



รายงานการศึกษาเอกสารวิชาการส่วนบุคคล (IS)
ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

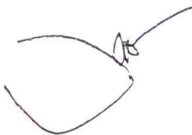
โดย

ทวี เบ็นพะชัน
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๙
สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๕

สถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

เอกสารการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครอง
ระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๙ พุทธศักราช ๒๕๖๕ ของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย



ลงชื่อ

(นายอริชาติ โตติลกเวช)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย และเป็นที่มาของปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมอื่น ๆ สืบเนื่องต่อมาตามลำดับ ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงเป็นพื้นฐานของการวางแผนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากที่ดินมีขนาดคงที่และจำกัด จึงต้องมีนโยบายสาธารณะที่มุ่งจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและยั่งยืน กรมที่ดินมีภารกิจหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และได้กำหนดให้กรมที่ดินจัดทำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาตี โดยจังหวัดนราธิวาสเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายการปฏิบัติงาน และมีผลการดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกปี

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาความเป็นมา วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และ ๒) ศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรค เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการต่อไป การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ประกอบกับการศึกษาภาคสนาม (Survey research) ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑) ผู้บริหารของกรมที่ดินและผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาส ๒) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และ ๓) ประชาชนที่อยู่อาศัย ในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เฉพาะที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยความสำเร็จของโครงการฯ มีดังนี้ ด้านบุคลากร มีผู้บริหารและปฏิบัติงานมีความรู้ ความสามารถและมีความเข้าใจในการปฏิบัติงาน สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม การสื่อสารประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีของโครงการ การบูรณาการด้านงบประมาณในการปฏิบัติงาน และความร่วมมือของผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้ ๑) การดำเนินโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินควรดำเนินการควบคู่ไปกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อช่วยให้แนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชนมีความชัดเจนขึ้น ๒) ควรนำประเด็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาแก้ไข

ปัญหาร่วมกันภายในองค์กร ๓) การจัดทำแผนงาน/โครงการของกรมที่ดินควรต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง และต้องคำนึงถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๙ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งสามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์ที่ปรึกษา อภิชาติ โตดิลกเวชช์ ที่คอยให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ ตรวจสอบ ปรับแก้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้เสร็จสมบูรณ์ จนสำเร็จลุล่วงเป็นรูปเล่มดังที่ผู้ศึกษาได้ตั้งใจไว้ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านอธิบดีกรมที่ดินและผู้บริหารของกรมที่ดินทุกท่าน ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาเข้ารับการศึกษอบรมในครั้งนี้ ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะที่จำเป็นให้กับผู้ศึกษาในหลาย ๆ ด้าน โดยผู้ศึกษาจะได้นำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการทำงานของตนเอง องค์กร และประชาชนต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณวิทยากรทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์การทำงานที่ดี และเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ศึกษาและผู้เข้าอบรมทุกคนตลอดระยะเวลาในการศึกษาอบรมครั้งนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประจำโครงการทุกคนที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ศึกษาตลอดการฝึกอบรมหลักสูตรนี้ อีกทั้งผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาสทุกท่าน ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด รองอธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ เจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจทุกคน และประชาชนทุกท่านที่สละเวลาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาส่วนบุคคลของผู้ศึกษาในครั้งนี้ จนทำให้การศึกษส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ศึกษาได้ตั้งใจไว้ทุกประการ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและบุคคลทั่วไป ในการนำไปใช้ในการขยายผลการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานโครงการต่าง ๆ ทั้งของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืนในอนาคต

ทวี เป็นหะซัน

นปส. รุ่นที่ ๗๙

กันยายน ๒๕๖๕

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	จ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๓
๑.๔ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๔
๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๕
๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ	๕
บทที่ ๒ ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๗
๒.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับโครงการ	๗
๒.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ	๑๐
๒.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๑
๒.๔ ความเป็นมาเรื่องที่ดินในประเทศไทย	๑๒
๒.๕ ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย	๑๔
๒.๖ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้	๒๖
๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๗
๒.๘ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	๒๘
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการศึกษา	๓๐
๓.๑ รูปแบบการศึกษา	๓๐
๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	๓๑
๓.๓ การเก็บข้อมูล	๓๓
๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๓๕
๔.๑ ความเป็นมาของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน	๓๕
๔.๒ ลักษณะพื้นที่และการดำเนินการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	๓๖
๔.๓ สรุปผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๓๗
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๔๘
๕.๑ ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	๔๘
๕.๒ สภาพปัญหาอุปสรรค	๕๑
๕.๓ ข้อเสนอแนะ	๕๒
บรรณานุกรม	๕๔
ภาคผนวก	๕๖
ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล	๖๔

