยบาย เช่นเดียวกันในนโยบายโฉนดชุมชนก็พบว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินมีพฤติกรรมการยึดถือกฎหมายแบบกีดกันกัณฑ์ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายโดยอ้างว่าขัดต่อกฎระเบียบของหน่วยงาน หรืออาจปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานโดยไม่สนใจผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อเป้าหมายของนโยบาย โดยมีสาเหตุของพฤติกรรมมาจากการขาดความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบายและ/หรือการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยไปปฏิบัติ ของ สุรพร เสียนสลาย (2539: 174-278) ที่พบว่าความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากข้าราชการมีความผูกพันและยอมรับในตัวนโยบายจะส่งผลให้นโยบายมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง แต่ถ้าความผูกพันและการยอมรับในนโยบายมีน้อยโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีความล้มเหลวจะมีมาก กรณีนโยบายโฉนดชุมชนความผูกพันและการยอมรับในนโยบายของผู้ปฏิบัติมีน้อยและยึดถือกฎหมายของหน่วยงานมากกว่าเป้าหมายของนโยบายจึงเกิดพฤติกรรมยึดถือกฎหมายแบบกีดกันกัณฑ์ซึ่งส่งผลให้มีชุมชนที่ได้รับอนุญาตโฉนดชุมชนเพียงสองชุมชนเท่านั้น 4) พฤติกรรมถ่วงเวลา (Delay) คือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงเพื่อถ่วงเวลาในการดำเนินงานตามนโยบาย ในกรณีนโยบายโฉนดชุมชนพบว่าผู้ปฏิบัติมีพฤติกรรมถ่วงเวลาแสดงออกในสองลักษณะคืออ้างว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลหรือไม่ก็อ้างว่าขาดข้อมูลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกลับไปสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งอาจจัดว่าเป็นพฤติกรรมหลอกลวง (Bluffing) ก็ได้ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ได้มีเจตนาทำตามนโยบายแต่ไม่ปฏิเสธโดยตรงโดยอ้างว่ากำลังตรวจสอบข้อมูลอยู่ทั้งที่อาจไม่ได้ทำการตรวจสอบจริงก็เป็นได้ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งสองกรณีดังกล่าว 5) พฤติกรรมหลีกหนี (Exit) เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติพยายามนำตัวออกจากสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยวิธีการลาออกจากหน้าที่ ขอย้ายหรือ พยายามผลัดความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่น ซึ่งพบในกรณีนโยบายโฉนดชุมชนในประเภทพฤติกรรมหลีกหนีหรือหลีกเลี่ยงการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติที่พบว่าผู้ปฏิบัติไม่เข้าร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีการมอบหมายให้ผู้อื่นมาแทน หรือเคยเข้ามามีส่วนร่วมแล้วขอออกจากหน้าที่ตามนโยบาย

อย่างไรก็ตามพบพฤติกรรมนอกเหนือจากที่ Sorg (1978) อธิบายไว้คือ การยอมปฏิบัติตามแต่ปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ มีลักษณะคล้ายกับพฤติกรรมทำขาด แต่ต่างกันที่ระดับของความตั้งใจ กล่าวคือพฤติกรรมทำขาดที่ Sorg หมายถึงน่าจะมีความตั้งใจที่สูงกว่าพฤติกรรมปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ แต่ส่งผลในลักษณะเดียวกันคือผลการดำเนินงานขาดตก

บกพร่อง และยังมีความแตกต่างกับพฤติกรรมในกลุ่ม ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ (Unintentional Non-Compliance) เนื่องจากผู้ปฏิบัติในประเภทนี้ตั้งใจไม่ทำตามนโยบายจนส่งผลให้ภารกิจของนโยบายล้มเหลว แต่การปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจไม่ได้มีเจตนาที่จะไม่ทำตามนโยบายเพียงแต่ไม่ได้ทุ่มเทหรือกระตือรือร้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนักจนทำให้ผลงานขาดตกบกพร่องหรือไม่ต่อเนื่องอาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติขาดความสามารถในการดำเนินงานหรือขาดความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบายจึงทำให้พฤติกรรมที่แสดงออกในการปฏิบัติงานตามนโยบายเป็นไปในลักษณะที่ไม่เต็มใจหรือไม่ตั้งใจเท่าที่ควร สอดคล้องกับที่ Goggin (1987: 182-214) อธิบายไว้ว่า ผู้ปฏิบัติแต่ละคนจะมีความกระตือรือร้นและความพยายามที่ไม่เหมือนกันซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติต้องมีความพยายามที่จะดำเนินงานตามนโยบายประกอบกับการมีทักษะที่ดีด้วยจึงจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ประสพผลสำเร็จ

อำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายโดนดชุมชน ในการกำหนดเนื้อหาสาระหลักของนโยบายรวมถึงแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาจากการต่อรองของผู้มีส่วนเสียจากสามฝ่ายประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ฝ่ายเครือข่ายภาคประชาชน และฝ่ายข้าราชการประจำ ทำให้เนื้อหาของนโยบายออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโดนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งเนื้อหาสาระที่ออกมาในบางส่วนก็ไม่ใช่ที่พอใจสำหรับฝ่ายประชาชนและฝ่ายข้าราชการเนื่องจากไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจในการต่อรองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการกำหนดนโยบาย สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโดนดชุมชนของ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ (2555: 106-115) ที่พบว่ามีการประนีประนอมและการประสานประโยชน์ในเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชนซึ่งประกอบด้วยฝ่าย คปท. ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง แม้ว่าจะมีตัวแสดงจากทั้งสามฝ่ายดังกล่าวมามีส่วนร่วมในการพิจารณา แต่ผลของเนื้อหาที่ออกมาไม่เป็นที่น่าพอใจของ คปท. เพราะว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายรัฐบาลต้องยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้ปรับเนื้อหาของนโยบายให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายที่มีอยู่อย่างจำกัดของ คปท. ซึ่งสำหรับฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าเนื้อหาของนโยบายที่ได้มาเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ คปท. ให้ออกมาเป็นรูปธรรมได้พอสมควร อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่ามีเงื่อนไขที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของ คปท. ได้ทั้งหมด นั่นคือระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมายที่มีกฎระเบียบและข้อจำกัดในหลายประเด็น อาทิเช่น การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีขั้นตอนที่ยุ้งยากมากกว่าการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ความด้อยศักดิ์ศรีของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดเนื้อหาบางประการที่ คปท. ต้องการได้ ความยากลำบากในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบจึงทำให้กำหนดเป็นคณะกรรมการในการรับผิดชอบ เป็นต้น จึงทำให้เนื้อหาของนโยบายที่ออกมาไม่สามารถควบคุมหรือบังคับให้เกิดผลผลิตของนโยบายได้ แม้ว่าจะมา

จากการมีส่วนร่วมของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชนแล้วก็ตาม แต่กลับไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือกับนโยบายได้เท่าที่ควร ต่างจากผลการศึกษาของ ศุภพร ภูเกษมวรานุกร (2551: 37-64) ที่พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจึงไม่เต็มใจดำเนินการตามนโยบายในขณะที่นโยบายโดนตชุมชนได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายแต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงาน ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายอาจไม่ได้เป็นตัวกำหนดว่านโยบายจะเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจะมีความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาการเมืองที่ส่งผลต่อการดำเนินงานนโยบายโดนตชุมชน จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นทางการเมืองที่เป็นปัญหาสำคัญต่อการดำเนินงานนโยบายโดนตชุมชนหลายประเด็น เช่น การไม่เข้ากันของเจตนารมณ์ของรัฐบาลในแต่ละพรรคการเมือง ความจำกัดของอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ความขัดกันของผลประโยชน์ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานนโยบายโดนตชุมชนเกิดความล่าช้า สอดคล้องกับแนวคิดของ Sabatier and Mazmanian ที่ได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ว่าขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย (Sabatier and Mazmanian, 1980: 545-547) กรณีนโยบายโดนตชุมชนได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลแต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่ จึงส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจชำระเบี้ยบ่าสำนักนายกรัฐมนตรีในการดำเนินงานโดนตชุมชนเพราะไม่ต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองจากพรรคอื่น ซึ่งเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติก็พบปัญหาว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากพรรคการเมืองที่มีอำนาจในด้านการจัดการที่ดิน โดยเฉพาะพรรคกิจสังคม ที่มีสวस्थ्य คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างเสียผลประโยชน์มากหากมีการดำเนินงานนโยบายโดนตชุมชนในพื้นที่ สอดคล้องกับที่ วรเดช จันทรศร (2554: 140) อธิบายไว้ในตัวแบบทางการเมืองว่า การสร้างการยอมรับและการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นทั่วไป การจะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมืองที่จะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียผลประโยชน์ และเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อน นอกจากนี้ยังพบว่ามีสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติ คือเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในช่วงที่มีการกำหนดรายละเอียดของนโยบายจึงทำให้การดำเนินงานนโยบายเกิดความล่าช้า

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในขณะที่ดำเนินงานไประยะหนึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ เป็นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริหารนโยบาย และ

ด้วยความที่รัฐบาลชุดใหม่กับรัฐบาลชุดเดิมเป็นคนละพรรคกันจึงส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายเริ่มมีปัญหา ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสังเกตได้ว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายโฉนดชุมชนเท่ากับรัฐบาลอภิสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย ในลักษณะเดียวกันจากการศึกษาของ Pressman & Wildavsky อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช (2554: 150-154) ที่ได้ทำการศึกษาระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เมืองโอ๊คแลนด์ แล้วพบว่าสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติแยกลงเมื่อมีการถอนตัวของ ยูยีน โพลี ผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้น ส่งผลให้ความสำเร็จและความเร่งด่วนของนโยบายลดน้อยลงไปเช่นเดียวกับกรณีนโยบายโฉนดชุมชน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ผู้ปฏิบัติก็สังเกตได้ว่ารัฐบาลใหม่ไม่มีความชัดเจนต่อทิศทางในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนจึงทำให้การดำเนินงานนโยบายเกิดความล่าช้า สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุรพร เสียนสลาย (2539: 174-178) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยไปปฏิบัติ แล้วพบว่าตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่มีรัฐบาลใดเอาจริงเอาจังหรือให้การสนับสนุนทางการเมืองอย่างชัดเจน ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านตัวแปรด้านความชัดเจนของนโยบายและความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ ดังนั้นการสนับสนุนทางการเมืองจากรัฐบาลจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายหากรัฐบาลให้ความสนใจในนโยบายจะก่อให้เกิดการวางแผนและการกำหนดทิศทางสู่การดำเนินงานอย่างชัดเจน แต่หากรัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานก็จะไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายเช่นเดียวกันเพราะไม่มีทิศทางในการดำเนินงาน ไม่มีคำสั่งที่ชัดเจนจากเบื้องบน รวมถึงไม่มีทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงานอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่นกรณีที่รัฐบาลอภิสิทธิ์มีแผนการอนุมัติงบประมาณจำนวนหนึ่งไว้สำหรับซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการโฉนดชุมชน รวมถึงการอนุมัติอัตราค่าจ้างไว้ แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน พอมาสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์กลับไม่ได้มีการตั้งงบประมาณในส่วนดังกล่าวไว้ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในทิศทางเดิมได้และผู้ปฏิบัติก็ยังไม่เห็นทิศทางของรัฐบาลใหม่ว่าจะดำเนินงานอย่างไร ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติชะลอการดำเนินงานเพื่อดูสถานการณ์จากรัฐบาลต่อไป (ทัศนีย์ พงษ์เกตรา, 2556)

จากเงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจะเห็นได้ว่าการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางในการดำเนินงานของนโยบายดังที่ Sabatier and Mazmanian อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร (2551: 155-158) อธิบายไว้ในกรอบแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของตัวแปรที่ไม่ได้มาจากเนื้อหาสาระของนโยบายว่า ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานนโยบายคือการที่หน่วยงานพยายามปฏิบัติงานเพื่อมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำซึ่งมีนโยบายที่แตกต่างกัน ในกรณีนโยบายโฉนดชุมชนพบว่าเดิมที่มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้กำหนดนโยบายจะมีทิศ

ทางการดำเนินงานในลักษณะสนับสนุนและมุ่งหมายให้สามารถออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนให้ได้มากที่สุด แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำที่มาจากพรรคเพื่อไทย ซึ่งเน้นความสำคัญไปที่นโยบายปฏิรูปที่ดินทั้งระบบ ทำให้การสนับสนุนนโยบายโฉนดชุมชนลดน้อยลง ขาดการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่คณะทำงานชุดก่อนเคยตั้งไว้เช่น งบประมาณสำหรับการบรรจุบุคลากรหรืองบประมาณ สำหรับดำเนินงานซื้อที่ดินเพื่อจัดให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในรูปของโฉนดชุมชน เป็นต้น (ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา, 2556; รังสรรค์ แสนสองแคว, 2556)

ความแตกต่างหลากหลายของชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ด้วยความที่เนื้อหาของสาระของนโยบายระบุไว้ว่าให้ชุมชนที่รวมตัวกันอาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับมีสิทธิ์ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนซึ่งที่ดินของรัฐในที่นี้หมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติแผ่นดินทุกประเภท ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายที่มายื่นความประสงค์ขอดำเนินการโฉนดชุมชนจึงมีความหลากหลายทั้งในเรื่องของประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชน รวมถึงลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมายซึ่งมีความพร้อม ความรู้ความเข้าใจและความเข้มแข็งในแต่ละชุมชนแตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินงาน เพราะผู้กำหนดนโยบายทำได้เพียงกำหนดคุณสมบัติของชุมชนและแนวทางในการดำเนินงานไว้อย่างกว้างๆ ในขณะที่ต้องอาศัยดุลยพินิจในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติที่ต้องมีความสามารถและมีความเข้าใจในหลักการของนโยบาย และต้องเรียนรู้แนวทางการดำเนินงานไปพร้อมกับการปฏิบัติจริงเนื่องจากไม่สามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างละเอียดให้ครอบคลุมได้ทุกกรณี จึงทำให้ผู้ปฏิบัติบางส่วนที่ขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกิดความสับสนและแสดงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เช่น พฤติกรรมปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ หรือพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงาน เป็นต้น สอดคล้องกับที่ Sabatier and Mazmanian ได้อธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ยิ่งพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุมมีความหลากหลายมากเท่าไรก็จะยิ่งยากที่จะทำให้นโยบายนั้นมีความชัดเจนและยากที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น กล่าวคือหากนโยบายต้องการควบคุมกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลายมากจะเกิดความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรม (กล้า ทองขาว, 2548: 54; วรเดช จันทรศร, 2554: 151) ซึ่งจากการศึกษากรณีนโยบายโฉนดชุมชนพบว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นความหลากหลายในด้านพฤติกรรมอย่างเดียวกันนั้น แต่หากมีความหลากหลายในด้านลักษณะอื่นๆ ของกลุ่มเป้าหมายก็จะทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทั้งหมดที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน สังเกตได้ว่าเงื่อนไขที่น่าจะมีความสำคัญมากที่สุดต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนคือเงื่อนไขด้านการเมืองและระบบราชการเพราะเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อเงื่อนไขอื่นทั้ง 5 ด้าน โดยผู้วิจัยได้

