

## การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

ธันภัทร โคตรสิงห์

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรการบริหารการพัฒนาสังคม  
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
tk.ningwork@gmail.com

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ 2) ศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าข้างจำกัดได้รับโฉนดชุมชน ผู้ศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสามเส้า วิเคราะห์ข้อมูลทั้งเฉพาะส่วนและภาพรวมโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย และใช้การวิเคราะห์สาเหตุของ Mill กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติสรุปได้เป็น 5 ขั้นตอนหลักได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การสร้างการยอมรับนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยพบว่าเงื่อนไขหลักที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายได้แก่ ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย การขาดกฎหมายรองรับอำนาจในการดำเนินงานนโยบาย การขาดความร่วมมือทางการเมืองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในลักษณะไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน หลีกเลียง ถ่วงเวลา ยึดถือกฎหมายแบบกีดกันเป็นต้น และลักษณะของชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลาย ส่วนเงื่อนไขที่ส่งผลให้ทั้งสองชุมชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโฉนดชุมชนมี 5 เงื่อนไขหลักได้แก่ การต่อสู้มาอย่างยาวนานเรื่องสิทธิในที่ดิน การมีสมาชิกชุมชนที่เข้มแข็ง การเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย การมีกฎหมายรองรับสิทธิในที่ดินของหน่วยงาน และการได้รับการหนุนช่วยจากนักวิชาการ

คำสำคัญ : โฉนดชุมชน; กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ; ผลผลิตของนโยบาย

---

## The Community Title Deed Policy Implementation

---

Thannapat Khotsing

*Master's Student, Master of Art Program in Social Development Administration*

*School of Social and Environmental Development,*

*National Institute of Development Administration*

tk.ningwork@gmail.com

### Abstract

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 three groups of key informants. These include: 1) the Coordination Committee for Issuing the Community Title Deeds; 2) the Sub-Committee for Giving Assurances to the Coordination Committee for Issuing Title Deed, the community title deed officers, and officials who are responsible for taking care of the target group's lands; and 3) the community title deed beneficiaries. The data was also analyzed through triangulation method, analytic induction, and Mill's methods. 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 conditions influencing the community title deed policy outputs. These are : the policy content is not clarification; the lack of legal authority to support policy implementation; The lack of political cooperation from Agencies; the implementers' behavior that are inadvertence, avoidance, delaying, and the legal-based rigidity; the variety of characteristics of target group. 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: Approaches to make the efficiency and

effectiveness of community title deed policy implementation are: 1) the clarifying of the policy content; 2) the strengthening of collaboration between agencies; 3) the establishing of legal-based that is obligated to manage community title deed issues; 4) the making of laws on the community title deed policy implementation; and 5) the creation of officials' working motivation. However, these approaches could be efficiently and effectively implemented only if the supports from both political sectors and relevant agencies are existed.

**Keywords:** The Community Title Deed; Policy Implementation Process; Policy Output

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานอันสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกับเกษตรกรที่ต้องอาศัยที่ดินเป็นรากฐานในการดำรงชีพ ถึงแม้ว่าในหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้นมา กระนั้นก็ตามความมั่นคงของเกษตรกรในชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกลับต้องประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้ จากข้อมูลของศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่ามีคนจนไม่มีที่ดินทำกินจำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ 517,263 ราย และมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ จำนวน 811,279 ราย นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรที่ถูกจับกุมดำเนินคดี และตกอยู่ในสภาพที่ต้องขังแล้วถึง 836 ราย (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 12) ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน จึงได้มีการเกษตรกรรมส่วนหนึ่งจากทั่วประเทศรวมตัวกันในนาม เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งประกอบไปด้วยเครือข่ายภาคประชาชนและนักวิชาการจากหลายเครือข่าย พยายามผลักดันให้รัฐมีนโยบายด้านการจัดการที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรเพื่อให้ความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ซึ่งหนึ่งในข้อเสนอของ คปท. ได้รับการตอบรับอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของนโยบายโฉนดชุมชน เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะ “จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน” (คณะรัฐมนตรี, 2551, น. 20)

ภายหลังประกาศนโยบายรัฐบาลได้ดำเนินงานตามนโยบายในหลายเรื่อง เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานพิเศษ จัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน แต่จากการศึกษาผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนกลับพบว่า มีเพียง 2 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับโฉนดชุมชน คือชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด จังหวัดนครปฐม และชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัด จังหวัดลำพูน ทั้งที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายมาเป็นเวลากว่า 4 ปีแล้ว ผู้วิจัยจึงสนใจว่ามีเงื่อนไขหรือ

สาเหตุอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชนเกิดความล่าช้า และเพราะเหตุใดทั้งสองชุมชนดังกล่าวจึงได้รับโฉนดชุมชนจากนโยบาย

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ
2. ทำให้ทราบถึงเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปทบทวนนโยบายโฉนดชุมชนว่ามีประเด็นใดบ้างที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขตลอดจนเป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการในการปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนและแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้

#### แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชน

นโยบายโฉนดชุมชนมีรากฐานที่สำคัญมาจากแนวคิดสิทธิชุมชน หมายถึงการที่สมาชิกในชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ รักษา และจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างมีกฎเกณฑ์ร่วมกัน ส่วนแนวคิดสิทธิชุมชนมีที่มาจากการศึกษาที่ได้ทำการศึกษาวิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และพบว่าชาวบ้านในชุมชนที่มีความเชื่อเกี่ยวกับ ผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ว่าเป็นเจ้าของธรรมชาติทำหน้าที่อนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรนั้น คนในชุมชนจึงไม่สามารถเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติหรือผูกขาดทรัพยากรนั้นเป็นของตนเองได้ จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันโดยอาศัยอำนาจทางศีลธรรม ความเชื่อ หรือพิธีกรรมของแต่ละท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนอย่างรู้คุณค่า (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543, น. 314-321; ยศ สันตสมบัติ, 2547, น. 19) อธิบายถึงปรากฏการณ์ความเชื่อดังกล่าวของคนในชุมชนว่าไม่ใช่สิ่งซึ่งมลายี่สาระแต่เป็นส่วนหนึ่งของภูมิปัญญาท้องถิ่นและเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน แม้ว่าสิทธิชุมชนจะดำรงมาอย่างยาวนานในสังคมท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ก็ยังไม่มีหลักคิดในเชิงกฎหมาย