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการศึกษา

๔

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ หัวข้อและประเด็นในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๓๑
ตารางที่ ๒ สรุปผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ระยะที่ ๑	๓๕
ตารางที่ ๓ สรุปผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ระยะที่ ๒	๓๖
ตารางที่ ๔ สรุปผลการดำเนินงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	๓๗
ตารางที่ ๕ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารของกรมที่ดิน และจังหวัดนราธิวาส	๓๘
ตารางที่ ๖ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนราธิวาส	๔๑
ตารางที่ ๗ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและได้รับเอกสารสิทธิตามโครงการฯ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	๔๔

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ช่วงเวลาประมาณ ๑๐๐ กว่าปีที่ผ่านมา ที่ดินและตลาดที่ดินมีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบัน “ที่ดิน” ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างเต็มตัว การเปลี่ยนแปลงในปัจจัยด้านต่าง ๆ ทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเพิ่มจำนวนประชากร การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่พื้นที่เมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการผลิตเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ นอกจากนี้ รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินยังเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต “ที่ดิน” เป็นเพียงปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต แต่ปัจจุบันความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งเพื่อรองรับเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยว ที่อยู่อาศัย และกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ ทำให้ความต้องการที่ดินมีความซับซ้อนมากขึ้น ตามความหลากหลายของรูปแบบการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปของคนในสังคม ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีความหลากหลายดังกล่าว เป็นเหตุให้ “ที่ดิน” กลายเป็นสินทรัพย์ (Asset) ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นตามกลไกตลาดในระบบทุนนิยม เมื่อ “ที่ดิน” มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นความสามารถของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงที่ดินเพื่อเป็นเจ้าของหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบธุรกิจ จึงยากขึ้นตามไปด้วย เป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน “ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน” จึงเป็นประเด็นสำคัญของนโยบายรัฐบาลและความท้าทายที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย และเป็นที่มาของปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมอื่น ๆ สืบเนื่องต่อมาตามลำดับ เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้พัฒนาเป็นระบบทุนนิยมเต็มตัว ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น แม้จะมีบางช่วงที่เกิดวิกฤติในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ลดลงไปบ้าง แต่ในภาพรวมราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนทั้งในชนบทและในเมือง

การบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจึงเป็นพื้นฐานของการวางแผนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อจำนวนประชากรในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น มีการย้ายถิ่นฐานจากพื้นที่ชนบทไปสู่เมือง พร้อมกับการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและการเติบโตของเศรษฐกิจ ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต อีกทั้ง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

ทุนนิยมในยุคโลกาภิวัตน์ที่เอื้อต่อการสะสมทุนและทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ก็มีส่วนที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคมของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างน่ากลัว โดยพบว่าร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดิน สามารถจำแนกตามขนาดการถือครองได้ ดังนี้ ประชากรร้อยละ ๕๐ ถือครองที่ดิน ไม่เกิน ๑ ไร่ ประชากรร้อยละ ๒๒ ถือครองที่ดิน ๑ – ๕ ไร่ และมีประชากรเพียงร้อยละ ๒๘ ถือครองที่ดิน มากกว่า ๕ ไร่ เห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศร้อยละ ๕๐ ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน และมีประชาชนจำนวนไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ถือครองที่ดินมากกว่า ๕ ไร่ต่อคน ซึ่งกลุ่มที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดถือครองที่ดินร้อยละ ๖๑.๕ และกลุ่มที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ ๐.๐๗ (ต่างกันถึง ๘๕๓.๖ เท่า) และมีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้อยละ ๑๖.๒ (ผศ.ดร.ดวงมณี เลหากุล, ๒๕๖๒) ในขณะที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๐,๔๒๓,๒๒๔ แปลง เนื้อที่รวม ๑๒๘,๐๙๓,๙๒๓ ไร่ ๒ งาน ๖๖.๐๔ ตารางวา (กองแผนงาน กรมที่ดิน, ๒๕๖๔)