วิเคราะห์ตามหลักเหตุผลพบว่าในเงื่อนไขแต่ละด้านที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล โดยมีเงื่อนไขด้านการเมืองและระบบราชการเป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขด้านอื่นๆ และมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายดังต่อไปนี้

1) ด้านเนื้อหาของสาระของนโยบาย โดยเนื้อหาของสาระของนโยบายที่นำมาประกาศใช้มาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายที่ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มพันธมิตรนโยบาย และผ่านกระบวนการที่เป็นไปตามระเบียบทางกฎหมายก่อนที่จะสามารถนำมาประกาศใช้และส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบาย ซึ่งกระบวนการเหล่านั้นต้องใช้อำนาจและความชำนาญในการโน้มน้าว ใช้อำนาจทางการเมืองในการต่อรองเป้าหมายหรือข้อเสนอที่ตนต้องการจนออกมาเป็นนโยบายในที่สุด สอดคล้องกับแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองของ Sabatier ที่อธิบายถึงกระบวนการภายในระบบย่อยของนโยบายว่ากลุ่มพันธมิตรทางนโยบายจะมีการแลกเปลี่ยนความเชื่อและแนวทางปฏิบัติส่งผลกระทบต่อทัศนคติของรัฐบาลและผลผลิตของนโยบาย ส่วนเนื้อหาของสาระของนโยบายก็ส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์การทั้งด้านโครงสร้างและทรัพยากรด้วย เพราะการกำหนดเป้าหมายของนโยบายย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน และการจัดสรรโครงสร้างในการดำเนินงานก็ต้องจัดให้มีความสอดคล้องกับเนื้อหาของนโยบายที่กำหนดไว้

2) ด้านสมรรถนะขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถของโครงสร้างองค์การและทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับระบบระเบียบทางราชการและฐานอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรในการดำเนินงานที่ขึ้นอยู่กับว่าจะได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลมากน้อยเพียงใด สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยพบว่ามี ความขัดแย้งกับแนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, 2554: 211-213) ที่อธิบายว่าเงื่อนไขด้านทรัพยากรส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปรด้านการเมืองในประเด็นที่ว่านโยบายที่ไม่ค่อยได้รับการงบประมาณมักจะไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในทางกลับกันสิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบคือ ทรัพยากรของนโยบายไม่ใช่ตัวแปรที่เป็นสาเหตุแต่เป็นตัวแปรที่ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขด้านการเมือง กล่าวคือทรัพยากรของนโยบายจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่เงื่อนไขด้านสมรรถนะขององค์การและเงื่อนไขด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขด้านพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น โครงสร้างในการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความสับสน ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอหรือไม่ทันเวลาที่ต้องใช้ การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานก็จะส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน เกิดพฤติกรรมตั้งใจทำงานแต่ไม่สำเร็จ ไม่ตั้งใจทำงาน ถ่วงเวลา หรืออาจเลี่ยงการดำเนินงานตามนโยบาย เป็นต้น สอดคล้องกับที่ Edward (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2552: 454-458) อธิบายไว้ในตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยว่า โครงสร้างหรือการแบ่งส่วนงานขององค์การจะเป็นอุปสรรค

ต่อการดำเนินงานเช่นเมื่อผู้ปฏิบัติต้องทำงานตามโครงสร้างที่ไม่คุ้นเคยอาจก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยการทำให้ล่าช้าหรือทำให้สูญเสียก็เป็นได้

3) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ประเด็นการเมืองที่สำคัญซึ่งส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานต่างๆ ประเด็นหนึ่งคือการแบ่งแยกพรรคทางการเมือง ด้วยความที่นโยบายโฉนดชุมชนถูกผลักดันโดยพรรคประชาธิปัตย์ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานซึ่งเป็นนักการเมืองในพรรคอื่นไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากอาจไม่เล็งเห็นถึงผลประโยชน์หรือมีเจตนาารมณ์ที่ต่างกัน ในขณะที่อำนาจทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถบังคับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบดูแลที่ดินให้ดำเนินการตามที่ต้องการได้ อีกทั้งยังไม่มีความสามารถในการโน้มน้าวให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในพรรคอื่นเห็นด้วยกับนโยบายจึงทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินในการขับเคลื่อนนโยบายเท่าที่ควร

4) ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ก็เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการทางการเมือง ทั้งในเรื่องประเภทและลักษณะของที่ดินกลุ่มเป้าหมายที่ถูกเสนอโดยเครือข่ายภาคประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใช้กลยุทธ์ในการรวมตัวกันสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองให้รัฐบาลรับข้อเสนอ นโยบาย รวมทั้งการหาแนวร่วมโดยการถ่ายทอดแนวคิดโฉนดชุมชนไปยังชุมชนอื่นๆ ทำให้ชุมชนมีความพร้อมความสนใจที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อแนวทางโฉนดชุมชนได้รับการยอมรับจากรัฐบาลก็ยิ่งจะทำให้เครือข่ายขยายกว้างมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมืองของ Sabatier ที่อธิบายถึงการดำเนินงานของผู้มีส่วนร่วมในระบบย่อยมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล และการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลก็ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายนอกระบบย่อยเช่นความคิดเห็นสาธารณะหรือจุดยืนของประชาชนเป็นต้น ในขณะเดียวกันเมื่อเงื่อนไขของเครือข่ายภาคประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงก็จะย้อนกลับไปส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป ในกรณีที่กลุ่มเป้าหมายของนโยบายมีความหลากหลายก่อให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินงานที่ต้องขึ้นอยู่กับที่ดินหลายประเภท เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินอีกหลายหน่วยงาน ส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่อาจตั้งใจทำงานแต่ไม่สำเร็จ มีความย่อท้อขาดกำลังใจในการทำงานหรือทำงานแบบไม่ตั้งใจขาดความกระตือรือร้นในการดำเนินงานเป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบายเพราะนโยบายโฉนดชุมชนกำหนดมาจากการนำบริบทของกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวตั้งเมื่อต้องการกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่ภาคประชาชนเสนอทำให้ต้องจำกัดขอบเขตไว้ในลักษณะกว้างๆ ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างรายละเอียดในการดำเนินงานให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ทำให้ต้องอาศัยความเข้าใจในหลักการวัตถุประสงค์และดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก

5) ด้านพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทิศทางการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองย่อมส่งผลต่อลักษณะพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975: 463) ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขด้านการเมืองว่าส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านตัวแปรด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะเดียวกันจากการศึกษาของ สุรพร เสียนสลาย (2539) ก็พบว่าปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเมืองส่งผลต่อความผูกพันของนโยบายของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย หากผู้บริหารในหน่วยงานไม่เห็นด้วยกับนโยบายก็เป็นเรื่องยากที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานจะตั้งใจดำเนินงานเพราะขัดต่อเป้าหมายของผู้นำซึ่งการตัดสินใจของผู้นำได้รับผลกระทบจากความคิดเห็นทางการเมืองนั่นเอง นอกจากจะได้รับอิทธิพลจากเงื่อนไขด้านการเมืองแล้วพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังได้รับอิทธิพลจากเงื่อนไขด้านอื่นในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองและระบบราชการ ด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านเนื้อหาของนโยบาย ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน และด้านสมรรถนะขององค์กร ล้วนมีผลต่อทัศนคติ การตัดสินใจ ลักษณะพฤติกรรมในการดำเนินงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบาย

6.3 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยแบ่งการอธิบายเป็น 2 ประเด็นได้แก่ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน และ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน

จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการดำเนินงาน และไม่ก่อให้เกิดผลผลิตเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้นโยบายโฉนดชุมชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นรัฐบาลควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนต่างๆ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้

6.3.1.1 การสร้างความชัดเจนในนโยบายโฉนดชุมชน ข้อเสนอแนะนี้มาจากข้อค้นพบที่ว่า ในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนมีปัญหาในเรื่องความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างสาธารณะ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในด้านหลักการและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป้าหมาย นอกจากนี้ยังพบว่าเนื้อหาของนโยบายกำหนดขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายไว้กว้างเกินไปจึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดความชัดเจนในรายละเอียดในการดำเนินงานได้ ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องทบทวนและกำหนดความชัดเจนของเนื้อหาของนโยบายในสองประเด็นได้แก่ ประเด็นแรก การจำกัด

ขอบเขตกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ปัญหาในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนคือการกำหนดเป้าหมายที่กว้างเกินไป กล่าวคือนโยบายได้ระบุประเภทที่ดินที่สามารถนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนหมายรวมถึงที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ทำให้มีชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่เข้ามาแสดงความจำนงในการดำเนินงานโฉนดชุมชนค่อนข้างมากและมีความแตกต่างกันหลากหลายในด้านประเภท ลักษณะที่ดิน และคุณสมบัติต่างๆ ของชุมชน ส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาเกิดความยากลำบาก เพราะผู้ปฏิบัติงานจะต้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชนเป็นจำนวนมากว่าสื่อชุมชนทั่วประเทศ ในขณะที่บางชุมชนก็ไม่ใช้กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ด้วยเหตุที่เป็นนโยบายการดำเนินงานช่วงเริ่มต้นจึงยังไม่สามารถจำกัดขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายได้ แต่ปัจจุบันซึ่งมีการดำเนินงานมาในระยะหนึ่งและมีฐานข้อมูลชุมชนที่ยื่นความประสงค์ขอดำเนินงานโฉนดชุมชนมาพอสมควรแล้ว พบว่าในหลายชุมชนอาจไม่มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการโฉนดชุมชน เช่น ชุมชนแออัดริมทางรถไฟ หรือชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอุดมสมบูรณ์ ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องทบทวนว่าหลักการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐในประเภทใดบ้างและระบุให้ชัดเจนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดเป้าหมายของนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย

และประเด็นที่สอง การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน ในการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ที่ผลผลิตของนโยบายโดยกำหนดไว้เฉพาะเป้าหมายในการติดตามงานในแต่ละขั้นตอน เช่น ให้มีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนนำร่องภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วันหลังจากชุมชนยื่นเอกสารต่อสำนักงานโฉนดชุมชน หรือให้ทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนนำร่องให้ได้ 30 ชุมชนภายใน 120 วัน หลังจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้เป็นเพียงกรอบเวลาในการดำเนินงานที่ผู้ปฏิบัติยึดถือต่างกันตามหน้าที่ของตนเอง การไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแผนงานในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้ ผู้ปฏิบัติทำได้เพียงปฏิบัติตามกรอบการดำเนินงานที่ถูกกำหนดไว้โดยไม่มีความหมายที่บรรลุ และติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนไปเรื่อยๆ เท่านั้น ส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานไว้เนื่องจากการไม่สามารถคาดคะเนผลผลิตที่จะเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานได้ เพราะไม่ได้จำกัดขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายเอาไว้ซึ่งต้องเริ่มจากการกำหนดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ผู้วิจัยเสนอไว้ในประเด็นแรก อันจะนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดเป้าหมายไว้ที่จำนวนชุมชนที่จะดำเนินการให้ได้รับโฉนดชุมชน จะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายย่อยในการดำเนินงาน ได้ยกตัวอย่างเช่น เป้าหมายในการเตรียมความพร้อมแก่ชุมชนที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชน เป้าหมายในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีความชัดเจน

และเกิดแผนงานที่จะดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา และสามารถประเมินความคืบหน้าในการดำเนินงานได้

6.3.1.2 การเสริมสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน ด้วยความที่นโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่และมีแนวคิดที่แตกต่างไปจากหลักการในการจัดการที่ดินรูปแบบเดิมที่เคยมีอยู่ จึงส่งผลให้มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจในหลักการที่แท้จริงของนโยบายโฉนดชุมชน ทั้งสาธารณะ ชุมชนกลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นหนึ่งที่เกิดความเข้าใจผิดคือการใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” เป็นชื่อนโยบายทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าหมายถึงการให้กรรมสิทธิ์แก่ชุมชน ดังนั้นจึงควรมีการประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจในรายละเอียดของนโยบายทั้งในส่วนของสาธารณะชน ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างความเข้าใจที่ตรงกันจะช่วยให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงชื่อนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการที่ดินของนโยบายในรูปแบบดังกล่าวโดยทบทวนจากวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นหลัก แม้ว่าชื่อโฉนดชุมชนจะเป็นชื่อที่คิดค้นโดยชาวบ้านในกลุ่มชุมชนนาร่องแต่เนื้อหาสาระของนโยบายก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดเดิมของชาวบ้านทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการที่ดินตามนโยบายดังกล่าวเท่าที่ควร ซึ่งกลุ่มเป้าหมายและผู้กำหนดนโยบายต่างก็ไม่ได้ยึดติดกับประเด็นชื่อโฉนดชุมชนแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนชื่อนโยบายให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิชุมชนและการจัดการที่ดินโดยชุมชน จึงเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายเห็นด้วยนอกจากนั้นยังทำให้กระบวนการสร้างความเข้าใจสามารถทำได้ง่ายยิ่งขึ้นอีกด้วย ผลที่อาจตามมาจากการที่ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันคือ การได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้นก็เป็นได้

6.3.1.3 การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโฉนดชุมชนโดยตรง ข้อเสนอแนะนี้มาจากข้อค้นพบที่ว่า ข้อเสียของการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการดำเนินงานตามนโยบายโดยไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงนอกจากสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทรัพยากรของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความชัดเจนในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานและมีพฤติกรรมเช่น ปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ ตั้งใจปฏิบัติแต่ไม่ประสบความสำเร็จ หรือหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น จึงควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานโฉนดชุมชนโดยตรง โดยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายกล่าวคือ เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันผู้รับผิดชอบดำเนินงานโฉนดชุมชนมีเพียงคณะกรรมการ ปจช. ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารนโยบาย คณะอนุกรรมการที่ช่วยคณะกรรมการ ปจช. ในการดำเนินงาน และมีสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นสำนักเลขานุการของ

นโยบายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่าสำนักงานโหนดชุมชนค่อนข้างรับภาระหนักในการดำเนินงานนโยบายในหลายส่วนทั้งงานนโยบาย งานแผน และงานบริหารราชการประจำของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปัญหาของการเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานโหนดชุมชนส่งผลให้ขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงาน และเกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใช้วิธีการเกลี้ยอัตรากำลังมาจากส่วนอื่นภายในสำนักงานไม่มีการเพิ่มจำนวนคน ส่งผลให้บุคลากรที่มาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานโหนดชุมชนนอกจากจะไม่เพียงพอต่อปริมาณงานแล้วยังขาดความสามารถและความเชี่ยวชาญในงานที่ทำอีกด้วย การดำเนินงานขอลดประมาณไม่สามารถดำเนินงานไปตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามปกติเพราะเป็นงานนโยบายค่อนข้างขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหารว่าจะให้การสนับสนุนหรือไม่ ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปจช. และคณะอนุกรรมการที่รับผิดชอบหน้าที่ในแต่ละส่วน ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในการดำเนินงานอยู่เสมอทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน บุคลากรในระดับล่างก็ไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องเพราะต้องรอดูสถานการณ์ แนวโน้ม หรือทิศทางของนโยบาย หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงตัวคณะกรรมการหรือคณะทำงานในแต่ละครั้ง ทำให้การดำเนินงานนโยบายโหนดชุมชนขาดความมั่นคง สามารถถูกยกเลิกได้ทุกเมื่อ