2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทาง นโยบาย แผนงาน และโครงการแล้ว ทำการปรับเปลี่ยนแนวทางที่ได้รับมาจากส่วนกลางเหล่านั้นให้เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นระดมพลัง คือขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่างจะดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณาปรับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานระดับล่าง 2) ขั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง หมายรวมถึงการปรับแนวทางของนโยบายขึ้นเป็นงานประจำและการนำทรัพยากรมาใช้ และ 3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องเป็นขั้นตอนที่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงาน จะต้องเห็นความสำคัญของนโยบายโดยปรับให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ ซึ่งผู้บริหารต้องสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับในงานที่ปฏิบัติ (มยุรี อรุณานราชชน, 2549, น. 228-229; จุฬพล หนีงพานิช, 2554, น. 305; วรเดช จันทรร, 2551, น. 36-39)

#### แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการประมวลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปประเด็นในการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน จำแนกเป็น 5 ด้านที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย Van Meter and Van Horn (1975, pp. 453-463) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้แต่แรก ในลักษณะเดียวกัน วรเดช จันทรร (2551, น. 129-131) ได้อธิบายไว้ในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลว่าการกำหนดวัตถุประสงค์และการกิจที่ชัดเจนจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ นำไปสู่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากเรื่องความชัดเจนแล้ว วิธีการที่ทำให้ได้มาซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายและโครงสร้างในการดำเนินงานที่เหมาะสม ก็เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย ด้วย (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 542)

2. ด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรร (2551, น. 134) ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การหลักที่ดำเนินงานตามนโยบาย สอดคล้องกับตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (1975, น. 463) ที่กล่าวถึง ตัวแปรด้านลักษณะของหน่วยงานหรือองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบาย และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติ สำหรับการศึกษาระยะขององค์การในที่นี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโครงสร้างขององค์การใน 3 มิติคือ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ (พิชาย รัตนศิริก ญ กุเกิด, 2552, น. 141-164) ส่วนทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย โดยทั่วไปมักพบว่าในการดำเนินงานหลายนโยบาย

มีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายนั้นไม่ได้มีเพียงแค่งบประมาณอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงบุคลากร สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (กล้า ทองขาว, 2548, น. 50; วรเดช จันทรศร, 2551, น. 123; จุมพล หนิมพานิช, 2554, น. 200-204)

3. ด้านบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง มีนักวิชาการหลายท่านให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่น Van Meter and Van Horn (1975, p. 463) ที่กล่าวถึงปัจจัยด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบาย ส่วน Sabatier and Mazmanian (1980, p. 542) ก็ได้เสนอไว้ในตัวแปรทักษะผู้นำและการยอมรับนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบาย ในลักษณะเดียวกัน Edward อ่างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2552, น. 454-458) ได้ให้ความสำคัญไปที่จุดยืนหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ Sorg (1978, pp. 196-209) ยังได้พัฒนาแนวคิดที่อธิบายถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างซึ่งมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าตัวแปรบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลผลิตของนโยบาย

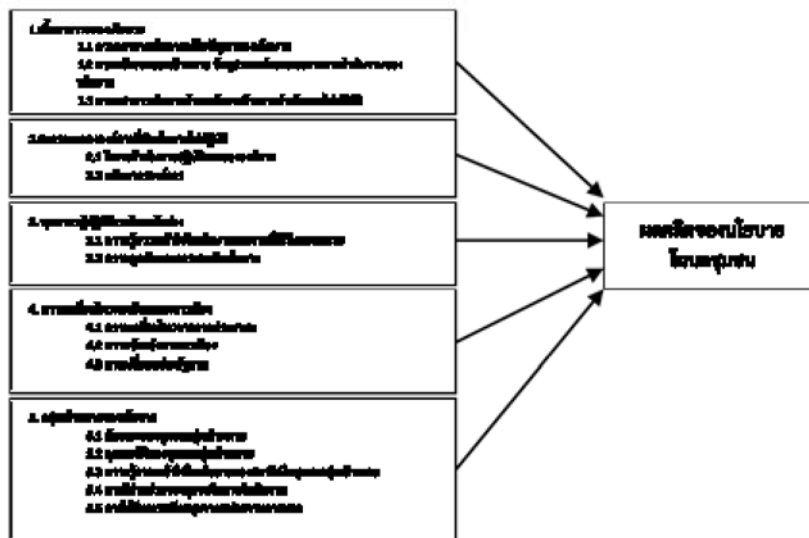
4. ด้านการเมือง ปัจจัยด้านการเมืองมักถูกกล่าวถึงอย่างกว้างๆว่ามีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย เช่น ตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (1975, p. 473) ที่กล่าวถึงปัจจัยด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองว่ามีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือตัวแบบของ Sabatier and Mazmanian (1980, p. 542) ได้อธิบายไว้ในตัวแปรที่ไม่ได้มาจากเนื้อหาสาระของนโยบายว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับอิทธิพลจากตัวแปรการสนับสนุนของผู้มีอำนาจ หรือทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเป็นต้น ส่วนผลงานที่เน้นอธิบายในเรื่องการเมืองซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาคือ ตัวแบบพันธมิตรสนับสนุนทางการเมือง (The Advocacy Coalition Framework หรือ ACF) ของ Sabatier and Jenkins-Smith (1999, p. 149) ที่อธิบายถึงความร่วมมือทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในลักษณะเดียวกัน วรเดช จันทรศร (2551, น. 140) ก็ได้พัฒนาตัวแบบทางการเมือง โดยอธิบายถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และหน่วยงานหรือบุคคลสำคัญอื่น ๆ

5. ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จากบริบทของนโยบายโฉนดชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินงานแสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายของนโยบายเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบาย ดังเช่นผลการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ อาคม ใจแก้ว (2533, น. 243-254) ที่พบว่าปัจจัยด้านลักษณะของประชาชนและปัจจัยด้านลักษณะชุมชนมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ในลักษณะเดียวกัน จากการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536, น. 148-154) ที่ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติกรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครก็พบว่า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของฝ่ายรับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ นอกจากนี้

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติของ ศุภพร ภูเกษมวารงกูร (2551, น. 37-64) ที่พบว่า ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ และการได้รับประโยชน์จากนโยบายของผู้รับบริการ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

จากการประมวลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้วิเคราะห์เข้ากับบริบทของนโยบายโฉนดชุมชนนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย โดยจำแนกขอบเขตในการศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนออกเป็น 5 ด้านที่สำคัญได้แก่ (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