แม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะมีวิวัฒนาการไปอย่างไรก็ตาม ที่ดินก็ยังคงไว้ซึ่งความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของระบบการผลิต ทั้งในบทบาทการเป็นวัตถุดิบ การเป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจและการเป็นสินค้าบริโภค แต่เนื่องจากที่ดินมีขนาดคงที่และจำกัด จึงต้องมีนโยบายสาธารณะที่มุ่งจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและยั่งยืน โดยนโยบายด้านที่ดิน โครงการ ผลผลิต กิจกรรมด้านที่ดินที่มีขึ้นต้องเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและมีแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง

กรมที่ดินมีภารกิจหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จนถึงปัจจุบันสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๔,๖๗๕,๙๓๑ แปลง เนื้อที่รวมประมาณ ๗๐ ล้านไร่ (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, ๒๕๖๕) ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ และได้กำหนดให้กรมที่ดินจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี เป็นโครงการหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

ภายหลังเสร็จสิ้นระยะเวลาดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ (คปต.) เห็นว่า การดำเนินโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดินเป็นประโยชน์และได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อีกทางหนึ่ง จึงได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๐ ให้กรมที่ดินดำเนินการตามแผนเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป และมีการขยายแผนดำเนินการต่อมาจนถึงปัจจุบัน

โดยจังหวัดนราธิวาสเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว ซึ่งกรมที่ดินได้ตั้งศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน มีเป้าหมายการปฏิบัติงาน คือ ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน จำนวนรวมทั้งสิ้น ๗๒,๒๑๐ แปลง ซึ่งสามารถดำเนินการได้สำเร็จจุล่งตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกปี สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ไปแล้ว จำนวนรวมทั้งสิ้น ๗๖,๔๐๗ แปลง สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดคิดเป็นร้อยละ ๕.๘๑ นอกจากนี้ จังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดที่ถูกกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ สูงที่สุดในทุกปี (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, ๒๕๖๕) ด้วยเหตุผลความสำเร็จและการยอมรับที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นเหตุให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์หาปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และข้อเสนอแนะเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดินต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความเป็นมา วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดินต่อไป

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

๑.๓.๑ ด้านเนื้อหา : เป็นการศึกษาถึงความเป็นมา วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรค และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดิน

๑.๓.๒ ด้านพื้นที่เป้าหมาย : เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

๑.๓.๓ ด้านช่วงระยะเวลา : ปีงบประมาณ ๒๕๖๔

๑.๓.๔ ด้านระเบียบวิธีการศึกษา : เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดแนวทางการศึกษา ดังนี้

๑) การศึกษาทางด้านเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และประวัติความเป็นมาในอดีต ซึ่งได้ทำการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เป็นหลักสำคัญ เช่น หนังสือ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง งานวิจัย เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๒) การศึกษาภาคสนาม (Survey research) โดยผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แยกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

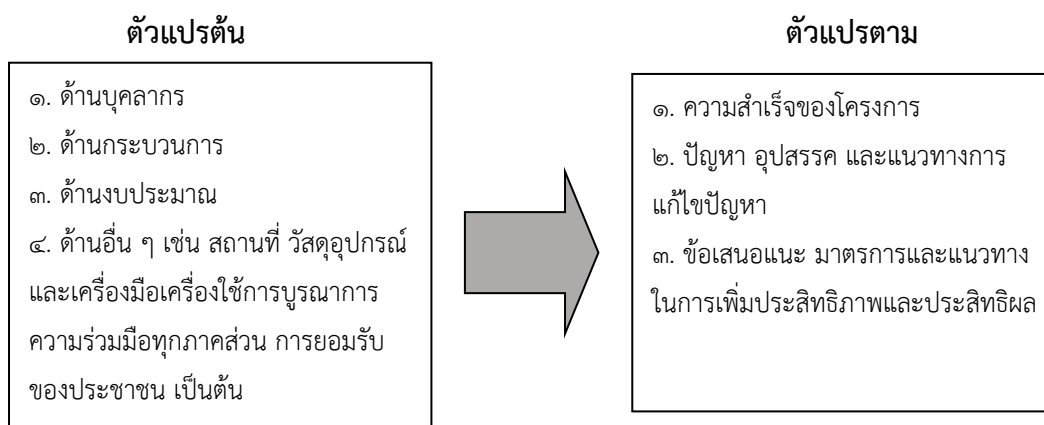
(ก) ผู้บริหารของกรมที่ดิน และผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาส จำนวน ๕ คน