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานนโยบายโหนดชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงควรมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องการจัดการที่ดินในรูปแบบโหนดชุมชนหรืออาจรวมถึงรูปแบบอื่นด้วย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งหน่วยงาน ตามกฎกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ ทั้งนี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานได้หลายประการทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจน ความไม่ต่อเนื่อง และการขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงาน โดยเมื่อมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมายจะทำให้มีโครงสร้างและอัตรากำลังที่เป็นไปตามมาตรฐานของระบบราชการ มีผู้รับผิดชอบครบในแต่ละส่วนฝ่าย รวมถึงสามารถแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับงานได้ ในเรื่องงบประมาณจะสามารถดำเนินการได้ตามระบบปกติเนื่องจากมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนของหน่วยงาน ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางในการปฏิบัติในแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจนอันจะทำให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง อีกทั้งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจและตั้งใจที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างไม่ต้องกังวลว่านโยบายจะถูกยกเลิกหรือไม่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลการดำเนินงานก็ยังคงดำเนินต่อไปได้แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีนโยบายเพราะผู้ปฏิบัติงานยังคงต้องดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

6.3.1.4 การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือความด้อยศักดิ์ศรีของนโยบายโหนดชุมชนที่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงไม่สามารถควบคุมบังคับหน่วยงานที่ปฏิบัติ

ตามกฎหมายซึ่งมีฐานะสูงกว่าให้ปฏิบัติตามได้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ใช้ความด้อยศักดิ์ศรีของกฎหมายเป็นเหตุผลที่จะไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ดำเนินการโดยอ้างว่า หน่วยงานไม่มีนโยบาย ไม่มีแนวทางปฏิบัติ ไม่มีกฎหมาย หรือไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดต่อกฎหมายที่หน่วยงานถือปฏิบัติเป็นต้น ในอดีตเคยมีการประกาศใช้นโยบายที่สามารถจัดการที่ดินในพื้นที่ของรัฐได้ยกตัวอย่างเช่น นโยบายที่ให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของรัฐพิสูจน์สิทธิ์ โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย เพราะการใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจบริหารที่สามารถยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายบางประการได้ แต่สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่สามารถไปยกเว้นหรือบังคับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้นหากต้องการให้นโยบายโฉนดชุมชนมีความสามารถในการดำเนินงานได้มากยิ่งขึ้นควรออกเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ศรีสูงพอที่จะสามารถดำเนินงานได้ โดยอาจใช้เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือการร่างเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ อย่างไรก็ตาม การนำวาระเข้าสู่สภาต้องใช้เวลาความสามารถในการโน้มน้าวและการต่อรองทางการเมืองด้วย ซึ่งที่ผ่านมาในช่วงเริ่มต้นนโยบาย พรรคประชาธิปัตย์คาดการณ์ว่าหากนำนโยบายเข้าสู่สภาแล้วเกรงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลเพราะในขณะนั้นเป็นรัฐบาลผสม จึงเลือกที่ใช้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ความเป็นไปได้ในการที่จะมีกฎหมายรองรับโฉนดชุมชน มีความเกี่ยวข้องกับการมีหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดการที่ดินรองรับ เพราะหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีวัตถุประสงค์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินงาน ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อกำหนดและหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเป็นไปได้ว่าหากจำกัดขอบเขตของนโยบายให้เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ก็มีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรองรับอยู่แล้ว โดยมี ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าหากให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน จะทำให้มีกฎหมายหลักรองรับ การกำหนดกฎหมายเพิ่มขึ้นมาจะสามารถทำในส่วนของกฎหมายรอง ซึ่งเดิมได้มีการจัดให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในรูปแบบปัจเจกบุคคล และนิติบุคคล อยู่แล้ว การแก้ไขกฎหมายจะสามารถทำได้ในส่วนของเพิ่มเติมการจัดการในรูปแบบของโฉนดชุมชนเข้าไป เมื่อมีแนวทางในการจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนแล้วจะทำให้สามารถลดขั้นตอนในการขออนุญาตโฉนดชุมชนได้ จากเดิมต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ก่อน แล้วจึงจะได้รับอนุญาตจากสำนักงานโฉนดชุมชน ทำให้มีหนังสืออนุญาตทับซ้อนกันสองฉบับและชุมชนจะต้องดำเนินงานตามทั้งสองเงื่อนไข หากสามารถลดขั้นตอนได้การดำเนินงานโฉนดชุมชนจะมีความคล่องตัวขึ้นด้วย ส่วนกรณีที่ชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐอื่นที่ไม่ใช่ ส.ป.ก. ก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนของการประกาศให้พื้นที่รัฐเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว ดังนั้นกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่

รับผิดชอบน่าจะเป็นช่องทางหนึ่งที่มีกฎหมายเดิมรองรับมากที่สุดโดยอาจมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนระเบียบและวิธีการเท่านั้น ซึ่งอาจเปลี่ยนชื่อเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานจริงเพราะว่าชุมชนมีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ในที่ดินและบริหารจัดการที่ดินของรัฐเท่านั้นไม่ได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิความเป็นเจ้าของในพื้นที่ เพราะฉะนั้นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ชุมชนขึ้นมาใหม่จึงไม่จำเป็น แต่ที่สำคัญคือรัฐบาลต้องลดอคติและความเป็นการเมืองให้น้อยลงและใช้ความเป็นเหตุเป็นผลในการพิจารณาให้มากขึ้น กล่าวคือ ประเด็นแรกการลดอคติว่า ส.ป.ก. ล้มเหลวและใช้ความบกพร่องหรือความล้มเหลวเหล่านั้นมาเป็นเหตุผลในการไม่หยิบยื่นทรัพยากรหรือนโยบายใหม่ที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานทั้งที่นโยบายมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยตรง และประเด็นที่สองคือรัฐบาลควรลดความเป็นการเมืองลง กล่าวคือ ลดแนวคิดในการแข่งขันทางการเมืองและการแบ่งฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น การมองว่าเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์รับมาจึงให้พรรคประชาธิปัตย์รับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียวในขณะที่มองว่า ส.ป.ก. เป็นคนละพรรคเพราะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นของพรรคชาติไทย กล่าวคือมี ส.ส. จากพรรคชาติไทย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอยู่ นอกจากนั้นรัฐบาลควรมองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักแทนที่จะมองเพียงแต่ผลประโยชน์และการช่วงชิงทางพื้นที่การแข่งขันทางอำนาจ เช่นหากมอบให้ ส.ป.ก. รับผิดชอบเรื่องโฉนดชุมชนโดยให้นำพื้นที่ของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วมาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. นำไปจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในรูปแบบของโฉนดชุมชนหน่วยงานอื่นก็ไม่ควรมองว่าจะทำให้พื้นที่ของ ส.ป.ก. มีมากขึ้น อำนาจและงบประมาณของ ส.ป.ก. มากขึ้น แต่ควรให้ความร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างหน่วยงาน

6.3.1.5 การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันในเป้าหมายของนโยบาย จากข้อค้นพบที่ว่าเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรับผิดชอบที่ดินมีพฤติกรรมการณ์นโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดผลผลิตของนโยบายไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมประเภทหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การถ่วงเวลา หรือการยึดถือกฎหมายแบบกีดกันกั๊ว ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและขาดความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบาย ดังที่เจ้าหน้าที่ในสำนักงานโฉนดชุมชนได้อธิบายไว้ว่า การเข้ามารับผิดชอบงานในสำนักงานโฉนดชุมชนไม่ได้อะไร ไม่มีตำแหน่ง ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ในขณะที่เดียวกันผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามาให้ความร่วมมือในการดำเนินงานนโยบายก็ไม่ได้มีความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบายเพียงแต่มาตามคำสั่งทางราชการเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันกับเป้าหมายให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อ นโยบายมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีสำนักงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายอย่างถูกต้องตาม

กฎหมายอันจะนำไปสู่การมีโครงสร้างและตำแหน่งของบุคลากรอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะสามารถกำหนด รางวัลหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของบุคลากรในหน่วยงานได้ ส่วนกรณีของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยช่องทางตามกฎหมายที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน ที่ไม่เพียงแต่เป็นการดำเนินงานตามเป้าหมายของนโยบายเท่านั้น ยังเป็นการดำเนินงานตามมาตรฐานหรือภารกิจของหน่วยงานอีกด้วยอันจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบายได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวทางทั้ง 5 ประการที่ผู้วิจัยเสนอจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับ การได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลจะต้องลดอคติทางการเมืองที่เชื่อว่านโยบายโดนดชุมชนเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปไตยและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนแทนที่จะกังวลอยู่กับเรื่องผลประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้รับหรือเสียไปเท่านั้น ถ้าหากนโยบายได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

6.3.2.1 การศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบรวมถึงกระบวนการดำเนินงานของชุมชนหลังจากได้รับโดนดชุมชน จากการศึกษาการนำนโยบายโดนดชุมชนไปปฏิบัติในครั้งนี้เป็นการศึกษาครอบคลุมถึงกระบวนการและเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย ดังนั้นหากจะมีการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปควรศึกษาในเรื่องผลลัพธ์ และผลกระทบ รวมถึงกระบวนการดำเนินงานโดนดชุมชนในชุมชนกลุ่มเป้าหมายหลังจากได้รับโดนดชุมชนจากนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาของนโยบายหรือไม่ และการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนสามารถตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนได้ในระดับใด เพื่อให้สามารถประเมินระดับของความสำเร็จของนโยบายโดนดชุมชน ซึ่งการศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบว่าผลการนำนโยบายโดนดชุมชนไปปฏิบัติสามารถตอบสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและความต้องการของประชาชนหรือไม่ ควรต้องมีการปรับปรุงอย่างไรบ้าง

6.3.2.2 ศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการนำนโยบายโดนดชุมชนไปปฏิบัติ จากการศึกษาการนำนโยบายโดนดชุมชนไปปฏิบัติพบว่าโครงสร้างในการดำเนินงานตามนโยบายมีผลต่อผลผลิตของนโยบาย โดยการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงานก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายในหลายประเด็นไม่ว่าจะเป็นเรื่องความคล่องตัว ความสับสนของผู้ปฏิบัติงาน และความต่อเนื่องในการดำเนินงาน จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากรณีนโยบายอื่นที่ใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารเช่นเดียวกับนโยบาย

โฉนดชุมชนจะเกิดปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือไม่รวมถึงควรศึกษาต่อไปด้วยว่าโครงสร้างในการดำเนินงานในลักษณะใดจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานตามนโยบายได้มากที่สุด

6.3.2.3 ศึกษากระบวนการดำเนินงานของชุมชนนำร่องโฉนดชุมชน เพื่อนำไปสู่การปรับเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนในแต่ละชุมชน รวมถึงการถอดบทเรียนปัญหาและอุปสรรคที่พบในชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนแล้ว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานและขับเคลื่อนนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.3.2.4 ศึกษาหาแนวทางการดำเนินงานในแต่ละหน่วยงานและช่องทางที่จะทำให้ออกโฉนดชุมชนได้ตามกฎหมาย ที่ดินที่จะนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนเกือบทั้งหมดเป็นที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางในการดำเนินงานและกฎระเบียบที่แตกต่างกัน ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาไว้เป็นข้อมูลพอสังเขยที่ช่วยให้ทราบว่าเงื่อนไขด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายหากจะมีการศึกษาต่อไปก็น่าจะศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับช่องทางในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ของหน่วยงานว่าจะสามารถค้นหาแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์สำหรับการดำเนินงานโฉนดชุมชนได้อย่างไรบ้าง

6.3.2.5 ศึกษาแนวทางการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการของนโยบายโฉนดชุมชน ภาษีที่ดิน อันจะสามารถทำให้กลไกของโฉนดชุมชนและนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสามารถสอดคล้องกันได้มากยิ่งขึ้น เพราะข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของภาคประชาชนไม่ได้มีเพียงเรื่องโฉนดชุมชนเท่านั้น แต่ยังมีแนวทางอื่นเช่นธนาคารที่ดินซึ่งจะนำมารองรับระบบการดำเนินงานของโฉนดชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ว่าด้วย
การแผ้วถางป่า. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา 72, 32ก ฉบับพิเศษ (30
เมษายน): 105-107.
- กรมธนารักษ์. ม.ป.ป. วัตถุประสงค์. ค้นวันที่ 30 สิงหาคม 2556 จาก [http://www.treasury.
go.th/ewt_news.php?nid=57](http://www.treasury.go.th/ewt_news.php?nid=57).
- กรมป่าไม้. 2551. **คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก.ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนัก
จัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. ม.ป.ป. **ประวัติกรม**. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2556
จาก http://www.dnp.go.th/Dnp_pr/dnp_his.pdf.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2552 (29 สิงหาคม). **อภิสิทธิ์นำร่องโฉนดชุมชน 35 แห่ง**. ค้นวันที่
5 กันยายน 2556 จาก <http://www.bangkokbiznews.com>.
- กล้า ทองขาว. 2534. **การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย
สาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**.
- กล้า ทองขาว. 2548. **การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิดทฤษฎีและ
แนวทางการดำเนินงาน**. นนทบุรี: สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิ
ราช.
- กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก. 2552 (28 สิงหาคม). **นายกรัฐมนตรี
หวังใช้แนวคิดโฉนดชุมชนแก้ปัญหาที่ทำกินได้อย่างยั่งยืน**. ค้นวันที่
10 มกราคม 2556 จาก [http://www.thaigov.go.th/th/governmental/item/35531
.html?tmpl=component&print=1](http://www.thaigov.go.th/th/governmental/item/35531.html?tmpl=component&print=1).
- กิตติ บุญนาค. 2536. **การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิง
ปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร**. กรุงเทพฯ:
ที่คิวพี.

- คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. 2552. ข้อเสนอแนะทางและ
มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย. ค้นวันที่ 10 มกราคม
2556 จาก <http://www.thaingo.org/story/landpro.pdf>
- คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน. 2553. ข้อเสนอแนะทางการ
กระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในรูปแบบโฉนด
ชุมชน. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2555 จาก [http://www.landreformthai.net/
index.php?view=article&catid=94%3A2010-05-20-05-01-45&id=35%3A2010-
04-25-04-53-02&format=pdf&option=com_content&Itemid=16](http://www.landreformthai.net/index.php?view=article&catid=94%3A2010-05-20-05-01-45&id=35%3A2010-04-25-04-53-02&format=pdf&option=com_content&Itemid=16).
- คณะรัฐมนตรี. 2551. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คณะรัฐมนตรี. 2554. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คมชัดลึก. 2554 (9 มีนาคม). มาร์คร่วม 8 หน่วยงานเซ็น MOU เคลื่อนโฉนดชุมชน. ค้น
วันที่ 4 กันยายน 2556 จาก [http://www.komchadluek.net/detail/
20110309/
91047/มาร์คร่วม8หน่วยงานเซ็นMOUเคลื่อนโฉนดชุมชน](http://www.komchadluek.net/detail/20110309/91047/มาร์คร่วม8หน่วยงานเซ็นMOUเคลื่อนโฉนดชุมชน).
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2553. รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง
กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน.
นนทบุรี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2554. ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง กระจายการถือ
ครองที่ดินที่เป็นธรรมด้วยการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการที่ดินทั้งระบบ.
นนทบุรี: สำนักงานเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- โครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก. 2547. แนวคิดและทิศทางการจัดการที่ดิน กรณี
โฉนดที่ดินชุมชน. ใน รวบรวมบทความ : วิพากษ์แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
ถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย. ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ และ วราภรณ์
เรืองศรี, บรรณาธิการ. เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์.
- จุมพล หนิมพานิช. 2549. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณี
ตัวอย่าง. นนทบุรี: สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. 2554. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์
การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารและกรณีศึกษาของไทย.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาย โพธิ์สิตา. 2552. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้น
ติ้ง

- ไชยยงค์ ชูชาติ. 2554. **ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน.** กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. 2554. **นโยบายสาธารณะ : แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ.** กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพันธ์ พงษ์เกตุรา. ผู้อำนวยการสำนักงานโหนดชุมชน. 2556 (30 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. 2554 (2 มีนาคม). ทส.ยื้อโหนดชุมชนขอสำรวจพื้นที่ก่อน. ค้นวันที่ 4 กันยายน 2556 จาก <http://www.thairath.co.th/content/edu/152750>.
- ไทยรัฐออนไลน์. 2554 (17 ธันวาคม). เดิหน้าโหนดชุมชน รัฐเล็งเปลี่ยนชื่อโครงการ. ค้นวันที่ 6 กันยายน 2556 จาก <http://www.thairath.co.th/content/eco/224077>.
- ธิดิ กนกทวีฐากร. ผู้ตรวจราชการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2556 (18 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- บุญลือ เจริญมี. ผู้นำชุมชนบ้านคลองโยง ต. คลองโยง อ. พุทธมณฑล จ. นครปฐม. 2556 (9 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.
- ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับประกาศทั่วไป 118, 57 ตอนพิเศษ (18 มิถุนายน): 24-27.
- ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโหนดชุมชน พ.ศ. 2553. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับประกาศทั่วไป 127, 125ง ตอนพิเศษ (29 ตุลาคม): 44-49.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ผู้นำชุมชนบ้านคลองโยง ต.คลองโยง อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม. 2556 (18 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 71, 78ก ฉบับพิเศษ (30 พฤศจิกายน): 14.
- ประยงค์ ดอกกล้าไย. กรรมการคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชน. 2556 (3 เมษายน). การสัมภาษณ์.

- ผู้จัดการออนไลน์.** 2555 (5 มิถุนายน). ชาวบ้านเขาบรรทัด-อุทยานฯ เกียงกันแหก ตัดฟัน
 ยาง “นอก-ใน” เขตน้ำร่องโหนดชุมชน. ค้นวันที่ 6 กันยายน 2556 จาก <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=955000068900>.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 116, 94ก (10 ตุลาคม): 4.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 92, 54ก ฉบับพิเศษ (5 มีนาคม): 1-6.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 92, 5 ฉบับพิเศษ (9 มกราคม): 14.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 81, 38ก (28 เมษายน): 263 -280.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528. ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 102, 124ก ฉบับพิเศษ (11 กันยายน): 1-9.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. 2553. องค์การ และการบริหารจัดการ. นนทบุรี: ริงค์ บียอนด์ บู้คส์.**
- เพิ่มศักดิ์ จะรัมย์พันธ์. 2555. การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- ภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2538). การใช้เหตุผล : ตรรกวิทยาเชิงปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- ภูเบศ จันทนิมิ. ประธานคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคกลาง. 2556 (28 มีนาคม). การสัมภาษณ์.**
- มติชนออนไลน์. 2551 (19 ธันวาคม). นายกษ ธิปไตยรับปากเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกิน. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2556 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1229693672.**
- มติชนออนไลน์. 2553 (29 พฤศจิกายน). ย้อนรอยคดียุบพรรคการเมือง ปชป. รอดรอบ 2. ค้น วันที่ 28 สิงหาคม 2556 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1290774519&grpId=no&catid=02.**
- มยุรี อนุমানราชชน. 2549. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.**
- ยศ สันตสมบัติ และคณะ. 2547. นิเวศวิทยาชาติพันธุ์ ทรัพยากรชีวภาพและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่: วินอินดีไซน์จำกัด.**
- ยอดวุฒิ กลิ่นทอง. เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2556 (28 มีนาคม). การสัมภาษณ์.**

- รติดา แก้วจุลกาญจน์. 2554. **ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ศึกษาประเด็นการจัดการที่ดิน**. ค้นวันที่ 7 กันยายน 2556 จาก http://k-rc.net/imageupload/23902/C_Kongyong.pdf.
- รังสรรค์ แสนสองแคว. ผู้นำชุมชนบ้านไร่ตง ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน. 2556 (6 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา 124, 47ก (24 สิงหาคม): 18-19.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับประกาศและงานทั่วไป 127, 73ง ตอนพิเศษ (11 มิถุนายน): 1-4.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2551. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วเรช จันทร์ศร. 2551. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- ศักดิ์สิน ปัจจักกะภักดี. **ประธานคณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคใต้**. 2556 (10 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- ศิริอร ชันธรัตน์. 2547. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.
- ศุภชัย ยะวะประภาษ. 2538. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภพร ภูเกษมวรังกูร. 2551. **การนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามลพิษทางน้ำ**. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. 6 (3): 37-64.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ม.ป.ป. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้**. เอกสารวิจัย เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ. **รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. 2556 (29 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2552. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด วิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพร เฟื่องจันทร์. 2540. **นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. สงขลา: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สมมารถ บัวแดง. **เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี**. 2556 (11 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

- สังวาล กัณธรรม. ผู้นำชุมชนบ้านแม่อาว ต.นครเจดีย์ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน. 2556 (9 ตุลาคม). การสัมมนา.
- สาทร วงศ์หนองเตย. ประธาน คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ภาคเหนือ. 2556 (19 เมษายน). การสัมมนา.
- สาทิพย์ วงศ์หนองเตย. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี. 2556 (14 มีนาคม). การสัมมนา.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ม.ป.ป. การพัฒนาระบบข้อมูลกฎหมาย. ค้นวันที่ 29 สค 56 จาก <http://www.alro.go.th/alro/project/alro-law/file/1/2.html>.
- สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554. ประวัติความเป็นมา. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2556 จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/index.asp-parent=1232&pageid=1552&directory=13068&pagename=content1.htm>
- สำนักงานโฉนดชุมชน. 2555ก. รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนประจำเดือน เมษายน. ค้นวันที่ 15 กันยายน 2556 จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/รายงานเดือนเมษา.pdf>.
- สำนักงานโฉนดชุมชน. 2555ข. สรุปข้อมูลการดำเนินงานโฉนดชุมชน. ค้นวันที่ 15 กันยายน 2556 จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/index.asp-pageid=1552&parent=1232&directory=11322&pagename=viewbranch1.htm>.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. กลุ่มสารนิเทศการคลัง. 2553 (30 มีนาคม). คณะรัฐมนตรี มีมติให้กรมธนารักษ์โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง และสหกรณ์การเช่าที่ดินพิชัยภูเบนท์ จำกัดนำไปบริหารจัดการ เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรสมาชิก. ค้นวันที่ 10 กันยายน จาก <http://www.thaigov.go.th/en/news-ministry/2012-08-15-09-16-10/item/43501-.html>.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2553 (22 มิถุนายน). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 102/2553. แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งการจัดตั้งสำนักงานการจัดโฉนดชุมชนและมอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2555. สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานผลิตเอกสาร.
- สำนักงานสถิติการเกษตร. 2555. การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ระดับประเทศ ภาค จังหวัด ปี 2553. ค้นวันที่ 10 มกราคม 2556 จาก http://www.oae.go.th/download/use_soilNew/landused2553.html.

- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2552 (9 มีนาคม). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552. แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2554 (28 ธันวาคม). คำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ที่ 3/2554. การแต่งตั้งคณะกรรมการ รวม 5 คณะ.
- สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย. ม.ป.ป. สหกรณ์การเกษตร. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2556 จาก <http://webhost.cpd.go.th/rlo/agriculture.html>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2553 (14 ธันวาคม). การขายที่ราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเข้าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2556 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>.
- สุภางศ์ จันทวานิช. 2552. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางศ์ จันทวานิช. 2554. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมิตรา เจิมพันธ์. 2552. ความสำเร็จของการนำนโยบายประหยัดพลังงานไปปฏิบัติในภาคราชการ. วารสารพัฒนาสังคม. 11 (1): 69-107.
- สุพร เสียนสลาย. 2539. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุพล กาญจนะจิตรา. 2546. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ. 2540. การดำเนินนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อรรถนพ ชัยพรธรรตน์. นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2556 (18 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- อัจฉรา รักษ์ดิธรรม. 2551. ผมไม่มีคำตอบ : 60 ปี อานันท์ กาญจนพันธ์ กับ 20 ปี ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพฯ: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์.
- อาคม ใจแก้ว. 2533. การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- อานันท์ กาญจนพันธ์. 2543. สิทธิของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. ใน ระบบเกษตรเพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาองค์กรชุมชน อย่างยั่งยืน : รายงานการสัมมนาเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2555 จาก http://www.mcc.cmu.ac.th/Seminar/showseminar.asp?type_id=3.
- อาแว มะแส และณัฐวัชร เผ่าภู. ม.ป.ป. นโยบายสาธารณะกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบท. ค้นวันที่ 8 กันยายน จาก <http://cse.nida.ac.th/main/images/PublicPolicy.pdf>.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2554. สิทธิในที่ดินชุมชน: โฉนดชุมชนและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับพิเศษ. 29 (1): 187-213.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. กรรมการ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน. 2556 (25 มีนาคม) การสัมภาษณ์.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2550. โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- Berman, Paul. 1978. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Monica, California: Rand
- Glynn, Thomas P. 1977. **The Implementation of Public Policy: The Role of Executive Leadership**. Doctor of philosophy, Brandel University.
- Goggin, Malcolm L. 1987. **Policy Design and the Politic of Implementation**. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Ingram, Helen M. and Mann, Dean E. 1980. **Why Policies Succeed or Fail**. Beverly Hill: Sage Publications.
- Kerr, Donna H. 1976. The Logic of "Policy" and Successful Policies. **Policy Sciences**. 7 (September): 351-363.
- Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. 2007. **Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives**. Washington, D.C.: CQ Press.
- Mazmanian, Daniel A. Sabatier, Paul A. 1983. **Implementation and Public Policy**. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

- McConnell, Allan. 2010. **Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy.** New York: Palgrave Macmillan.
- Parsons, Wayne. 1995. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.** Cheltenham: Edward Elgar.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron B. 1979. **Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.** Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank C. 1999. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In **Theories of the Policy Process.** Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO/Oxford, United Kingdom: Westview Press. (Pp. 117-165).
- Sabatier, Paul and Mazmanian, Davis Daniel. 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, University of California, Pomona College. **Policy Studies Journal.** 8 (January): 538–560.
- Sabatier, Paul and Weible, Christopher M. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In **Theories of the Policy Process.** Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 189-222).
- Smith, B. Thomas. 1973. The Policy Implementation Process. **Policy Sciences.** 4 (June): 197-209.
- Sorg, Jame D. (1978). **A Theory of Individual Behavior In The Implementation of Policy Innovations.** The Degree Doctor of Philosophy in The Graduate School, The Ohio State University.
- Spicker, Paul. 1995. **Social Policy: Themes and Approaches.** London: Prentice Hall.
- Van Meter, Donal S. and Van Horn, Carl E. 1975. The Policy Implementation Process : A conceptual Framework. **Administration & SOCIETY.** 6 (February): 445-488. Retrieved November 10, 2012 from Sage Publication.
- United Nations. 1992. **United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro: Agenda 21.** ค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2556. จาก <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ภาคผนวก ก
เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ชุดที่ 1 แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชน

ชื่อ-สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์

.....

ตำแหน่งหน้าที่ตามนโยบาย

.....

ตำแหน่งหน้าที่ในงาน/อาชีพ

.....

วันที่สัมภาษณ์

.....

ส่วนที่ 1 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและเนื้อหาสาระของนโยบาย

1. ปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายให้ออกมาเช่นนี้จริงๆแล้วคืออะไร

.....
.....
.....

2. รัฐบาลได้ปัญหาเหล่านี้มาโดยวิธีใด

.....
.....
.....

3. หลังจากทีนโยบายออกมาแล้วมีวิธีการในการจัดการอย่างไรในการที่จะแปลงนโยบายมาเป็นแผนงาน หรือแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

.....
.....

4. เนื้อหาสาระหลักๆของนโยบายที่ได้มาเป็นไปตามหลักการที่คิดไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่ (มีส่วนใดที่บิดเบือน หรือไปไม่ถึงบ้างไหม เพราะอะไร) ระเบียบที่ได้มามีความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์เพียงใด มีส่วนใดที่คิดว่ายังไม่สมบูรณ์หรือต้องพัฒนาต่อบ้าง อย่างไร

.....

.....

.....

5. นโยบายยังขัดต่อกฎหมาย และพรบ. หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ และเป็นที่น่ารำคาญยากที่จะแก้ไข พรบ. เหล่านั้น ท่านได้คำนึงถึงข้อนี้แล้วหรือไม่ ตอนนั้นได้วางแนวทางเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้แล้วหรือยัง

.....

.....

.....

6. สรุปแล้วเป้าหมายของนโยบายโฉนดชุมชนคืออะไร วัตถุประสงค์คืออะไร ได้คาดหวังไว้หรือไม่ว่าชุมชนจะต้องได้รับโฉนดชุมชนจำนวนกี่ชุมชน

.....

.....

.....

ส่วนที่ 2 กระบวนการและวิธีการให้ได้มาซึ่งโครงสร้างในการปฏิบัติงาน

1. เมื่อได้เนื้อหาสาระหลักๆของนโยบายมาแล้วมีวิธีการในการแสวงหาหน่วยงานและบุคคล เข้ามารับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายอย่างไร

.....

.....

.....

2. มีวิธีการพิจารณามอบหมายหน้าที่ให้บุคคลหรือหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายอย่างไร มีการคัดเลือกหน่วยงานหรือผู้ที่ให้นำมาปฏิบัติอย่างไร

.....

.....

.....

3. มีขั้นตอนและวิธีการในการถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานระดับล่างอย่างไรเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบภาระหน้าที่ ยอมรับ เข้าใจ และน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ
-
-
-
4. ตามระเบียบแล้วเมื่อปจช. เห็นสมควรว่าควรจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่ง อนุมัติไปแล้ว 55 ชุมชนในขณะนั้น แต่ยังคงติดที่ไม่ได้รับการตอบรับจากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินเป็นจำนวนมากซึ่งทำให้ยังไม่สามารถออกโฉนดชุมชนให้ชุมชนได้ เป็นเรื่องที่ได้คาดคิดไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่
-
-
-
5. หน่วยงานเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อจัดทำนโยบายหรือไม่ แล้วเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ในการให้โฉนดชุมชนแก่ชุมชนหรือไม่
-
-
-
6. คิดว่าการกำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่ควรได้โฉนดกว้างเกินไปหรือจำกัดแคบเกินไปหรือไม่ แล้วหากชุมชนที่ขอมาเป็นไปตามคุณสมบัติที่ระบุไว้ทั้งหมดแล้วหมายความว่าชุมชนนั้นเหมาะสมที่จะได้รับโฉนดชุมชนทุกชุมชนเลยหรือต้องดูเฉพาะกรณีอีก หากต้องดูเฉพาะกรณี ปจช. ใช้หลักอะไรบ้างในการพิจารณา ตัดสินใจ
-
-
-

ส่วนที่ 3 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

1. มีเงื่อนไขหรือปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้นโยบายโฉนดชุมชนดำเนินไปได้อย่างล่าช้า
-
-
-

2. การได้รับความร่วมมือการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีต่อ นโยบายนี้เป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

3. มีกระแสที่คัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายจากฝ่ายใดบ้างอย่างไร

.....

.....

.....

4. เพราะเหตุใดชุมชนคลองโยงและชุมชนป่าซางจึงได้รับโฉนดชุมชนก่อนชุมชนอื่นๆ รัฐบาล มีการขับเคลื่อนอะไรเป็นพิเศษหรือไม่

.....

.....

.....

5. คิดว่านโยบายโฉนดชุมชนยังมีปัญหาในเรื่องใดบ้างที่ทำให้นโยบายดำเนินการได้ไม่ ต่อเนื่องเท่าที่ควร แล้วจะสามารถแก้ไข ปรับปรุงได้อย่างไร

.....

.....

.....

6. เรื่องของการเมืองส่งผลกระทบต่อการทำงานของนโยบายใหม่ อย่างไร

.....

.....

.....

7. สมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่

.....

.....

.....

8. ทราบจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมาว่าหากหน่วยงานที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนเป็นเพียง หน่วยงานภายในเท่านั้นซึ่งทำให้การปฏิบัติงานยากลำบากมาก ทำไมไม่ตั้งหน่วยงานให้ เป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานใหญ่และมีอำนาจมากกว่านี้ตั้งแต่ตอนแรก

.....

.....

.....

9. การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการทำงานนโยบายโฉนดชุมชนมากเพียงใด

.....

.....

.....

ชุดที่ 2 แบบสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในสำนักงานโฉนดชุมชน

วันเวลา

สัมภาษณ์.....

ตอนที่ 1 ประวัติผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

.....

2. ตำแหน่งตาม

นโยบาย.....

3. ตำแหน่งในงาน

ประจำ.....

ตอนที่ 2 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนแล้วมีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง

1. หลักจากได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนแล้วมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามภารกิจของนโยบายอย่างไร

.....
.....

2. มีวิธีการในการแสวงหาผู้ปฏิบัติงานหรือผู้สนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างไรบ้าง

.....
.....

3. มีวิธีการมอบหมายภาระหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยอย่างไรบ้าง

.....
.....

4. มีวิธีการปฏิบัติงานโดยนำเอาเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นมาใช้ในการดำเนินงานอย่างไร

.....

5. มีวิธีการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เช่นการวางระบบการทำงาน หรือการทำให้เป็นภารกิจประจำของผู้ปฏิบัติงานอย่างไร

.....
.....

ตอนที่ 3 เนื้อหาสาระของนโยบาย

1. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายโดนดชุมชนคืออะไร (รายละเอียดในแง่ของความเข้าใจในความหมาย)

.....
.....

2. ท่านคิดว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีชัดเจนหรือไม่ชัดเจนอย่างไร

.....
.....

3. หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของนโยบายมีความชัดเจนหรือคลุมเครือในส่วนใดบ้างอย่างไร

.....
.....

4. หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของนโยบายมีรายละเอียดเพียงพอต่อการดำเนินงานหรือไม่

- เพียงพอ.....
- ไม่เพียงพอ มีวิธีการในการทำความเข้าใจในรายละเอียดของหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินงานเพิ่มเติมอย่างไร

.....
.....

5. หน่วยงานที่ถูกกำหนดให้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม อย่างไร

.....
.....

6. หน่วยงานที่ถูกกำหนดให้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายมีความชำนาญในงานที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

7. การกำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม
อย่างไร

.....
.....

8. การกำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานตามนโยบายมากน้อยเพียงใด (เช่นในการดำเนินงานจริงอาจมีสิ่งที่ต้องปฏิบัติมากกว่าที่นโยบายกำหนดไว้)

.....
.....

9. หลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม อย่างไร

.....
.....

10. หลักเกณฑ์ หรือระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม อธิบาย

.....
.....

ตอนที่ 4 สมรรถนะขององค์กร

1. ลักษณะในการจัดกลุ่มงานและการแบ่งภาระหน้าที่ของหน่วยงานมีลักษณะอย่างไรส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง

.....
.....

มีระดับความซับซ้อนของสายบังคับบัญชา มากน้อยเพียงใด และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไร.....

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆมีลักษณะอย่างไร มีความคล่องตัวในการประสานงานหรือไม่ อธิบาย

.....
.....

3. ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์กรส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายล่าช้าจนเกินไปหรือไม่.....

4. โครงสร้างในการปฏิบัติงานในองค์การมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร

.....

5. งบประมาณที่ได้รับสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายมีความเพียงพอหรือไม่

เพียงพอ เพราะ.....

ไม่เพียงพอ เพราะ.....

และเมื่อได้งบประมาณมาแล้วมีการจัดสรรงบประมาณในแต่ละส่วนอย่างเหมาะสมหรือไม่อย่างไร.....

6. บุคลากรมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่

เพียงพอ

ไม่เพียงพอ เพราะ.....

7. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายโดนดชุมชนมีอะไรบ้าง.....

มีความเพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่

เพียงพอ

ไม่เพียงพอ เพราะ.....

8. มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรในการดำเนินงานที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องใดบ้างอย่างไร.....

.....

9. เมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในการปฏิบัติงานจะมีวิธีในการแก้ไขปัญหา หรือการจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายต่อไปได้อย่างไร

.....

ตอนที่ 5 บุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด

.....

2. ท่านคิดว่ามีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจำเป็นต้องเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวเรื่องใดเป็นพิเศษหรือไม่เพื่อให้การดำเนินงานโดนดชุมชนสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น.....

.....

3. ถ้าหากให้ประเมินความรู้เกี่ยวกับนโยบายและหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนในภาพรวมของหน่วยงานท่านคิดว่าควรอยู่ในระดับใด เพราะอะไร

.....
 ท่านคิดว่าหน้าที่ที่ท่านได้รับมีความสำคัญต่อการที่นโยบายจะดำเนินงานได้อย่างประสบความสำเร็จในระดับใด.....

4. ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เพียงพอต่อการดำเนินงานหรือไม่ ทักษะใดบ้างที่ผู้ปฏิบัติงานอาจมีน้อยจนทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

5. บุคลากรในหน่วยงานของท่านสามารถดำเนินงานได้ทันเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่

ทัน

ไม่ทัน เพราะ.....

6. มีงานใดบ้างหรือไม่ที่ไม่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้ เพราะอะไร

ตอนที่ 6 ปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย

1. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติมีการได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากภาคประชาชนบ้างหรือไม่

มีสนับสนุน เป็นประชาชนกลุ่มไหน

.....สนับสนุนอย่างไร

มีต่อต้าน เป็นประชาชนกลุ่มไหน

.....สนับสนุนอย่างไร

2. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้รับความสนใจของสื่อมวลชนมากน้อยเพียงใดส่งผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

ส่งผลด้านดี เพราะอะไร

ส่งผลด้านไม่ดี เพราะอะไร.....

ไม่ส่งผล เพราะอะไร.....

3. สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร เป็นสถานการณ์ใด และส่งผลอย่างไร

.....

.....

4. การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลต่อการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร

.....

.....

5. หน่วยงานภาครัฐอื่นๆให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร เป็นหน่วยงานใด อย่างไร

.....

ตอนที่ 7 ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

1. ลักษณะทางกายภาพของชุมชน ประเภทของที่ดิน ลักษณะการครอบครองที่ดิน และหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

2. ลักษณะด้านประชากรของชุมชน ขนาดประชากร การศึกษา การประกอบอาชีพของคนในชุมชน ส่งผลต่อการได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่

.....แล้วชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนกับชุมชนที่ไม่ได้รับโฉนดชุมชนมีลักษณะดังกล่าวต่างกันหรือไม่

.....

3. คุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ที่ยื่นขอโฉนดชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักการของนโยบายหรือไม่

.....

4. สาเหตุที่ทำให้ชุมชนยังไม่ได้รับโฉนดชุมชนเป็นเพราะมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับหลักการของนโยบาย

- ไม่ใช่
- ใช่ ไม่สอดคล้องเรื่องอะไร

.....

5. ในภาพรวมชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ในระดับใด และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร

.....
.....

6. ส่วนใหญ่ชุมชนมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานขอโฉนดชุมชนหรือไม่ และความเข้าใจของชุมชนส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่อย่างไร

.....
.....

7. ส่วนใหญ่ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของชุมชนตามนโยบาย หรือไม่ และความเข้าใจของชุมชนส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร

.....
.....

8. ชุมชนให้ความร่วมมือต่อการดำเนินงานจัดทำโฉนดชุมชนมากหรือน้อยเพียงใด ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่อย่างไร

.....
.....

9. การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือนักการเมือง เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

จริง มีหน่วยงานใดสนับสนุนทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน..... แล้วชุมชนอื่นที่ยังไม่ได้รับโฉนดชุมชนได้รับการสนับสนุนเหล่านี้หรือไม่.....

ไม่จริง การได้รับการสนับสนุนไม่ได้เป็นเหตุผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

ไม่จริง ชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐก็สามารถได้รับโฉนดชุมชนได้

10. มีสาเหตุอื่นใดอีกบ้างที่ส่งผลให้ชุมชนทั้ง 2 ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน ในขณะที่ชุมชนอื่น ๆ ไม่ได้รับโฉนดชุมชน

.....
.....
.....

ชุดที่ 3 แบบสัมภาษณ์อนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

วันเวลาสัมภาษณ์.....

ตอนที่ 1 ประวัติผู้ให้สัมภาษณ์

- 1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
.....
- 2. ตำแหน่งตาม
นโยบาย.....
- 3. อาชีพ/ตำแหน่งในงาน
ประจำ.....

ตอนที่ 2 กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

- 1. เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนแล้วมีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง
.....
.....
- 2. หลักจากได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนแล้วมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามภารกิจของนโยบายอย่างไร
.....
.....
- 3. มีวิธีการในการแสวงหาผู้ปฏิบัติงานหรือผู้สนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างไรบ้าง
.....
.....
- 4. มีวิธีการมอบหมายภาระหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง
.....
.....
.....

5. มีวิธีการปฏิบัติงานโดยนำเอาเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นมาใช้ในการดำเนินงานอย่างไร

.....

.....

6. มีวิธีการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เช่นการวางระบบการทำงาน หรือการทำให้เป็นภารกิจประจำของผู้ปฏิบัติงานอย่างไร

.....

.....

ตอนที่ 3 เนื้อหาสาระของนโยบาย

1. หลักการ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายโหนดชุมชนคืออะไร (รายละเอียดในแง่ของความเข้าใจในความหมาย)

.....

.....

2. หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของนโยบายมีรายละเอียดเพียงพอต่อการดำเนินงานหรือไม่

.....

.....

3. หน่วยงานที่ถูกกำหนดให้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายมีความชำนาญในงานที่

.....

.....

4. เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายโหนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

5. การกำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอย่างไร

.....

.....

6. การกำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานตามนโยบายมากน้อยเพียงใด (เช่นในการดำเนินงานจริงอาจมีสิ่งที่ต้องปฏิบัติมากกว่าที่นโยบายกำหนดไว้)

7. หลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานที่นโยบายกำหนดมีความเหมาะสมหรือไม่
เหมาะสม อย่างไร

.....

.....

8. หลักเกณฑ์ หรือระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม

.....

.....

ตอนที่ 4 สมรรถนะขององค์กร

1. การแบ่งส่วนงานตามหน้าที่ที่มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับหรือไม่ เพราะเหตุใด.....
2. มีระดับความซับซ้อนของสายบังคับบัญชาตราบ้างน้อยเพียงใด และส่งผลต่อการนำนโยบาย.....
3. ไปปฏิบัติอย่างไร.....
4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆมีลักษณะอย่างไร มีความคล่องตัวในการประสานงาน หรือไม่.....
5. ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์กรส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายล่าช้าจนเกินไปหรือไม่.....
6. โครงสร้างในการปฏิบัติงานในองค์กรมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร.....
7. งบประมาณที่ได้รับสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายมีความเพียงพอหรือไม่
 - เพียงพอ เพราะ
.....
 - ไม่เพียงพอ เพราะ
.....
8. บุคลากรมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่
 - เพียงพอ
 - ไม่เพียงพอ เพราะ
.....

9. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายโฉนดชุมชนมีอะไรบ้าง.....
- มีความเพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่
 - เพียงพอ
 - ไม่เพียงพอ เพราะ
-
10. มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรในการดำเนินงานที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องใดบ้างอย่างไร
-
11. เมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในการปฏิบัติงานจะมีวิธีในการแก้ไขปัญหา หรือการจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายต่อไปได้อย่างไร
-

ตอนที่ 5 บุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด.....
2. ท่านคิดว่ามีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจำเป็นต้องเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวเรื่องใดเป็นพิเศษหรือไม่เพื่อให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น.....
3. ท่านมีความคิดเห็นว่านโยบายโฉนดชุมชนมีความสำคัญมากหรือน้อยเพียงใด
4. ท่านคิดว่าหน้าที่ที่ท่านได้รับมีความสำคัญต่อการที่นโยบายจะดำเนินงานได้อย่างประสบความสำเร็จในระดับใด.....
5. ท่านมีความพึงพอใจและภูมิใจในหน้าที่ที่ได้รับนี้ในระดับใด.....
6. ท่านมีความรู้สึกเหนื่อยหน่ายหรือเบื่อกับภาระหน้าที่ที่ได้รับในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนบ้างหรือไม่ อย่างไร
7. ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เพียงพอต่อการดำเนินงานหรือไม่ ทักษะใดบ้างที่ผู้ปฏิบัติงานอาจมีน้อยจนทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

8. บุคลากรในหน่วยงานของท่านสามารถดำเนินงานได้ทันเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ เพราะ

.....