1. เนื้อหาสาระของนโยบาย คือการศึกษาข้อความที่ได้จากการกำหนดนโยบาย เช่น เป้าหมาย วัตถุประสงค์ หลักการแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นต้น ประกอบด้วยตัวแปร ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ความชัดเจนของเป้าหมายวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานของนโยบาย และความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือความสามารถในการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งศึกษาในด้านโครงสร้างและทรัพยากรของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. บุคลากรปฏิบัติงานในระดับล่าง ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน



โหนดชุมชน รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน โดยจะทำการศึกษาในด้านทัศนคติและพฤติกรรมของปฏิบัติ เช่น ความรู้ความเข้าใจในนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมาย ความผูกพันและการยอมรับนโยบาย

4. ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง กล่าวคือ สถานการณ์ทางสังคมและการเมืองต่างๆอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของนโยบายโหนดชุมชน เช่น ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือความขัดแย้งทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตลอดจน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบาย

5. กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ในที่นี้คือชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานตามแนวทางโหนดชุมชน ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้กำหนดเงื่อนไขที่จะทำการศึกษาคือ ลักษณะของชุมชน คุณสมบัติของชุมชน กลุ่มเป้าหมาย ความรู้ความเข้าใจในนโยบาย การมีส่วนร่วมของชุมชน และการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพดังนั้นกรอบแนวคิดดังกล่าวจึงไม่ใช่กรอบการวิเคราะห์ที่ตายตัว ระหว่างการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงอาจมีการเพิ่มลด หรือเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขหรือรูปแบบของกรอบแนวคิด ตามปรากฏการณ์ที่ค้นพบจากการศึกษาก็ได้

## วิธีการวิจัย

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิได้แก่ 1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ใช้ประเด็นในการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย โดยผู้วิจัยระบุประเด็นคำถามหลักไว้ในแบบสัมภาษณ์ซึ่งมีโครงสร้าง อย่างไรก็ตามผู้ถูกสัมภาษณ์จะสามารถเล่าเรื่องได้โดยอิสระในประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาซึ่งอาจนอกเหนือจากกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ และ 2) ข้อมูลเอกสาร มีการใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นได้แก่ ระเบียบ ข้อกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง รวมถึงบันทึกผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 และข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรองได้แก่ ตำราวิชาการ งานวิจัย บทความ ข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ และข่าวจากสื่อออนไลน์ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานนโยบายโหนดชุมชน เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ประเด็นในการศึกษาร่วมกับการสัมภาษณ์

### กลุ่มเป้าหมาย (Target group) และ ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key informants)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) แบ่งเป็น 3 กลุ่มได้แก่ 1) คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชนซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง 3 ท่าน 2) ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโหนดชุมชน 3 ท่าน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชน 3 ท่าน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล

ที่ดิน 3 ไร่ และ 3) กลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับโฉนดชุมชน ประกอบด้วย สมาชิกจากสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด 2 ไร่ และสมาชิกสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซางจำกัด 2 ไร่ รวมกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ทั้งหมด 16 ไร่

### การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือแล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) ซึ่งเป็นการสร้างข้อสรุปชั่วคราวที่เกิดขึ้นระหว่างการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้จุดเน้นของประเด็นที่จะทำการศึกษาให้มีความถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น และใช้วิธีการวิเคราะห์หาสาเหตุของ Mill (John Stuart Mill อ้างถึงใน ภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, น. 141-142) ในการศึกษาเงื่อนไขที่เหมือนกันซึ่งส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน

### ผลการวิจัย

#### ผลการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

จุดเริ่มต้นของกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติเกิดขึ้นตั้งแต่ที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการ “...เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของโฉนดชุมชน...” (คณะรัฐมนตรี, 2551, น. 20) ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวสามารถสรุปได้เป็น 5 ขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย ด้วยความที่นโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่ที่มาจากการผลักดันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย รัฐบาลจึงใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” ซึ่งแต่งตั้งมาจากคณะผู้บริหารระดับประเทศร่วมกับตัวแทนจากภาคประชาชน จากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน” เพื่อศึกษาแนวทาง กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่จะนำไปสู่การดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน รัฐบาล นักวิชาการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน และมีการจัดตั้งสำนักงานสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นเป็นสำนักงานกลางเพื่อดำเนินงานตามนโยบาย (ประยงค์ ดอกสำเภา, 2556; เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2555, น. 107-110; สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552; สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554)

2. การแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติ หลังจากที่มีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานที่สำคัญดังกล่าว “คณะอนุกรรมการในการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการถือครองที่ดินของรัฐ” ได้ทำการศึกษาแนวทางและเห็นว่าควรมีการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเพื่อรองรับอำนาจในการดำเนินงานและใช้เป็นแนวทางให้ถือปฏิบัติในเบื้องต้น จึงมีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้จัดให้มีโฉนดชุมชนขึ้น โดยให้ตัวแทนจากภาคประชาชน นักวิชาการ ข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ

ที่ดินที่มีส่วนร่วมกับภาคการเมืองในการกำหนดเนื้อหาสาระหลักของนโยบาย แล้วดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในที่สุดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ก็ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2553 หลังจากนั้น “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพิ่มเติมโดยออกเป็น “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” สำหรับให้ผู้ปฏิบัติ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน (ประยงค์ ดอกกล้วย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; ศักดิ์สิน ปัจฉักชะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556)

3. การสร้างการยอมรับในนโยบาย ขั้นตอนนี้เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มมีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน โดยได้มีการระดมการสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับนโยบายไปพร้อม ๆ กับการระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการจัดประชุมที่สำนักนายกรัฐมนตรีและการจัดสัมมนาเกิดขึ้นหลายครั้งโดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน นักวิชาการ และตัวแทนจากภาคประชาชนมาถ่ายทอด แลกเปลี่ยน ความรู้ ความคิดเห็น ซึ่งผู้กำหนดนโยบายเชื่อว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามนโยบายตั้งแต่ต้นจะก่อให้เกิดการยอมรับในนโยบาย (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556; ศักดิ์สิน ปัจฉักชะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556) นอกจากนี้ทางสำนักงานโฉนดชุมชนยังได้มีการจัดทำวีดิทัศน์ และสื่อแผ่นพับเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชนกลุ่มเป้าหมายรวมถึงต่อสาธารณะด้วย (ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556)

4. การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นขั้นตอนที่ผู้ปฏิบัติจะต้องดำเนินการเพื่อออกหนังสืออนุญาตโฉนดชุมชนให้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งถือเป็นผลผลิตของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัติในระดับล่าง ได้แก่ คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่และสำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการสำรวจและตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชนในเบื้องต้นแล้วเสนอให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในระดับสูงพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนแล้วจะทำการประสานงานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินของชุมชนเพื่อให้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (ทัศนพันธ์ พงศ์เกตุตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) สามารถสรุปขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนจากประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ชุมชนยื่นความประสงค์ขอดำเนินงานโฉนดชุมชน 2) สำนักงานโฉนดชุมชนทำการตรวจสอบเอกสาร 3) คณะอนุกรรมการฯทำการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ 4) คณะกรรมการ ปจช. พิจารณาความเหมาะสม 5) หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ 6) การออกหนังสือ “โฉนดชุมชน”

5. การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หลังจากที่ได้มีการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนในระยะหนึ่งแล้วพบว่า ไม่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ในหลายพื้นที่เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเท่าที่ควรจึงได้มีการจัดทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ขึ้นระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; ทัศนัย พงศ์เกศตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556; อธิ กนกทวีฐากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อรรถพร ชัยพรชนรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; สมภารดี บัณฑิต, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556)

#### ผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน

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

1. ด้านเนื้อหาสาระของนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายมี 2 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ 1) ความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย จากการที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเข้ามาเสนอปัญหาและแนวคิดโฉนดชุมชนแก่รัฐบาลสมัยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีความสนใจในเรื่องปัญหาที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ประกอบกับที่เห็นว่ามีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับแนวคิดการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ทำให้รัฐบาลตัดสินใจประกาศนโยบายโฉนดชุมชนขึ้นอย่างเป็นทางการ (ประยงค์ ดอกสำเภา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; อธิพิศ ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556) โดยมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหที่ดินทำกินสามประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน เพราะชุมชนจะต้องยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐจึงตัดปัญหาเรื่องข้อพิพาทในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน ปัญหาการสูญเสียที่ดิน เพราะหลักการของโฉนดชุมชนห้ามไม่ให้มีการซื้อขายที่ดินในชุมชน และปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน หากนโยบายสามารถช่วยให้สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้นได้จะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้มากขึ้น (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; อธิพิศ ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556; ประยงค์ ดอกสำเภา,

การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556) แต่ด้วยความที่แนวคิดของนโยบายเป็นแนวคิดใหม่จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเพราะต้องเสียเวลาไปกับการศึกษาหาแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบาย อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายหรือระบบรองรับการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบชุมชน ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหลายหน่วยงานยังไม่ยอมรับแนวคิดดังกล่าว (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556; ศักดิ์สิน ปัจจกษะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556) 2) ความชัดเจนในเนื้อหาสาระของนโยบาย จากการศึกษาพบว่ามีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” ซึ่งส่วนหนึ่งตีความว่าหมายถึงสิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดินร่วมกัน ในขณะที่บางส่วนเข้าใจว่าเป็นสิทธิร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของที่ดินผืนดังกล่าวหรือไม่ (ประยงค์ ดอกกล้วย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556) นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายแตกต่างกัน ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่มี 2 ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนแล้วนั้น มีผู้ปฏิบัติบางส่วนประเมินว่านโยบายประสบความสำเร็จในขณะที่ผู้ปฏิบัติบางส่วนเห็นว่าล้มเหลว

2. ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 2 เจาะใจที่สำคัญคือ 1) โครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการในการบริหารงาน ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายในสามประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การที่มีบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญมีส่วนร่วมอยู่ในคณะทำงานจึงสามารถสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ชุมชนได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ภูเบศ จันทนิมิ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556; ศักดิ์สิน ปัจจกษะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556) นอกจากนี้การมีบุคลากรทั้งจากภาคการเมือง ประชาชน และข้าราชการ มามีส่วนร่วมทำให้ผู้กำหนดนโยบายมีความเชื่อมั่นว่านโยบายมีความชอบธรรมต่อการนำไปปฏิบัติ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556) ประเด็นที่สอง การใช้โครงสร้างแบบกรรมการก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากมีความเป็นทางการน้อย บุคลากรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ การดำเนินงานมีความยืดหยุ่นสูง มีลักษณะการทำงานเป็นทีม แต่ขาดขั้นตอนที่ชัดเจนและต้องใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนเกิดความสับสนเพราะมีความเคยชินกับการปฏิบัติงานในรูปแบบของระบบราชการที่มีความเป็นทางการสูง (ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; สมมาตร บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556) และประเด็นที่สามคือความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน เพราะว่าการมีผู้ปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการ ทำให้ขาดเสถียรภาพในการดำเนินงานเพราะมักมีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานบ่อยครั้งโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระดับผู้บริหาร ซึ่งส่งผลต่อทิศทางในการดำเนินงาน (ทัศนีย์ พงศ์เกตุรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มีนาคม 2556) 2) ทรัพยากรในการดำเนินงานนโยบายโฉนดชุมชน ในส่วนของสำนักงานโฉนดชุมชนมีปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ประกอบกับบุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้และประสบการณ์ในงานที่ทำส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนที่มีความชำนาญมากกว่าต้องรับภาระหนักส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการดำเนินงาน

(สมมารถ บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในสำนักงานโฉนดชุมชนจะมีปัญหาในเรื่องปริมาณของบุคลากรและความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นไม่ได้มาจากการดำเนินงานในส่วนของสำนักงานโฉนดชุมชนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการของคณะกรรมการ ปจช. อีกด้วยซึ่งบุคลากรที่เข้ามาเป็นคณะทำงานล้วนแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทำให้การสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ที่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ภูเบศ จันทนิมิ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; ศักดิ์สิน ปัจจกษะภักดี, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556) ส่วนในด้านงบประมาณพบว่ามีความเพียงพอแต่ไม่ทันเวลาในบางกรณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณตามระบบราชการ ทั้งปัญหาบุคลากรและงบประมาณในช่วงต้นส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556; สมมารถ บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556)

3. ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มี 3 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ 1) กฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่านโยบายโฉนดชุมชน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือหลักการของนโยบายโฉนดชุมชนขัดต่อระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่ดูแลที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมที่ดิน ไม่มีข้อกำหนดที่สามารถอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนได้จึงทำให้ไม่มีชุมชนใดในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้รับโฉนดชุมชน (อิติ กนกทวีฐากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อรรถพร ชัยพรธรรณรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556) ส่วนตัวอย่างหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้คือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกฎหมายที่สามารถอนุญาตให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำการเกษตรโดยจะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นกลุ่มสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อนและทำการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ เมื่อได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของหน่วยงานได้ตามกฎหมายแล้ว หากชุมชนมีความพร้อมก็สามารถได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้ (สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 29 เมษายน 2556) นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานที่มีกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้แต่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น กรมธนารักษ์ ที่มีกฎหมายให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้โดยการเช่าหรือทำสัญญาต่างตอบแทน อย่างไรก็ตามต้องขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละพื้นที่ชุมชนและการตัดสินใจของหน่วยงานว่าจะยอมรับให้ประชาชนดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ได้หรือไม่ (กรมธนารักษ์, มปป.) ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบ กฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินมีความสำคัญมากต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน 2) ทักษะของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายในหลายประเด็น เช่น ไม่เห็นว่านโยบายโฉนดชุมชนมีความจำเป็นเพราะในแต่ละหน่วยงานมีแนวทางหรือนโยบายในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหา



ด้านที่ดินอยู่แล้ว (สฤติพงษ์ สุดชูเกียรติ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 29 เมษายน 2556; อรรถนพ ชัยพรธนรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556) ไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจแก่ชุมชนในการบริหารจัดการในลักษณะการให้อำนาจทางปกครองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนและชาวบ้าน ไม่เชื่อว่าชาวบ้านจะอยู่อย่างอนุรักษ์ป่าได้ ไม่เห็นด้วยที่โดนดชุมชนไม่ยอมรับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน รวมถึงไม่เห็นด้วยกับการให้คนกลุ่มหนึ่งมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น (สฤติพงษ์ สุดชูเกียรติ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 29 เมษายน 2556; อรรถนพ ชัยพรธนรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อดิ กนกทวีฐากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; ศักดิ์สิน ปัจจกษะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556) 3) ความร่วมมือในการดำเนินงานโดนดชุมชนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร โดยสังเกตได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการวางเฉย ไม่แก้ไขกฎระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชนและอ้างว่าดำเนินงานไม่ได้เพราะไม่มีกฎระเบียบ กฎหมายหรือแนวทางในการปฏิบัติ (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) อีกประเด็นหนึ่งคือ การไม่ปรับนโยบายเข้ากับงานประจำ โดยผู้ปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดสรรบุคลากรมาร่วมดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามที่มีคำสั่งทางราชการขอความร่วมมือมาเท่านั้นนอกจากนั้นยังไม่ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการโดนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดโดนดชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีการส่งตัวแทนเข้าร่วมลงนาม และมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามข้อตกลงแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามในรายละเอียดของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวจริง (สมมารถ บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556; อดิ กนกทวีฐากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อรรถนพ ชัยพรธนรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556)

4. ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ พบพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโดนดชุมชน 4 ประเภท ได้แก่ 1) การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งผู้ปฏิบัติมีพฤติกรรมเกิดขึ้นในสองลักษณะคือ ปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ สังเกตได้จากการที่ผู้ปฏิบัติพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มีการศึกษาทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของนโยบาย คิดหาวิธีในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงาน (ภูเบศ จันทนิมิ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 เมษายน 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 เมษายน 2556) ส่วนลักษณะที่สองคือการปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ แม้ผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามภารกิจของนโยบายแต่ก็ขาดความกระตือรือร้นหรือความตั้งใจในการทำงานโดย มีการทำตามคำสั่งในงานที่ง่ายแต่หลีกเลี่ยงในงานที่ยากเพราะผู้ปฏิบัติขาดความผูกพันกับเป้าหมายในการดำเนินงานคือไม่คำนึงว่าเป้าหมายจะสำเร็จหรือไม่เพียงแต่ร่วมดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น (ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556; สมมารถ บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556; อธิพิพล

ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556) 2) การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าผู้ปฏิบัติบางส่วนมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในสองลักษณะคือการไม่เข้ามาปรากฏตัวในสถานการณ์การดำเนินงานตามนโยบาย กล่าวคือไม่เข้าร่วมประชุมหรือไม่มาร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย และลักษณะที่สองคือการลาออกจากความรับผิดชอบในนโยบายบุคคลเหล่านี้เคยเข้าร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว แต่ในภายหลังผู้ปฏิบัติเหล่านั้นไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามนโยบายอีก จึงหลีกเลี่ยงด้วยการขอลาออกจากหน้าที่ (สมมารถ บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556; ยอดวุฒิ กลิ่นทอง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) 3) การถ่วงเวลา ผู้ปฏิบัติในประเภทนี้จะแสดงพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่เป็นการปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายแต่ก็ไม่พบความคืบหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายเช่นเดียวกัน โดยมักจะแสดงพฤติกรรมออกมาในสองลักษณะคือ การอ้างว่าอยู่ในระหว่างตรวจสอบข้อมูลอยู่ และอีกลักษณะที่พบคือการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกลับไปสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม ความจริงแล้วผู้ปฏิบัติแสดงพฤติกรรมในลักษณะนี้เพื่อเป็นการถ่วงเวลาที่จะปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายเท่านั้น (ไทยรัฐออนไลน์, 2554; ประยงค์ ดอกลำไย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) 4) การยึดถือกฎหมายแบบกัณฑ์กัณฑ์ พฤติกรรมในประเภทนี้ผู้ปฏิบัติจะไม่สนใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่จะให้ความสำคัญกับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งผู้ปฏิบัติแสดงพฤติกรรมออกมาในสองลักษณะได้แก่ การปฏิเสธการดำเนินงานตามนโยบายโดยอ้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและไม่พยายามหาแนวทางในการดำเนินงานด้วย ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานโดยไม่สนใจเป้าหมายของนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมในลักษณะนี้จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ก็ตาม (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556; อิติ กนกทวิฐากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อรรถพร ชัยพรธรรณรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556)