(ข) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๕ คน

(ค) ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและได้รับเอกสารสิทธิตามโครงการฯ เฉพาะที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๑๐ คน

๑.๔ กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาวเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีกรอบแนวคิดในการการศึกษา ดังนี้



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการศึกษา

๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

๑.๕.๑ ทำให้ทราบถึงความเป็นมา ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดินในการทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

๑.๕.๒ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดินต่อไป

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ผู้ศึกษาได้กำหนดคำนิยามศัพท์สำหรับการศึกษานี้โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเข้าใจง่ายแก่ผู้สนใจศึกษา ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ดังนี้

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หมายถึง การออกโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน ไปทำการเดินสำรวจเป็นหมู่บ้านหรือตำบล โดยประชาชนไม่ต้องมายื่นคำขอ ซึ่งเจ้าของที่ดินหรือตัวแทนจะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดและปักหลักเขตที่ดิน เจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนสิทธิในที่ดิน พร้อมทั้งให้ลงชื่อในเอกสารการสอบสวนและลงชื่อรับรองเขตที่ดินข้างเคียง (กรณีที่ดินข้างเคียงออกโฉนดที่ดินในคราวเดียวกัน)

ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์และให้หมายความถึงสิทธิการครอบครองด้วย

โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

บุคลากร หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

กระบวนการ หมายถึง กิจกรรมที่เชื่อมโยง เกี่ยวข้องกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เพื่อจุดมุ่งหมายในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ให้แก่ประชาชนในจังหวัดนราธิวาส

งบประมาณ หมายถึง เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินงบประมาณรายจ่ายอื่น (ถ้ามี) ที่ใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ปัจจัยความสำเร็จ หมายถึง ปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง กระบวนการ วิธีการ หรือการกระทำใด ๆ ที่นำไปสู่ผลสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

บทที่ ๒

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา ทบทวนทฤษฎี แนวความคิด กฎหมาย ระเบียบ วิธีการปฏิบัติ และศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปแบบเอกสารทางวิชาการ บทความ วรรณกรรม เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

๒.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับโครงการ

๒.๑.๑ ความหมายของโครงการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายว่า โครงการ หมายถึง แผนหรือเค้าโครงตามที่กำหนดไว้

สมชาย ตุงค์เดช (๒๕๔๒) ให้ความหมายว่า โครงการ หมายถึง กิจกรรมที่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงได้กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (๒๕๔๖) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ คำว่า โครงการ/แผน (Plan) ว่า เป็นการคาดการณ์ (Forecast) ล่วงหน้าถึงอนาคต (Future) ต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ (Active) เพื่อแสดงให้เห็นว่าใครเป็นผู้ทำ (Who) ทำอะไร (What) ทำที่ไหน (Where) ทำเมื่อไหร่ (When) ทำไมต้องทำ (Why) ทำอย่างไร (How) และใช้งบประมาณเท่าไร (How Much) จึงจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือแผน/โครงการมีขึ้นเพื่อตอบคำถาม ๕W + ๒H

กล่าวโดยสรุป โครงการ หมายถึง การกำหนดกิจกรรมที่จะทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้งานนั้นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งประโยชน์สูงสุด โครงการจึงเป็นการวางแผนไว้ก่อนการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน และเกิดความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน โครงการที่ดีต้องมีความชัดเจนสำหรับผู้นำไปปฏิบัติให้สามารถปฏิบัติและมีความเป็นไปได้ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และต้องเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานหรือองค์กร