9. มีงานใดบ้างหรือไม่ที่ไม่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้ เพราะอะไร

ตอนที่ 6 ปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย

1. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติมีการได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากภาคประชาชนบ้างหรือไม่

.....

2. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้รับความสนใจของสื่อมวลชนมากน้อยเพียงใดส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

.....

3. สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร เป็นสถานการณ์ความขัดแย้งใด ส่งผลอย่างไร

.....

4. การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลต่อการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร

.....

5. หน่วยงานภาครัฐอื่นๆให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร เป็นหน่วยงานใด อย่างไร

.....

ตอนที่ 7 ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

1. ลักษณะทางกายภาพของชุมชน ประเภทของที่ดิน ลักษณะการครอบครองที่ดิน และหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร

.....

2. ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนกับชุมชนที่ไม่ได้รับโฉนดชุมชนมีลักษณะใดบ้างที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน
.....
3. ลักษณะด้านประชากรของชุมชน ขนาดประชากร การศึกษา การประกอบอาชีพของคนในชุมชน ส่งผลต่อการได้รับโฉนดชุมชนหรือไม่ แล้วชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนกับชุมชนที่ไม่ได้รับโฉนดชุมชนมีลักษณะดังกล่าวต่างกันหรือไม่
.....
4. คุณสมบัติของชุมชนกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ที่ยื่นขอโฉนดชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักการของนโยบายหรือไม่
.....
5. สาเหตุที่ทำให้ชุมชนยังไม่ได้รับโฉนดชุมชนเป็นเพราะมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับหลักการของนโยบาย
.....
6. ในภาพรวมชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ในระดับใด และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร
.....
7. ส่วนใหญ่ชุมชนมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานขอโฉนดชุมชนหรือไม่ และความเข้าใจของชุมชนส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่อย่างไร
.....
8. ส่วนใหญ่ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของชุมชนตามนโยบาย หรือไม่ และความเข้าใจของชุมชนส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร
.....
9. ชุมชนให้ความร่วมมือต่อการดำเนินงานจัดทำโฉนดชุมชนมากหรือน้อยเพียงใด ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่อย่างไร
.....
.....
10. การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือนักการเมือง เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน
.....
11. มีสาเหตุอื่นใดอีกบ้างที่ส่งผลให้ชุมชนทั้ง 2 ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน ในขณะที่ชุมชนอื่นๆไม่ได้รับโฉนดชุมชน
.....
.....

ชุดที่ 4 แบบสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วันเวลาสัมภาษณ์.....

ประวัติผู้ให้สัมภาษณ์

- 1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
.....
- 2. ตำแหน่งตาม
นโยบาย.....
- 3. อาชีพ/ตำแหน่งในงาน
ประจำ.....

แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

- 1. ความรู้ความเข้าใจพอสังเขปเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน
.....
.....
- 2. ความรู้ความเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์ของนโยบายโฉนดชุมชน ความคิดเห็น
ความรู้สึกต่อหลักการของนโยบาย
.....
.....
- 3. ในทัศนะของท่านมีความคิดเห็นต่อชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบจาก ปจช. ให้จัดให้
มีโฉนดชุมชนอย่างไรบ้าง (เป็นชุมชนที่เหมาะสมหรือไม่ มีความเข้มแข็ง ฯลฯ
อย่างไร)
.....
.....
- 4. เพราะเหตุใดในพื้นที่ของหน่วยงานของท่านจึงมีทั้งชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนและ
ชุมชนที่ยังไม่ได้รับโฉนดชุมชน
.....
.....
- 5. เพราะเหตุใดชุมชนจึงมีชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนแล้ว ชุมชนทั้งสองมีความแตกต่าง
จากชุมชนอื่นของหน่วยงานของท่านที่ยังไม่ได้รับโฉนดชุมชนอย่างไร

6. ในทัศนะของท่านมีความคิดเห็นต่อระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆที่ ปจช. กำหนด ออกมาอย่างไรบ้าง (ความสมบูรณ์ของเนื้อหา ความเหมาะสมในการร่างระเบียบ ความเหมาะสมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ การกำหนดหลักเกณฑ์ ต่างๆ)

.....
.....

7. ในทัศนะของท่านมีความเห็นว่า นโยบายโฉนดชุมชนมีความสำคัญต่อการแก้ไข ปัญหาอย่างไร มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ควรมีนโยบายนี้อยู่หรือไม่ เพราะ อะไร

.....
.....

8. มีเงื่อนไขอะไรบ้างที่ส่งผลให้นโยบายโฉนดชุมชนยังไม่สามารถออกโฉนดชุมชนได้ อีกเป็นจำนวนมาก

.....
.....

9. ถ้านโยบายโฉนดชุมชนจะไปต่อ ควรจะต้องทำอย่างไรบ้าง หรือจะสามารถทำ อย่างเป็นไปได้บ้างเพื่อให้สามารถออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนได้ (ปรับเปลี่ยนอะไร หรือแก้ไข อย่างไร)

.....
.....

ชุดที่ 5 แบบสัมภาษณ์ผู้แทนชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

ชื่อ- นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์

.....

วันที่สัมภาษณ์

.....

ชื่อชุมชน

.....

แนวคำถามที่สัมภาษณ์

1. ทำไมชุมชนของท่านจึงได้รับโฉนดชุมชนในขณะที่ชุมชนอื่นยังไม่ได้รับ

.....

.....

2. ท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายอย่างไร ทราบหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

3. เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร

.....

.....

4. เนื้อหาสาระของนโยบายมีลักษณะประเด็นต่างๆที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ในการแก้ไข ปัญหาของชุมชนได้จริงไหม จริงส่วนไหน ไม่จริงอย่างไร ความจริงแล้วชุมชนต้องการอะไร แล้วนโยบายตอบสนองไหม

.....

.....

5. มีความรู้สึกต่อหลักการต่างๆของนโยบายโฉนดชุมชนอย่างไร

.....

.....

6. ความรู้สึกต่อแนวทางของนโยบายโฉนดชุมชนเป็นอย่างไร

.....
.....
7. หลักเกณฑ์ในการขอโฉนดชุมชน และหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามนโยบายมีความยากต่อการปฏิบัติหรือไม่

.....
.....
8. เจ้าหน้าที่ได้ให้ความสะดวกในการยื่นขอโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร

.....
.....
9. ปัญหาสำคัญของนโยบายมีอะไรบ้าง นโยบายควรจะแก้ไขอย่างไร

.....
.....
10. ผลกระทบต่อชีวิตประจำวันจากการได้รับโฉนดชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

.....
.....
11. คิดว่านโยบายโฉนดชุมชนมีความจำเป็นหรือไม่

.....
.....
12. ท่านได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานนโยบายอย่างไรบ้าง

.....
.....
13. การได้รับโฉนดชุมชนส่งผลดีต่อชุมชนอย่างไร

.....
.....
14. ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเครือข่าย ภาคีหรือเครือข่ายภาคประชาชนอื่นๆในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่

ภาคผนวก ข



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

ประกาศคณะกรรมการประสานงาน
เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ขอแนะนำวิธีการจัดทำคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
พร้อมตัวอย่าง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานโฉนดชุมชน

โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๒๘๑๒

โทรสาร. ๐ ๒๒๘๒ ๒๘๑๒

E-mail : OCLT@opm.mail.g.th

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดินชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒^๑ ระเบียบนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีกระบวนการบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗/ตอนพิเศษ ๗๓ ง/หน้า ๑/๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

ข้อ ๔^๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

- (๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ
- (๔) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆที่หลากหลาย และมีความสมดุลจำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

^๒ ข้อ ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

(๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโหนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโหนดชุมชนตามระเบียบนี้

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน มีความพร้อม ในการดำเนินงานโหนดชุมชน รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินงานโหนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโหนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโหนดชุมชน

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโหนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มี โฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน จึงให้ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง ที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจน ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการ อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มี โฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๓ การดำเนินงานประสานงานของคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ และที่ดิน ของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อ ๔ ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

(๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(๒.๒) บรรลุนิติภาวะ

(๒.๓) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก่อนวันยื่นคำขอ

(๒.๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒.๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(๒.๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒.๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ นั้น

(๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี

ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๔ (๒) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่น เป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๕ ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงาน ตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

(๑) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน

(๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ข้อ ๖ ให้สำนักงานทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชน ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้น หรือจังหวัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลานานกว่านั้น ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณี และแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

ข้อ ๗ เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินการดำเนินงาน โฉนดชุมชนแล้ว ให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป

กรณีที่ชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการดำเนินงาน โฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์ที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติ ก็ให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณามติของคณะกรรมการไม่คัดสิทธิของชุมชนที่ยื่นคำขอใหม่

การดำเนินการในชั้นแจ้งมติคณะกรรมการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงาน โฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

โฉนดชุมชนที่ออกให้แก่ชุมชนแต่ละครั้งให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายละเอียดที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างเคร่งครัด

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

ข้อ ๑๑ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ดำเนินงาน โฉนดชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงาน โฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าควรให้ชุมชนนั้นดำเนินงาน โฉนดชุมชนต่อไป ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อจากการอนุญาตก่อนหน้านั้น

ข้อ ๑๒ หากพบว่าชุมชนที่ดำเนินงาน โฉนดชุมชนใด มีการกระทำขัดต่อกฎหมาย หรือข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงาน โฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนดชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ

ข้อ ๑๓ ชุมชนที่ดำเนินงาน โฉนดชุมชน หากไม่ประสงค์ที่จะดำเนินงาน โฉนดชุมชนต่อไป ให้แจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการขุบเลิกการดำเนินงาน โฉนดชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการขุบเลิก เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ขุบเลิกแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการดำเนินงาน โฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐนั้น ให้นำความในข้อ ๑๑ มาใช้โดยอนุโลม

เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง หน้า ๔๘
ราชกิจจานุเบกษา ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

ข้อ ๑๔ ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐ อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนในที่ดินของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการนี้ ให้จัดทำโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมขอตกลงสนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานจัดทำฐานข้อมูลของชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่อนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อร่วมกันติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยเคร่งครัด หากมีปัญหาให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สาทิตย์ วงศ์หนองเตย

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

เอกสาร ปจช. ๐๑

แบบคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอให้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

เรียน ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน
ข้าพเจ้า (ชื่อ/นามสกุล).....อายุ.....ปี
อาชีพ.....ที่อยู่ติดต่อได้สะดวก เลขที่.....หมู่ที่.....
ขอ.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....ใน
ฐานะประธานกรรมการชุมชน.....ตัวแทนประชาชนในชุมชนตามบัญชีรายชื่อ
จำนวน.....ราย มีความประสงค์ขอให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มี
โฉนดชุมชน พิจารณาให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานรัฐ เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในพื้นที่ชุมชน
.....หมู่ที่.....ตำบล / แขวง.....
อำเภอ / เขต.....จังหวัด.....

ทั้งนี้ ได้แนบเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

- (๑) แบบแสดงหลักฐานของชุมชน
- (๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
- (๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินใน
ความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
- (๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือ
กับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๖) เอกสารอื่น ๆ (ระบุ).....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ขอแสดงความนับถือ

ลงชื่อ.....

(.....)

ประธานกรรมการชุมชน

สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โทรศัพท์ ๐-๒๒๘๒-๘๕๓๐ โทรสาร ๐-๒๒๘๒-๘๕๓๐

เอกสาร ปจช. ๐๒

แบบแสดงหลักฐานของชุมชนเพื่อประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชน
 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๑. ข้อมูลชุมชน

- ๑.๑ ชื่อชุมชน.....
- ๑.๒ ตั้งอยู่ที่..... ถนน ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต
 จังหวัด.....
- ๑.๓ พื้นที่ชุมชน จำนวนไร่งานตารางวา ชุมชนตั้งอยู่ใน
 ที่ดินประเภท ดังนี้
- (๑) ที่รกร้างว่างเปล่า/ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวนไร่งานตารางวา
- (๒) ที่ราชพัสดุ จำนวนไร่งานตารางวา
- (๓) เขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวนไร่งานตารางวา
- (๔) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนไร่งานตารางวา
- (๕) เขตอุทยานแห่งชาติ จำนวนไร่งานตารางวา
- (๖) ที่ดินประเภทอื่น ๆ (ระบุ)
- จำนวนไร่งานตารางวา
- ๑.๔ แคนที่ตั้งเขปชุมชนและบริเวณ โคขรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
 จำนวน.....ฉบับ
- ๑.๕ ประชากรในชุมชน จำนวน.....ครัวเรือน รวมจำนวน.....คน
- ๑.๖ อาชีพของประชากรในชุมชน
- (๑) เกษตรกรรม (ระบุ).....จำนวน.....ครัวเรือน จำนวน.....คน
- (๒) อื่น ๆ (ระบุ).....จำนวน.....ครัวเรือน จำนวน.....คน

๒. ข้อมูลคณะกรรมการชุมชน

- ๒.๑ สถานที่ติดต่อคณะกรรมการชุมชน เลขที่ หมู่ที่..... ซอย.....
 ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....
 จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
- ๒.๒ รายชื่อคณะกรรมการชุมชน (อย่างน้อยเจ็ดคน)
- (๑).....ประธานกรรมการ
- (๒).....รองประธานกรรมการ (ถ้ามี)
- (๓).....กรรมการ
- (๔).....กรรมการ
- (๕).....กรรมการ
- (๖).....กรรมการ
- (๗).....กรรมการ

.....
.....
.....
.....
.....
.....

๒.๓ สรุปผลงานของคณะกรรมการชุมชน พร้อมหลักฐาน (ถ้ามี)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

๓. ประวัติการจัดตั้งชุมชน ต้องมีประวัติการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

ขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(.....)

ประธานกรรมการชุมชน



หนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ที่...../๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน จึงออกหนังสือนี้ไว้ ให้แก่.....(ชื่อชุมชน)..... โดย.....(ชื่อผู้แทนชุมชน)..... ผู้ขอรับโฉนดชุมชน ตามคำขอเลขที่..... ลงวันที่..... ดังนี้

ข้อ ๑.(ชื่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน).....อนุญาตให้ใช้ที่ดินแปลงที่เนื้อที่.....ไร่.....งาน.....ตารางวา ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่.....ตำบล/แขวงอำเภอ/เขต.....จังหวัด.....เพื่อใช้ใน..... (ระบุกิจการ/เกษตรกรรม/อยู่อาศัย)..... มีกำหนดเวลา.....ปี นับตั้งแต่วันที่ ได้รับอนุญาตจนถึงวันที่.....ตามเงื่อนไขที่ให้ไว้แนบท้ายหนังสือฉบับนี้

ข้อ ๒. ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารแนบท้ายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนมีสิทธิจะเพิกถอนหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนนี้ได้

ออกให้ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

เอกสารแนบท้ายหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และกรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างเคร่งครัด

- ตัวอย่าง -

บัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ชุมชน.....