5. ด้านการเมืองและระบบราชการ มี 5 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีสามฝ่ายได้แก่ ฝ่ายการเมืองคือพรรคประชาธิปัตย์ ฝ่ายประชาชนคือเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และฝ่ายข้าราชการประจำคือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐที่ (เพิ่มศักดิ์ จะรัมย์พันธ์, 2555, น. 107) ซึ่งมีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายที่ผ่านการตอรองของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยฝ่ายการเมืองต้องการความรวดเร็วต่อการนำไปปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการประจำจะยึดให้เนื้อหาสาระของนโยบายมีความสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่มากที่สุด และฝ่ายประชาชนต้องการกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่สามารถรองรับสิทธิชุมชนได้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้นโยบายจะเกิดจากการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายแต่ก็ยังถูกมองว่าเป็นตราสินค้าของพรรคประชาธิปัตย์ ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ปฏิบัติตามนโยบาย (ศักดิ์สิน ปัจจักษะภักดี, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; ประยงค์ ดอกลำไย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556) 2) ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมายด้วยเหตุที่กระบวนการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายมีขั้นตอนมากและมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจ



การเมือง ทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสะดวกต่อการดำเนินงานมากกว่า การตรากฎหมายที่ต้องอาศัยอำนาจของสภานิติบัญญัติ เมื่อมีการนำไปปฏิบัติจึงพบปัญหาเรื่องความขัดแย้งหรือการตีความของนโยบาย เพราะไม่สามารถบรรจุเนื้อหาที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และไม่สามารถบังคับหน่วยงานที่ดำเนินงานตามกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าได้ ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชนไม่เป็นไปตามที่เครือข่ายภาคประชาชนเสนอ และมีเนื้อหาสาระที่ไม่สามารถควบคุมผลผลิตของนโยบาย (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; อิทอิพล ศรีเสาวลักษณ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มีนาคม 2556; ทักษิณ พงษ์เกตุรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556; ชิติ ฅนกวทริฎากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; สติทพงษ์ สุตชูเกียรติ, 29 เมษายน 2556) 3) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานประกอบกัน ผู้บริหารชุดใหม่ไม่มีทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายโหนดชุมชน กล่าวคือ รัฐบาลพรรคเพื่อไทยไม่มีความชัดเจนต่อนโยบายโหนดชุมชน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์หรือไม่ จึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างเกิดความลังเลสับสน และปฏิบัติงานได้อย่างไม่เต็มที่ (ทักษิณ พงษ์เกตุรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 เมษายน 2556; ประยงค์ คอกกล้าโย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556) 4) อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ ผู้นำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติต่างก็เชื่อว่านโยบายโหนดชุมชนมีเรื่องอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมองว่า อำนาจทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบายมีข้อจำกัดจึงไม่สามารถออกกฎหมายที่สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้เพราะไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาล ประกอบกับนโยบายก็ไม่ได้ให้ผลประโยชน์กับฝ่ายใด ทั้งยังทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่เสียผลประโยชน์ จึงไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานนโยบาย (สติทพงษ์ สุตชูเกียรติ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 29 เมษายน 2556; ชิติ ฅนกวทริฎากร, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; อรรถพร ชัยพรธนรัตน์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556) 5) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง เหตุการณ์ชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือกลุ่มเสื้อแดง ที่มีการเคลื่อนไหวเป็นเวลานานหลายเดือนในช่วงของที่กำลังดำเนินงานวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน จนกระทั่งเกิดเหตุจลาจลที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายได้จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน (สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556; ศักดิ์สิน ปิจจิกชะภีดี, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556; ประยงค์ คอกกล้าโย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; สาทิตย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 เมษายน 2556)

6. ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 3 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อผลผลิตของนโยบายได้แก่ 1) ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชนซึ่งมีความหลากหลาย ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบที่ดินหลายหน่วยงาน ทำให้ใช้เวลานานทั้งในขั้นการแปลงนโยบายและขั้นปฏิบัติที่จะต้องออกแบบเนื้อหาของนโยบายให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย และเมื่อนำไปปฏิบัติก็ต้องใช้กลยุทธ์ที่ต่างกันต้องอาศัยความชำนาญในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไปจึงส่งผล

ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน (ศักดิ์สิน ปัจฉักษะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556) 2) ความพร้อมของชุมชน กล่าวคือชุมชนที่มีโอกาสจะได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบายจะต้องมีความพร้อมในด้านพื้นที่ มีความเป็นชุมชนเข้มแข็ง มีความพร้อมต่อการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชน และมีความพร้อมในด้านเอกสาร (ภูเบศ จันทนิมิ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; ทศพันธ์ พงศ์เกตรา, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 30 มกราคม 2556) และ 3) การมีส่วนร่วมของชุมชน กลุ่มเป้าหมายที่มีโอกาสได้รับโฉนดชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในทั้งสองส่วนที่สำคัญคือ การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนเพราะในการดำเนินงานโฉนดชุมชนในหลายขั้นตอน ต้องอาศัยความรู้มือของสมาชิกในชุมชนในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ ส่วนการให้ความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาชนก็มีความสำคัญเพราะการเข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนนโยบายจะทำให้ชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสาร มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายรวมถึง การได้รับการเสนอรายชื่อแก่คณะทำงานในฐานะชุมชนนำร่องโฉนดชุมชนอีกด้วย (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556; สมมาตร บัวแดง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2556; ศักดิ์สิน ปัจฉักษะภักดิ์, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 10 เมษายน 2556; ภูเบศ จันทนิมิ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2556; สาทร วงศ์หนองเตย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 19 เมษายน 2556)

### ผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน

พบว่าเงื่อนไขที่ส่งผลให้ทั้งสองชุมชนได้รับโฉนดชุมชน สรุปเป็น 5 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ 1) การต่อสู้อย่างยาวนานเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชน กรณีที่ป่าซางชาวบ้านเคยมีประวัติสูญเสียที่ดินมาก่อน จึงพยายามเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้สิทธิร่วมกันในการจัดการที่ดิน (รังสรรค์ แสนสองแคว, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 6 พฤษภาคม 2556; สังวาล กันธรรม, การสื่อสารระหว่าง บุคคล, 9 ตุลาคม 2556) ส่วนกรณีที่บ้านคลองโยงชาวบ้านเคยอาศัยในที่ดินของชุมชนในฐานะผู้เช่าซื้อ แต่ความผิดพลาดของหน่วยงานทำให้สถานะของชุมชนเปลี่ยนมาเป็นผู้เช่า ส่งผลให้ชุมชนบ้านคลองโยงขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน จนทำให้ชุมชนต้องออกมาเรียกร้องเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม (ประภาส ปันตบแต่ง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; บุญลือ เจริญมี, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 9 ตุลาคม 2556) 2) การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง ที่สำคัญคือมีการมีผู้นำชุมชนที่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจ และความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนให้ขับเคลื่อนชุมชนไปในทิศทางเดียวกันได้ (ประยงค์ ดอกกล้าโย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; ประภาส ปันตบแต่ง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556) 3) การเข้าร่วมกับคปท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งที่ป่าซางได้เข้าร่วมขับเคลื่อนกับ คปท. มาก่อนที่รัฐบาลจะประกาศนโยบายโฉนดชุมชน ส่วนที่บ้านคลองโยงถึงแม้ว่าจะเพิ่งเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลาไม่นานนักแต่การที่มีนักวิชาการในชุมชนมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาก่อน ประกอบกับความพร้อมและการยอมรับในแนวคิดของนโยบายโฉนดชุมชนทำให้ทั้งสองชุมชนได้รับการเสนอรายชื่อให้เป็นชุมชนชนนำร่องโฉนดชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าโย, การสื่อสารระหว่างบุคคล,