๒.๑.๒ การบริหารโครงการ

ปกรณัม ปรียากร (๒๕๔๕) การบริหารงานขององค์การทุกประเภท โครงการ (Project) จะเป็นงานประเภทหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นในองค์การ เพื่อที่จะแปลงเจตนารมณ์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic intent) ของผู้บริหารระดับสูงให้กลายเป็นกลวิธี (Tactics) ที่จะนำไปสู่การจัดการในระดับปฏิบัติการอย่างได้ผล ตรงตามความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ทั้งนี้ ไม่ว่ากลยุทธ์ที่กำหนด ขึ้นนั้น จะเป็นการตั้งรับ (Defensive) หรือเชิงรุก (Offensive) ก็ตาม

Cleland, ๑๙๙๔ ,Pinto and Slevin, ๑๙๘๘ ,Turner, ๑๙๙๓ (อ้างถึงใน ปกรณ์ ปริยากร, ๒๕๔๕) ในการวัดความสำเร็จของโครงการจะพิจารณาความสำเร็จจากบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ รวม ๔ ประการ คือ

๑) บรรทัดฐานด้านเวลา (Time criterion) หมายถึง การดำเนินงานโครงการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด ความหมายของเวลาจะครอบคลุมถึงเวลาในการดำเนินงานโดยรวมของโครงการทั้งหมด (Project Total Duration) และเวลาใช้ในการดำเนินกิจกรรมแต่ละกิจกรรม (Activity Duration) รวมถึงการรับรู้ว่ายโครงการมีอายุการใช้งาน (Project life period) มากน้อยเพียงใด

๒) บรรทัดฐานด้านการเงิน (Monetary criterion) หมายถึงการดำเนินงานโครงการโดยคำนึงถึงการบริหารการเงินที่ดี ซึ่งจะต้องระมัดระวังเรื่องงบประมาณรายจ่ายของโครงการ การกำหนดวงเงิน ระบบการเบิกจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดวางระบบการรายงานทางการเงิน และระบบการตรวจสอบต่าง ๆ

๓) บรรทัดฐานด้านประสิทธิผล (Effectiveness criterion) หมายถึง การทำงานให้บรรลุเป้าหมายของผลงาน และวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมคุณภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด นอกจากนี้ ยังต้องเชื่อมสัมพันธ์กับโครงการอื่น ๆ ในแผนงานเดียวกัน เพื่อให้บรรลุสู่จุดหมายในระดับแผนงานอีกด้วย

๔) บรรทัดฐานด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Client satisfaction criterion) หมายถึงการสร้างการยอมรับ (Acceptance) ในคุณค่าของโครงการให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังแก่กลุ่มผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และมุ่งเน้นที่จะสร้างความเข้าใจในเรื่องการใช้ประโยชน์ (Usage) อย่างแท้จริงของโครงการ ทั้งนี้เพื่อความคุ้มค่าของโครงการ ๆ หนึ่ง

จากคำอธิบายข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่า การบริหารโครงการให้สำเร็จแตกต่างจากการทำงานให้แล้วเสร็จ ซึ่งคำนึงถึงแค่เพียงได้ผลิตผลงาน (Outputs) ออกมาตามเวลา ค่าใช้จ่าย ปริมาณ และคุณภาพงานที่กำหนดเท่านั้น แต่ความสำเร็จของโครงการหมายถึงความรวมถึง การที่ผู้บริหารและผู้จัดการโครงการใช้ความพยายามผลักดันให้ผลงานที่เกิดขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ (Outcomes or Results) ที่พึงปรารถนาต่อบรรดาลูกค้าหรือผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ กล่าวคือ จะต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ผลงานโครงการได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ตามที่ได้กำหนดจุดหมายของโครงการไว้

วรรณพันธุ์ อ่อนแย้ม (๒๕๖๒) กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จ สรุปได้ดังนี้

๑) **ด้านบุคลากร** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จในด้านบุคลากร ได้แก่

(ก) ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา ให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญในการดำเนินการโครงการ

(ข) ผู้รับผิดชอบโครงการและ/หรือผู้ดำเนินการหลัก และผู้บังคับบัญชาต้องมีเครือข่ายกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นอย่างแท้จริงและตรงกับความต้องการ

(ค) ผู้รับผิดชอบโครงการต้องมีการศึกษาข้อดีและข้อเสียในการดำเนินการ ซึ่งต้องเรียนรู้และศึกษาอย่างรอบด้าน และต้องมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของโครงการและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีดำเนินการเป็นอย่างดี