ครัวเรือน ลำดับที่	จำนวนสมาชิกครัวเรือน		เลขบัตรประจำตัวประชาชน	ที่อยู่	จำนวนเนื้อที่ที่ดิน ในแต่ละครัวเรือน ครอบครอง	ประเภทการใช้ ที่ดิน	หมายเหตุ
	ลำดับที่	ชื่อ - สกุล					
1	1						
	2						
	3						
	4						
2	5						
	6						
	7						
	8						
	9						
	10						
3	11						
	12						
	13						
	14						
	15						
	16						

เอกสาร ปจช. ๐๔



โนนดชุมชน

คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโนนดชุมชนขอประกาศว่า.....(ชื่อชุมชน).....
ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโนนดชุมชนในท้องที่..... หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....
จังหวัด.....เป็นจำนวนเนื้อที่.....ไร่.....งาน.....ตารางวา

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

.....
(.....)
รองนายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโนนดชุมชน

ข้อเสนอแนะวิธีการจัดทำคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน พร้อมตัวอย่าง

ตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ กำหนดว่า ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

๑. แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
๒. แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
๓. บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
๔. ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
๕. ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖. เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

เพื่อให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน สำนักงานโฉนดชุมชนจึงขอให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยชุมชนที่ยื่นคำขอสามารถพิมพ์หรือเขียนด้วยตัวบรรจงให้ชัดเจนก็ได้ ดังนี้

๑. แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
 - แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ชุมชนจะต้องกรอกรายละเอียดมี ๓ ส่วน ได้แก่
 - ๑.๑ แบบคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน หรือเอกสาร ปจช.๐๑
 - ๑.๒ แบบแสดงหลักฐานของชุมชนเพื่อประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชนหรือเอกสาร ปจช.๐๒
 - ๑.๓ บัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ชุมชน

ข้อเสนอแนะในการกรอกแบบ ปจช.๐๑

- (๑) ที่อยู่ติดต่อได้สะดวก ขอให้เป็นที่อยู่ที่สามารถส่งเอกสารและมีผู้รับ
- (๒) หมายเลขโทรศัพท์ ขอให้เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้งานอยู่เป็นประจำ และเจ้าหน้าที่สำนักงานโฉนดชุมชนสามารถติดต่อได้ตลอดเวลา
- (๓) จำนวนประชาชนที่ขอโฉนดชุมชนตามบัญชีรายชื่อต้องตรงกับจำนวนประชาชนที่กรอกในบัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ชุมชน
- (๔) เอกสารอื่น ๆ หากชุมชนมีหลักฐานเอกสารอื่นที่ประสงค์จะส่งเพิ่มเติม ขอให้ระบุให้ชัดเจนและครบถ้วนเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ

ข้อเสนอแนะในการกรอกแบบ ปจช.๐๒

- (๑) ตามแบบ ปจช. ๐๒ ข้อ ๑.๓ คำว่า “พื้นที่ชุมชน” หมายถึง จำนวนพื้นที่ชุมชนที่ขอให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนเท่านั้น โดยระบุประเภทพื้นที่ให้ชัดเจน หากพื้นที่ชุมชนที่ขอให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนคาบเกี่ยวระหว่างประเภทที่ดินมากกว่า ๑ ประเภท ก็ให้ระบุจำนวนพื้นที่ของแต่ละประเภทให้ชัดเจนด้วยเช่นกัน

(๒) ตามแบบ ปจช. ๐๒ ข้อ ๑.๕ ประชากรที่ขอโฉนดชุมชนต้องตรงกับจำนวนที่ระบุไว้ในบัญชีประชาชนในพื้นที่ชุมชน

(๓) ข้อมูลตามแบบ ปจช. ๐๒ ข้อ ๑.๖ ข้อ ๒.๓ และข้อ ๓ สามารถจัดพิมพ์หรือเขียนด้วยตัวบรรจงให้ชัดเจนแนบท้ายเอกสาร ปจช.๐๒ ได้ โดยประธานกรรมการชุมชนลงชื่อกำกับท้ายเอกสารทุกแผ่น

ข้อเสนอแนะในการกรอกบัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ชุมชน

ชุมชนสามารถกรอกข้อมูลตามตัวอย่าง หรือจัดทำใหม่ให้เหมาะสมกับข้อมูลได้ แต่ต้องจัดทำข้อมูลให้ครบถ้วน ได้แก่ คริวเรือนลำดับที่ จำนวนสมาชิกคริวเรือน (ลำดับที่ และชื่อ - สกุล) เลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ จำนวนเนื้อที่ที่ดินแต่ละคริวเรือนครอบครอง ประเภทการใช้ที่ดิน และหมายเหตุ (ถ้ามี)

๒. แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน

แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดินเป็นเอกสารสำคัญในการที่จะกำหนดแนวเขตที่แน่นอนของพื้นที่ที่จะดำเนินการโฉนดชุมชน ซึ่งหากสำนักงานโฉนดชุมชนได้รับแผนที่แสดงแนวเขตที่ชัดเจนจากชุมชนที่ยื่นคำขอแล้ว จะทำให้การตรวจสอบพื้นที่และการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลพื้นที่ดังกล่าวทำได้ง่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น การจัดทำแผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๒.๑ ใช้แผนที่ขนาดมาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ เพื่อให้เห็นสภาพพื้นที่อาคารสิ่งปลูกสร้าง และแนวเขตต่าง ๆ ที่ปรากฏ เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

๒.๒ ชุมชนอาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอความร่วมมือจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในการขอแผนที่ภาษีมาใช้ประกอบได้

๒.๓ นอกจากแผนที่แล้ว ชุมชนควรมีเอกสารอธิบายสภาพพื้นที่ของพื้นที่ที่จะขอดำเนินงานโฉนดชุมชน โดยเฉพาะขอบเขตของพื้นที่ เช่น ติดกับถนนอะไร แม่น้ำลำคลองอะไร หรือจุดสังเกตต่าง ๆ เช่น บ้านเลขที่ที่ใด อาคารสถานที่ใด ต้นไม้ หรือแนวรั้วต่าง ๆ เป็นต้น

๒.๔ ควรระบุพิกัดในระวางแผนที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

๒.๕ ชุมชนควรตรวจสอบจำนวนพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนหรือของหน่วยงานของรัฐ

๒.๖ กรณีที่ชุมชนไม่สามารถนำแผนที่ของทางราชการใช้อ้างอิงได้ ให้จัดทำขึ้นเองโดยระบุขอบเขต เช่น ขอบเขตทิศเหนือทิศอะไร ทิศใต้ทิศอะไร จุดสังเกตต่าง ๆ ที่ใช้เป็นจุดอ้างอิง เป็นต้น

๓. บัญชีรายชื่อคณะกรรมการคริวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละคริวเรือน และประเภทขอการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ขอให้รับรองคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชน ว่าเป็นไปตามประกาศ ปจช. หรือไม่ และลงชื่อให้ครบถ้วน

๔. ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน

ขอให้ชุมชนจัดทำประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน ระบุปี พ.ศ. ให้ชัดเจน ระบุรายละเอียดพร้อมหลักฐานอ้างอิง เช่น เอกสารของทางราชการ ภาพถ่าย ฯลฯ โดยประธานกรรมการชุมชนลงชื่อกำกับไว้ท้ายเอกสารทุกแผ่น

๕. ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๕.๑ ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน ควรมีเนื้อหาได้แก่

- (๑) งานหรือกิจการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน
- (๒) ชื่อบุคคลผู้รับผิดชอบในงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ (หากมีการมอบหมาย)
- (๓) ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติของสมาชิกในชุมชน

๕.๒ แนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรมีเนื้อหาได้แก่

(๑) ระบุกิจกรรมที่จะร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เช่น ดูแลรักษาป่า แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถาน สถานที่ท่องเที่ยว วิถีชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี การจัดการขยะ กากบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ

(๒) ระบุหน่วยงานของรัฐที่ชุมชนเข้าร่วมกิจกรรม

(๓) หากมีกิจกรรมที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ขอให้แสดงหลักฐาน เช่น หนังสือเชิญชวนจาก ส่วนราชการ ภาพถ่ายกิจกรรม ฯลฯ

ตัวอย่างเอกสารประกอบคำขอ

เอกสาร ปจช. ๐๑

แบบคำขอชุมชนเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

วันที่ ๑ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

เรื่อง ขอให้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มี
โฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

เรียน ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้าพเจ้า (ชื่อ/นามสกุล) นายศิริระ โลกเกรียน อายุ ๔๕ ปี

อาชีพ เกษตรกร ที่อยู่ที่ติดต่อได้สะดวก เลขที่ ๖/๕๔ หมู่ที่ ๑ ซอย - ถนน -
ตำบล/แขวง ป่าเขี้ยว อำเภอ/เขต ป่าเขี้ยว จังหวัด ลำพูน รหัสไปรษณีย์ ๕๕๕๕๕
โทรศัพท์ ๐๕๓-๒๘๒-๘๕๓๐ โทรสาร ๐๕๓-๒๘๒-๘๕๓๐ E-mail oclt@opm.mail.go.th

ในฐานะประธานกรรมการชุมชน บ้านห้วยเขี้ยว ตัวแทนประชาชนในชุมชนตามบัญชีรายชื่อ
จำนวน ๑๒๐ ราย มีความประสงค์ขอให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน
พิจารณาให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานรัฐ เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในพื้นที่ชุมชน บ้านห้วยเขี้ยว
หมู่ที่ ๑ ตำบล/แขวง ป่าเขี้ยว อำเภอ/เขต ป่าเขี้ยว จังหวัด ลำพูน

ทั้งนี้ ได้แนบเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

- (๑) แบบแสดงหลักฐานของชุมชน
- (๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
- (๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินใน
ความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
- (๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือ
กับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๖) เอกสารอื่น ๆ (ระบุ) กฎระเบียบของชุมชน

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ขอแสดงความนับถือ

ลงชื่อ.....

(นายศิริระ โลกเกรียน)

ประธานกรรมการชุมชน บ้านห้วยเขี้ยว

สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โทรศัพท์ ๐-๒๒๘๒-๘๕๓๐ โทรสาร ๐-๒๒๘๒-๘๕๓๐

แบบแสดงหลักฐานของชุมชนเพื่อประกอบการดำเนินงานโฉนดชุมชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๑. ข้อมูลชุมชน

๑.๑ ชื่อชุมชน บ้านห้วยเขี้ยว

๑.๒ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ ถนน - ตำบล/แขวง ป่าเขี้ยว อำเภอ/เขต ป่าเขี้ยว
จังหวัด ลำพูน

๑.๓ พื้นที่ชุมชน จำนวน ๔๐๐ ไร่ - งาน - ตารางวา ชุมชนตั้งอยู่ในที่ดินประเภท ดังนี้

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่า/ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวน - ไร่ - งาน - ตารางวา

(๒) ที่ราชพัสดุ จำนวน - ไร่ - งาน - ตารางวา

(๓) เขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๒๐๐ ไร่ - งาน - ตารางวา

(๔) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๕๐ ไร่ - งาน - ตารางวา

(๕) เขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน ๑๕๐ ไร่ - งาน - ตารางวา

(๖) ที่ดินประเภทอื่น ๆ (ระบุ) - จำนวน - ไร่ - งาน - ตารางวา

๑.๔ แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
จำนวน ๑ ฉบับ

๑.๕ ประชากรในชุมชน จำนวน ๔๐ ครัวเรือน รวมจำนวน ๑๒๐ คน

๑.๖ อาชีพของประชากรในชุมชน

(๑) เกษตรกรรม (ระบุ) ทำสวน จำนวน ๒๐ ครัวเรือน จำนวน ๖๐ คน

(๒) อื่น ๆ (ระบุ) รับจ้าง จำนวน ๒๐ ครัวเรือน จำนวน ๖๐ คน

๒. ข้อมูลคณะกรรมการชุมชน

๒.๑ สถานที่ติดต่อคณะกรรมการชุมชน เลขที่ ๖/๕๔ หมู่ที่ ๑ ซอย -

ถนน - ตำบล/แขวง ป่าเขี้ยว อำเภอ/เขต ป่าเขี้ยว

จังหวัด ลำพูน รหัสไปรษณีย์ ๕๑๑๒๐

๒.๒ รายชื่อคณะกรรมการชุมชน (อย่างน้อยเจ็ดคน)

- | | |
|-------------------------------|------------------|
| (๑) นายศิริระ โกลเกียรติ | ประธานกรรมการ |
| (๒) นายฉัฐวุฒิ วานิชย์เจริญพร | รองประธานกรรมการ |
| (๓) นายกิตติศักดิ์ นาน้อย | กรรมการ |
| (๔) นายนันท์วัฒน์ โนนเกียรติ | กรรมการ |
| (๕) นายฉัฐพล บุญทวีมาก | กรรมการ |
| (๖) นายอัครพล ป่าไม้ | กรรมการ |
| (๗) นายมะพร้าว บุญจ้อย | กรรมการ |

เอกสารรับรองคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชน

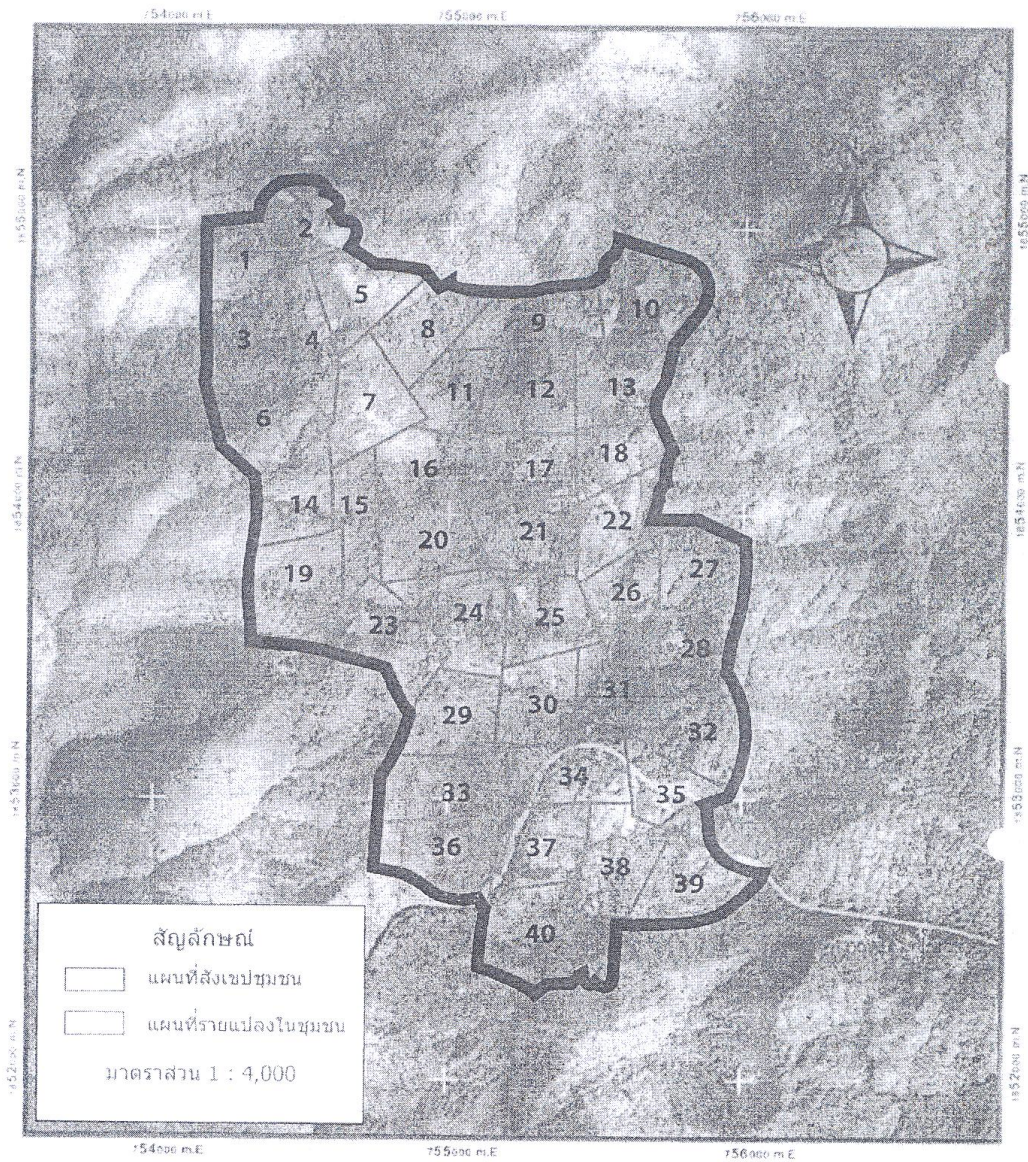
ตามที่ ได้มีประกาศของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงาน โฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในข้อที่ ๔ (๒) ซึ่งมีข้อกำหนดให้คณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวน ๗ คนขึ้นไป ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๑. มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
๒. บรรลุนิติภาวะ
๓. มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชน ไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก่อนวันยื่นคำขอ
๔. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
๕. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
๖. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
๗. ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