3 เมษายน 2556; ประกาศ ปับตบแต่ง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556; รั้งสรรค์ แสนสองแคว, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 6 พฤษภาคม 2556) 4) การมีหน่วยงานรองรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย กรณีที่ป่าชายได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายของ ส.ป.ก. (สถิติพงษ์ สุดชูเกียรติ, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 29 เมษายน 2556) ส่วนที่คลองโยงได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในฐานะสมาชิกของสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคล โดยมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ว่าให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์แต่ห้าม จำหน่าย หรือโอนให้แก่ผู้อื่น ดังนั้นสมาชิกในชุมชนจึงได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (ประกาศ ปับตบแต่ง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556) และ 5) การทูลน่วยจากนักวิชาการ ทั้งที่คลองโยงและป่าชาย ได้รับการแนะนำจากนักวิชาการในท้องถิ่นซึ่งเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยในการขับเคลื่อนชุมชน ตลอดจนแนะนำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของนโยบาย ส่งผลให้ชุมชนมีความพร้อมและมีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการได้รับโฉนดชุมชนตามนโยบาย (ประยงค์ ดอกกล้วย, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 เมษายน 2556; ประกาศ ปับตบแต่ง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 18 เมษายน 2556)

### การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการดำเนินงาน และไม่ก่อให้เกิดผลผลิตเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้นโยบายโฉนดชุมชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นรัฐบาลควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้

1. การสร้างความชัดเจนในการดำเนินงาน ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับผลงานของ กิตติ บุญนาค (2536, น. 336-347) และ สุรพร เสียนสลาย (2539, น. 174-278) ที่พบว่าเนื้อหาของนโยบายที่ไม่ชัดเจนส่งผลต่อการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติซึ่งมีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบาย ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องมีการทบทวนว่าหลักการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของนโยบายโฉนดชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐในประเภทใดบ้าง เพื่อจำกัดขอบเขตกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เพราะการที่นโยบายระบุประเภทที่ดินที่สามารถนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชนหมายรวมถึงที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ทำให้มีชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่เข้ามาแจ้งความจำนงในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวนมากและมีความแตกต่างหลากหลายในด้านประเภท ลักษณะที่ดิน และคุณสมบัติต่างๆของชุมชน ส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความยากลำบากและล่าช้า ในขณะที่บางชุมชนก็ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย นอกจากนั้นควรกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานที่เน้นการก่อให้เกิดผลผลิตของนโยบายด้วย เพราะที่ผ่านมามีเพียงการกำหนดเป้าหมายการติดตามงานในแต่ละขั้นตอนเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดแผนงานในการดำเนินงานที่เน้นประสิทธิผลในการดำเนินงานได้

2. การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ด้วยความที่นโยบายโฉนดชุมชนเป็นนโยบายใหม่ และมีแนวคิดที่แตกต่างไปจากหลักการจัดการที่ดินแบบเดิม ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินงาน

ตามนโยบาย สอดคล้องกับที่รศ.ช. จันทพร (2551, น. 138) อธิบายไว้ว่าการส่งนโยบายใหม่ที่จะเข้าไปมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนการปฏิบัติของข้าราชการมักไร้ผล ส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เกิดจากความเข้าใจผิดว่า การให้โฉนดชุมชนหมายถึงการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ชุมชน รัฐต้องเสียพื้นที่ แต่ความจริงเป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกับรัฐในแง่ของการดูแลทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ดังนั้นจึงควรมีการเสริมสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันแม้ว่าชื่อโฉนดชุมชนจะเป็นชื่อที่คิดค้นโดยชาวบ้านในกลุ่มชุมชนนำร่องแต่เนื้อหาสาระของนโยบายก็ไม่ได้สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการที่ดินตามนโยบาย ดังกล่าวเท่าที่ควร เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนชื่อนโยบายให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิชุมชนและการจัดการที่ดินโดยชุมชน จึงเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายเห็นด้วยซึ่งจะทำให้กระบวนการสร้างความเข้าใจสามารถทำได้ดียิ่งขึ้น

3. การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโฉนดชุมชนโดยตรง แม้ว่าโครงสร้างแบบคณะกรรมการจะช่วยจัดปัญหาการบริหารงานแบบผูกขาดก็ตาม (ศิริอร ชันธวัฒน์, 2547, น. 88) แต่ในการดำเนินงานโฉนดชุมชนพบว่ายังมีปัญหาทั้งในเรื่องความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทรัพยากรของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความชัดเจนในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานและมีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ดังนั้นจึงควรจัดให้มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนหรืออาจรวมถึงรูปแบบอื่น ๆ ด้วย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ หากสามารถยกสถานะของสำนักงานโฉนดชุมชนให้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นทางการดังกล่าวมากขึ้นแล้ว จะทำให้มีโครงสร้างและอัตรากำลังที่เป็นไปตามมาตรฐานของระบบราชการ สามารถแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับงานได้ และทำให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องโดยไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล

4. การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ปัญหาที่สำคัญคือนโยบายโฉนดชุมชนที่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีศักดิ์ศรีต่ำกว่ากฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดกฎหมายอื่นรองรับ จึงไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ดังนั้นควรมีการผลักดันร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการนำวาระเข้าสู่สภาต้องใช้เวลาในการไต่ถามข่าวและการต่อรองทางการเมืองด้วย ในประเด็นนี้ สาทิตย์ วงศ์หนองเตย (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 14 มีนาคม 2556) แสดงความคิดเห็นว่าหากรัฐบาลเสนอร่างเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลจึงเลือกที่ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการที่จะมีกฎหมายรองรับนโยบายโฉนดชุมชนได้นั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดการที่ดินด้วยจึงจะทำให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดยหากพิจารณาจากข้อกำหนดของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม อาจมีการแก้ไขโดยเพิ่มในข้อกำหนดที่มีอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินในเขตปฏิรูป ให้สถาบันเกษตรกรใช้ประโยชน์ แต่ยังไม่มีการจัดให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบชุมชน จึงต้องทำตามกระบวนการเดิมที่มีอยู่ก่อนที่จะ