(ง) บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงานให้ความร่วมมือในการช่วยดำเนินการด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี การมีบุคลากรที่เป็นทีมทำงานที่ดีมีประสิทธิภาพ รวมถึงความร่วมมือที่ดีของผู้เข้าร่วมโครงการด้วย

๒) **ด้านงบประมาณ** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จในด้านงบประมาณ ได้แก่

(ก) องค์กรต้องมีงบประมาณสนับสนุนในแต่ละโครงการอย่างเหมาะสม

(ข) ผู้รับผิดชอบโครงการและ/หรือผู้ดำเนินการหลักต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณอย่างรัดกุม ให้เป็นไปตามแผนการใช้งบประมาณที่กำหนดไว้ และเนื่องจากในการเสนอโครงการเป็นการเขียนเสนอโครงการที่เป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ดังนั้น จึงต้องมีความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ แต่ต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้

(ค) งบประมาณที่ใช้อาจไม่ได้มาจากงบประมาณที่เสนอขอโครงการเท่านั้น โครงการอาจเสนอของบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐบาลและ/หรือภาคเอกชน/บริษัทที่สามารถเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อสามารถทำให้โครงการทำประโยชน์ได้มากขึ้น

๓) **ด้านกระบวนการ** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จในด้านกระบวนการ ได้แก่

(ก) หน่วยงานมีนโยบายด้านการจัดโครงการที่ชัดเจน

(ข) มีการวางแผนโครงการที่ดีในทุกด้าน เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน การกำหนดหัวข้อที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ สถานที่ในการจัดกิจกรรม ผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามแผนและเวลาที่กำหนดไว้

(ค) การดำเนินการต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับวิธีการดำเนินงาน เนื่องจากในการเสนอโครงการเป็นการเขียนเสนอโครงการที่เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า ทำให้ไม่สามารถทราบถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบในขณะที่มีการดำเนินโครงการ

(ง) มีการแก้ปัญหาการจัดการโครงการที่ดี

(จ) มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี เน้นช่องทางที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ถูกต้องและรวดเร็ว

๔) **ด้านอื่น ๆ** เช่น การสื่อสาร การสื่อสารกับทีมงานไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารแนวคิด วัตถุประสงค์ หรือวิธีการจัดโครงการต้องมีการสื่อสารให้ชัดเจน และที่สำคัญต้องสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายให้เห็นถึงความสำคัญและต้องสื่อสารอย่างทั่วถึง

ปรกรณ์ ปรียากร (๒๕๕๕) กล่าวว่า ๑๒ ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารโครงการ ได้แก่

๑) ผู้จัดการโครงการและทีมงานมีความเข้าใจภารกิจโครงการอย่างชัดเจน

๒) การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงในองค์กร

๓) การจัดทำกำหนดการให้ชัดเจน

๔) การปรึกษาหารือและการสร้างการยอมรับ

๕) ความรู้พื้นฐานและสภาพแวดล้อม

๖) การจัดการทรัพยากรมนุษย์

๗) การจัดการด้านเทคนิค งบประมาณ และการบริหารสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง

๘) การจัดวางระบบการควบคุม

๙) กำหนดระบบการสื่อสารและการรายงานผลการดำเนินงาน

๑๐) การแก้ปัญหาที่อยู่นอกเหนือความคาดหมาย การคาดการณ์

๑๑) การแก้ไขความขัดแย้ง

๑๒) การอำนวยความสะดวกในการถ่ายโอนโครงการสู่ภาระงานประจำ

๒.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ

คำว่า “บูรณาการ” (Integration) แปลว่า การรวมสิ่งต่าง ๆ ไว้ด้วยกันเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด หรือทำให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดหรือระบบ (Collins Cobuild English Language Dictionary, ๑๙๙๐)

Barkley (๒๐๐๖) คำว่า บูรณาเกี่ยวข้องกับหลายมิติ คือ ปัจเจกบุคคล เทคโนโลยี องค์การระหว่างบุคคล และสารสนเทศ โดยที่แนวคิดหลักของการบูรณาการ คือ เชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment)