คณะกรรมการชุมชนบ้านห้วยเขียวขอรับรองว่าคณะกรรมการชุมชนบ้านห้วยเขียวได้มีคุณสมบัติตามประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในข้อที่ ๔ (๒) จึงลงลายมือชื่อไว้เพื่อเป็นหลักฐาน

- | | | |
|------------------------------|------------------|-------------|
| ๑. นายศิริ โลกเกรียน | ประธานกรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๒. นายฉัฐวุฒิ วานิชย์เจริญพร | รองประธานกรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๓. นายกิตติศักดิ์ นาน้อย | กรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๔. นายพันธ์วัฒน์ โนนเกรียน | กรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๕. นายฉัฐพล บุญทวีมาก | กรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๖. นายอัครพล ป่าไม้ | กรรมการ | ลงชื่อ..... |
| ๗. นายมะพร้าว บุญจ้อย | กรรมการ | ลงชื่อ..... |

แผนที่สังเขปชุมชน บ้านห้วยเขี้ยว



* หมายเหตุ : ตัวเลขรายแปลงดังกล่าวอ้างอิงจากบัญชีรายชื่อ

ข้อเสนอและแผนในการบริหารจัดการที่ดิน

๑. ทำการสำรวจแนวเขตของชุมชนทุกๆ ๓ เดือน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่เพิ่มของคนภายในชุมชน
๒. ให้ทุกครอบครัวจัดทำรายงานผลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง เพื่อป้องกันการทิ้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยไม่เกิดประโยชน์
๓. ทุกครอบครัวที่ทำเกษตรกรรมต้องมีการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อปรับสภาพหน้าดิน
๔. ให้ชุมชนจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนในการจัดการชุมชน
๕. ชุมชนจะดำรงวิถีชีวิตด้วยการทำเกษตรกรรมยั่งยืน มีการนำทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดยปลูกพืชเลี้ยงสัตว์แบบผสมผสาน เพิ่มความหลากหลายทางอาหารและผลิตภัณฑ์ สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชน
๖. จัดเวทีเสวนาให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติของชุมชนเพื่อให้เกิดการรักบ้านเกิดและรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน
๗. ประสานงานกับเครือข่ายต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติในการบริหารจัดการที่ดิน

ขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(นายศิริระ โคนเกรียน)

ประธานกรรมการชุมชน

แนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความเป็นมา

เนื่องด้วยชุมชนบ้านห้วยเขยิวเป็นชุมชนที่อยู่ในเขตป่า ทำให้อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ จึงควรมีการวางแผนทางการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ป่ามีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งในปัจจุบันชุมชนก็รักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศเป็นปกติอยู่แล้ว แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีแนวทางการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมหลายรูปแบบ เพื่อให้การดูแลสภาพแวดล้อมมีประสิทธิภาพ ชุมชนจึงมีความประสงค์ที่จะขอความรู้จากหน่วยงานของภาครัฐในการให้ความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างถูกต้องในรูปแบบต่างๆ และสามารถถ่ายทอดให้ลูกหลานปฏิบัติสืบต่อไปได้
๒. เพื่อสร้างกระบวนการการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและชาวบ้านในชุมชนในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในด้านต่างๆ ของชุมชนได้
๓. เพื่อให้สภาพแวดล้อมมีความสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

หน่วยงานที่ชุมชนมีความประสงค์ขออนุญาตในความร่วมมือ

๑. กรมป่าไม้
๒. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช
๓. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวทางการร่วมมือ มีดังนี้

๑. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ โดยการเป็นหูเป็นตามิให้บุคคลภายนอกบุกรุกพื้นที่ หากมีผู้บุกรุกจะแจ้งเจ้าหน้าที่ให้ทราบทันที
๒. ห้ามมิให้บุคคลภายในชุมชนบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม หากบุกรุกชุมชนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบทราบทันที
๓. สอดส่องดูแลและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์อยู่เสมอ และจัดทำรายงานสภาพแวดล้อมต่างๆ รอบชุมชนให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกๆ ๓ เดือน
๔. ขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ในการให้ความรู้ความเข้าใจในการอยู่ร่วมกับป่าโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ตั้งรายละเอียดปรากฏตามเอกสาร (ถ้ามี) ภาพถ่ายกิจกรรม (ถ้ามี)

ขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(นายศิระ โศภเกียรติ)

ประธานกรรมการชุมชน

กฎระเบียบชุมชนบ้านห้วยเขี้ยว

๑. ห้ามมิให้บุคคลภายในชุมชนบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม หากบุกรุกชุมชนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบทราบทันที
๒. บุคคลภายในชุมชนต้องสอดส่องดูแลและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์อยู่เสมอ
๓. ให้หัวหน้าครอบครัวจัดทำรายงานการใช้ประโยชน์ในที่ดินทุกๆ เดือน เพื่อให้คณะกรรมการชุมชนทราบ
๔. บุคคลภายในชุมชนต้องเป็นหูเป็นตาไม่ให้บุคคลภายนอกบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม หากพบเห็นให้แจ้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบทันที
๕. ห้ามขายที่ดินในชุมชน
๖. ห้ามนำบุคคลภายนอกมาอาศัยในชุมชน เว้นแต่ญาติพี่น้องเท่านั้น
๗. บุคคลภายในชุมชนต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในการให้ข้อมูลในด้านต่างๆ
๘. หากครัวครัวได้มีการทำเกษตรกรรม ต้องมีการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดิน

ขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(นายศิริระ โศภเกียรติ)

ประธานกรรมการชุมชน

- ตัวอย่าง -

บัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ ชุมชน บ้านห้วยเขียว

ครัวเรือน ลำดับที่	จำนวนสมาชิกครัวเรือน		เลขบัตรประจำตัวประชาชน	ที่อยู่	จำนวนเนื้อที่ที่ดิน ในแต่ละครัวเรือน	ประเภทการใช้ ที่ดิน	หมายเหตุ
	ลำดับที่	ชื่อ - สกุล					
1	1	นายศิริ โสภณ	X-XXXX-XXXX-XX-X	6/54	10	ทำไร่, อยู่อาศัย	
	2	นาง ก	X-XXXX-XXXX-XX-X				
	3	นาง ข	X-XXXX-XXXX-XX-X				
2	4	นายรัฐวิทย์ วาณิชต์เจริญพร	X-XXXX-XXXX-XX-X	6/55	10	ทำไร่, อยู่อาศัย	
	5	นาง ก	X-XXXX-XXXX-XX-X				
	6	นาง ข	X-XXXX-XXXX-XX-X				
3	7	นายศักดิ์ศักดิ์ นาน้อย	X-XXXX-XXXX-XX-X	6/56	10	ทำไร่, อยู่อาศัย	
	8	นาง ก	X-XXXX-XXXX-XX-X				
	9	นาง ข	X-XXXX-XXXX-XX-X				
4	10	นายนิพนธ์วัฒน์ ไบเบรัมย์	X-XXXX-XXXX-XX-X	6/57	10	ทำไร่, อยู่อาศัย	
	11	นาง ก	X-XXXX-XXXX-XX-X				
	12	นาง ข	X-XXXX-XXXX-XX-X				
5	13	นายณัฐพล บุญทวีมาก	X-XXXX-XXXX-XX-X	6/58	10	ทำไร่, อยู่อาศัย	
	14	นาง ก	X-XXXX-XXXX-XX-X				
	15	นาง ข	X-XXXX-XXXX-XX-X				

ภาคผนวก ค

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
เพื่อดำเนินงานโหนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานฉบับนี้ทำขึ้น ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ ๙ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ระหว่าง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ทั้งแปดหน่วยงานได้ตระหนักถึงความสำคัญที่จะร่วมมือกันเพื่อผลักดันและสนับสนุน การดำเนินงานโหนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ดังนี้

๑. วัตถุประสงค์

๑.๑ เพื่อสร้างความเข้าใจและเห็นพ้องตรงกันในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของโหนดชุมชน

๑.๒ เพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินงาน โหนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ในข้อ ๑.๑ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒. รูปแบบความร่วมมือ

๒.๑ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร จะดำเนินงานจัดให้มีคณะทำงานภายในกระทรวงแต่ละแห่ง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานติดต่อในการดำเนินงานโหนดชุมชนกับสำนักงานโหนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๒ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร จะให้ความร่วมมือในการส่งมอบข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น ในการดำเนินงานโหนดชุมชนและมอบหมายให้ข้าราชการในสังกัดเข้าร่วมดำเนินงาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการทำงานแก่สำนักงานโหนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่ร้องขอ

๒.๓ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร จะดำเนินการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบ เพื่อเอื้ออำนวยและสอดคล้องต่อการดำเนินงานโหนดชุมชน ให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

๒.๔ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร จะมอบหมายเป็นนโยบายให้หน่วยงานในสังกัดที่รับผิดชอบดูแล ที่ดินพิจารณาช่วยเหลือแก้ไขข้อพิพาทแก่ชุมชนที่แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานโหนดชุมชน

๒.๕ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากอนุญาตให้ชุมชนได้ดำเนินงาน โหนดชุมชนในพื้นที่ใดจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานโหนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนนั้น

๓. การแก้ไข

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ในการดำเนินงานโหนดชุมชนฉบับนี้ จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของทุกหน่วยงานเป็นลายลักษณ์อักษร

๔. ขั้นตอนการดำเนินงาน

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานนี้เป็นข้อตกลงทั่วไป การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ทั้งแปดหน่วยงานจะร่วมกันกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ โดยมีสำนักงานโหนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน ทั้งนี้ รายละเอียดดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขของวัตถุประสงค์ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ รวมถึงสอดคล้องกฎหมาย ประกาศ ข้อบังคับ และระเบียบของทุกหน่วยงาน

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานนี้จัดทำขึ้นเป็นแปดฉบับ ทั้งแปดหน่วยงานได้อ่านและเข้าใจข้อความในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินงานโหนดชุมชนฉบับนี้ โดยละเอียดตลอดแล้ว เห็นว่าตรงตามเจตนารมณ์ที่มุ่งประสงค์จะร่วมมือกันเพื่อการผลักดันให้การดำเนินงานโหนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ บรรลุวัตถุประสงค์ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนการดูแลรักษาที่ดินของรัฐอย่างยั่งยืนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักฐานแห่งการแสดงความเจตนาดังกล่าว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยานและเก็บไว้ฝ่ายละฉบับ โดยให้ข้อตกลงฉบับนี้มีผลนับแต่วันที่มีการลงนามเป็นต้นไป

ลงชื่อ.....
(นางเบญจา หลุยเจริญ)
รองปลัดกระทรวงการคลัง

ลงชื่อ.....
(นายวิเชียร ขวาลิต)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ลงชื่อ.....
(นางศิริรัตน์ อายุวัฒน์)
รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์

ลงชื่อ.....
(นายเฉลิมพร พิรุณสาร)
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

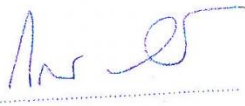
ลงชื่อ.....
(นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม)
ปลัดกระทรวงคมนาคม


ลงชื่อ.....
(นายชาติ ตราชู)
ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

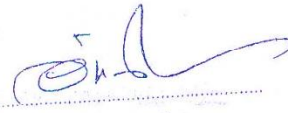
ลงชื่อ.....
(นายจตุรงค์ ปัญญาดี)
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี


ลงชื่อ.....
(นายชาติชัย เนาวภูต)
รองปลัดกรุงเทพมหานคร


ประธานฝ่ายหน่วยงานที่เป็นหลักชัยยาน

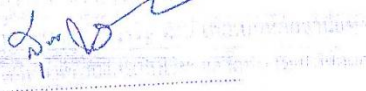
ลงชื่อ.....

 (นายกรณ์ จาคกวนิช)
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

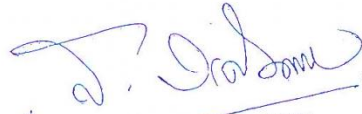
ลงชื่อ.....

 (นายถาวร เสนเนียม)
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

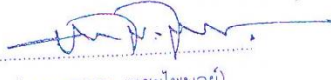
ลงชื่อ.....

 (นายอัสสระ สมชัย)
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม
 และความมั่นคงของมนุษย์

ลงชื่อ.....

 (นายธีระ วงศ์สมุทร)
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
 และสหกรณ์

ลงชื่อ.....

 (นายโสภณ ชาริรัมย์)
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ลงชื่อ.....

 (นายสุวิทย์ คุณกิตติ)
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 ทักษะอาชีวศึกษาและสิ่งแวดล้อม

ลงชื่อ.....

 (นายสำหิตย์ วงศ์ทองเตย)
 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 ประธานกรรมการประสานงาน
 เพื่อจัดให้มีโอบอดมุขชน

ลงชื่อ.....

 (นายพรเทพ เดชะพิบูลย์)
 รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวธันภักดิ์ โคตรสิงห์

ประวัติการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (พัฒนาชุมชนเมือง)
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2554
(เกียรตินิยมอันดับ 2)

ประสบการณ์ทำงาน

2556 - 2557 นักวิชาการศึกษา
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์