ดำเนินงานตามวิธีการของโดนดชุมชนซึ่งนอกจากจะทำให้เสียเวลาแล้วยังทำให้ชุมชนต้องดำเนินงานซ้อนกันตามใบอนุญาตสองใบ ดังนั้นหากแทรกแนวทางในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพิ่มขึ้นจึงไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพียงแต่ขาดกำลังและผู้มีอำนาจในการผลักดันประเด็นดังกล่าวซึ่งก็พบว่ารัฐบาลพรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้มีท่าทีสนับสนุนการดำเนินงานนโยบายโดนดชุมชนเท่าที่ควร จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เช่นเดียวกับกรณีศึกษาของ Pressman และ Wildavsky อ้างถึงใน จุมพล หนีพพานิช (2554, น. 150-154) ที่พบว่าสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มแย่ลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำในการดำเนินงานของนโยบาย อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมล้วนแต่จะต้องอาศัยความร่วมมือทางการเมืองในการผลักดันการร่างหรือการแก้ไขกฎหมาย ที่สำคัญคือรัฐบาลต้องลดแนวคิดในการแข่งขันทางการเมืองและการแบ่งฝ่าย โดยมองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักแทนที่จะมองเพียงแต่ผลประโยชน์และการช่วงชิงทางพื้นที่ ซึ่งเป็นไปได้ยากเพราะความเป็นการเมืองมักเกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดหรือผู้ผลักดันนโยบายจะต้องมีความสามารถในการต่อรองโน้มน้าวและชี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นถึงผลประโยชน์ของการดำเนินงานตามนโยบายโดนดชุมชน

5. การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันในเป้าหมายของนโยบาย จากที่พบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดผลผลิตของนโยบายทั้งการไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน หลีกเลี่ยงการดำเนินงาน ถ่วงเวลา หรือการยึดถือกฎหมายแบบกั๊กคัมภีร์ มีสาเหตุที่สำคัญมาจากการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและขาดความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานนโยบายโดนดชุมชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันกับเป้าหมายให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (สุรพร เสียนสลาย, 2539, น. 174-278) โดยจะต้องปรับปรุงเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีความชัดเจน (Sorg, 1987, pp. 200-202) มีสำนักงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายอย่างเป็นทางการตามกฎหมายกระทรวง อันจะนำไปสู่การมีโครงสร้างและตำแหน่งของบุคลากรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะสามารถกำหนดรางวัลหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของบุคลากรในหน่วยงานได้ ส่วนกรณีของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยช่องทางตามกฎหมายที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้เป้าหมายของหน่วยงานและเป้าหมายของนโยบายมีความสอดคล้องกันจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบายได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวทางทั้ง 5 ประการที่ผู้วิจัยเสนอจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับที่ได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามโน้มน้าว จูงใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในฝ่ายต่าง ๆ เห็นด้วยกับการแก้ไขปรับปรุงและผลักดันนโยบายให้ขับเคลื่อนต่อไป โดยต้องอธิบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นข้อดีของการให้ชุมชนเข้ามาจัดการที่ดินในรูปแบบโดนดชุมชนซึ่งนอกจากจะทำให้ลดความขัดแย้งซึ่งเป็นภาระงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ยังมีชุมชนช่วยเป็นผู้ดูแลควบคุมการใช้ทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และหากมีการวางแผนร่วมกันได้ดี ก็จะทำให้มีอาสาสมัครช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ได้ ในขณะที่เดียวกันหากรัฐบาลไม่ว่าจะมาจาก

พรรคการเมืองใด ถ้าช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินของชุมชนและช่วยให้ชุมชนมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้ก็เป็นไปได้ว่าจะได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก

## เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. (2534). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กิตติ บุณนาค. (2536). *การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร*. กรุงเทพฯ: ทีคิวพี.
- คณะรัฐมนตรี. (2551). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์. (2536). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2553). *องค์การ และการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: ริงค์ บียอนด์.
- เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. (2555). *การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2538). *การใช้เหตุผล : ตรรกวิทยาเชิงปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยศ สันตสมบัติ และคณะ. (2547). *นิเวศวิทยาชาติพันธุ์ ทรัพยากรชีวภาพและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: บริษัท วินอินดีไซน์จำกัด.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย.
- ศิริอร ชันธหัตถ์. 2547. *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.
- ศุภพร ภูเกษมวารงกูร. (2551). *การนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามลพิษทางน้ำ*. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. 6(3): 37-64.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด วิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- สุรพร เสียนสลาย. 2539. *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2552 (9 มีนาคม). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552. แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2554 (28 ธันวาคม). คำสั่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ 3/2554. การแต่งตั้งคณะกรรมการ รวม 5 คณะ.
- อาคม ใจแก้ว. (2533). *การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรมธนารักษ์. (มปป). วัตถุประสงค์. ที่ราชพัสดุ. 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).
- ไทยรัฐออนไลน์. 2554 (2 มีนาคม). ทส. ยื้อโฉนดชุมชนขอสำรวจพื้นที่ก่อน. ค้นวันที่ 4 กันยายน 2556 จาก <http://www.thairath.co.th/content/edu/152750>.
- สำนักงานโฉนดชุมชน. (2554). *ประวัติความเป็นมา*. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2556 จาก : <http://www.opm.go.th/opminter/content/oct>.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). *สิทธิของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน : รายงานการสัมมนาในระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1*. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2555 จาก [http://www.mcc.cmu.ac.th/Seminar/showseminar.asp?type\\_id=3](http://www.mcc.cmu.ac.th/Seminar/showseminar.asp?type_id=3).
- Berman, P. (1978). *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica, California: Rand.
- Paul, S & Jenkins-Smith, H. C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 538-560.
- Sorg, J. 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. (pp.117-165). Boulder, CO/Oxford, United Kingdom: Westview Press.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy Implementation Process: A conceptual Framework. *Administration & SOCIETY*. 6 (February), 445-488.