ป.อ.ปยุตโต (๒๕๔๐) พระธรรมปิฎกได้แปลคำว่า Integration ว่าหมายถึง “การทำให้สมบูรณ์” โดยมองว่าสถานะการบูรณาการเป็นการพิจารณาสรรพสิ่งในลักษณะองค์รวม (Holistic

View) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัย ๓ ประการ คือ ๑) หน่วยย่อยหรือองค์ประกอบ ๒) ความสัมพันธ์ของหน่วยย่อยซึ่งเชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน ๓) ความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยย่อยอย่างประสานสัมพันธ์และกลมกลืนกันอย่างสมดุล

ดังนั้น สภาวะที่ต้องการ (Desired State) ของการบูรณาการตามแนวคิดของพระธรรมปิฎก คือ ความพอดีและความสมดุลขององค์รวมหลังจากการรวมตัว ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ เมื่อเป็นองค์รวมแล้ว องค์รวมนั้น จะต้องมีชีวิตชีวาหรือดำเนินไปได้ด้วยดี และ ประการที่ ๒ องค์รวมนั้น เกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเองที่แตกต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบหรือหน่วยย่อยทั้งหลาย

แนวคิดของการบูรณาการจะอิงกับทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ซึ่งว่าด้วยระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เมื่อระบบได้รับการกำหนดแล้ว การวิเคราะห์หน้าที่เพื่อจะแบ่งระบบทั้งหมดเป็นส่วนย่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำความเข้าใจ สร้างและจัดการกับระบบการบูรณาการโดยนำส่วนย่อย ๆ กลับมารวมใหม่อีกครั้งเพื่อสร้างให้เกิดรูปแบบของผลการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกัน (Alignment)

โดยสรุป การบูรณาการ คือ การประสานเชื่อมโยงส่วนหนึ่งส่วนใด กิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกันเข้าด้วยกัน เพื่อทำให้เกิดกระบวนการ แนวความคิดหรือระบบใดขึ้นใหม่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่หากจะแยกส่วนหนึ่งส่วนใด กิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดออกไปแล้ว ส่วนนั้นหรือกิจกรรมนั้นก็ยังคงสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นปกติ

๒.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บุญเลิศ จิตตรงวัฒนา (อ้างถึงใน ชัยรัตน์ ภูณพมาศ, ๒๕๖๔ หน้า ๑๓) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วม เกี่ยวข้อง ร่วมมือ ร่วมรับผิดชอบ ในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น โดยมีกลุ่มหรือองค์กรรองรับบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาภูมิปัญญา การรับรู้ สามารถคิดวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง

สถาบันพระปกเกล้า (อ้างถึงใน กীরติวรรณ กัลยาณมิตร, สันถนัฐ จักรภัทรวงศ์ และวิจิตรา ศรีสอน, ๒๕๖๓) เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด

Cohen & Uphoff (อ้างถึงในกิริติวรรณ กัลยาณมิตร, สันติรัฐ จักรภัทรวงศ์ และวิจิตราศรีสอน, ๒๕๖๓) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบหรือกำหนดระบบของโครงการเป็นการประเมินปัญหา หรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา โดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในขั้นต้น การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ และการมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ

๒) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน และการมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ

๓) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ด้านวัตถุ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม และการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล

๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้น นำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังงานความคิดของมวลชนที่จะทำให้ โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

๒.๔ ความเป็นมาเรื่องที่ดินในประเทศไทย

อนุรักษ์ แสงฤทธิ์ (อ้างถึงใน สกฤติ อีสริยานนท์, ๒๕๖๔ หน้า ๒๙-๓๑) การจัดการที่ดินส่วนบุคคลมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ประชาชนมีความคิดเห็นว่า ดินเป็นทรัพย์สินต่างกับทรัพย์สินอื่น เพราะเป็นของขวัญจากธรรมชาติและด้วยเหตุผลนี้ ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินของมวลมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน นักปราชญ์สมัยโรมัน เช่น ซีเซโร (Cicero) เซเนก้า (Seneca) ได้ แสดงอรรถาธิบายให้เห็นว่า เมื่อธรรมชาติให้ที่ดินมาแก่มนุษย์ จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน เมื่อที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ก็จำเป็นต้องใช้เพื่อบำบัดความต้องการของมวลชนทั้งหลาย นักปราชญ์สมัยต่อมา เช่น เซนต์แอมโบรส (Saint Ambrose) ก็สนับสนุนความเห็นว่าการเอาที่ดินมาถือถือเป็นสมบัติของเอกชนย่อมขัดหลักธรรมชาติ เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทั้งหมด เอกชนทั่วไปจึงไม่ควรได้กรรมสิทธิ์ ทุก ๆ คนจึงมีสิทธิ์เท่าเทียมกันเพื่อจะเข้าทำประโยชน์จากที่ดิน และต่างคนต่างพยายามเข้าทำประโยชน์แล้ว

ย่อมไม่มีขอบเขตว่า ใครจะทำประโยชน์บริเวณใด จำนวนเท่าใด การแย่งกรรมสิทธิ์จึงเกิดขึ้น จึงทำให้ทฤษฎีดังกล่าวถูกขัดแย้ง หรือถูกหลบหลู่ เพราะคนกลับยึดถือที่ดินมาเป็นสมบัติของตนกันเป็นส่วนใหญ่

เมื่อเริ่มสมัยการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ได้แพร่หลาย บุคคลส่วนใหญ่เห็นว่าใครมีที่ดินไว้มากก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่กิจการของตนเองได้มาก เอกชนจึงต่างก็ชวนชวาย แสวงหาที่ดินมาเป็นสมบัติส่วนตัวกันอย่างไม่รู้ร้อ ทำให้เกิดปัญหาการแย่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบุกรุกเข้าไปจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนและ/หรือเขตสงวนหวงห้ามทางทหารอย่างไม่น่าเชื่อว่าจะต้องหรือไม่ รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับมาใช้กับบุคคลเหล่านี้

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีค่าแตกต่างจากทรัพย์สินอื่น เป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติที่ไม่อาจทำลายให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายได้ ที่ดินในที่นี้ไม่ได้หมายถึง เนื้อดินที่เป็นกรวด หวาย โคลนเลน หรือแร่ธาตุ แต่หมายรวมถึงอาณาเขตที่ดินที่สามารถวัดได้เป็นส่วนกว้างส่วนยาวที่แน่นอนบนพื้นผิวโลก รวมถึงพื้นดิน ภูเขา หุบเหว พื้นน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล อันเป็นส่วนหนึ่งของผิวโลกที่มนุษย์พึงอาศัยได้

ที่ดินของประเทศไทยในสมัยก่อน ถือว่าที่ดินเป็นของชาติมีพระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นประมุขของประเทศเป็นเจ้าของอาณาเขตที่ดินทรงมีอำนาจปกครองเหนือที่ดินของชาติทั้งหมด ราษฎรสามารถเข้าไปจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้ใช้ทำมาหาเลี้ยงชีพได้ แต่พระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิ์เรียกที่ดินคืนเพื่อใช้ประโยชน์ราชการบ้านเมืองได้ จากหลักฐานที่ปรากฏในบทพระอัยการ เบ็ดเสร็จในรัชกาลที่ ๑ ที่ได้รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับระบอบที่ดินยุคตอนต้นกรุงศรีอยุธยาไว้เป็นหลักใหญ่ ๓ ประการ คือ

ประการที่ ๑ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ ๕๒ ว่า “ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่พระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”

ประการที่ ๒ ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันมิได้ ตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ ๕๔ ว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน”

ประการที่ ๓ สิทธิของราษฎรอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งและผู้อื่นเข้าครอบครอง เจ้าของที่ดินเดิมขาดสิทธิในที่ดินตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ ๕๗ ว่า “กรณีเจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ผู้อื่นมาทำกินในที่ดินของตน ถ้าผู้ขอทำพื้นที่เกิน ๓ ปีขึ้นไป ผู้ขอทำได้ทรัพย์สินอันมีลักษณะเหมือนสิทธิของผู้อาศัย”

ระบอบที่ดินตามหลัก ๓ ประการนี้ ได้ยึดถือปฏิบัติมาจนสมัยรัชกาลที่ ๔ ได้มีการติดต่อค้าขายทำสัญญาพระราชไมตรีกับอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก ใน พ.ศ. ๒๓๙๐-๒๔๐๑ จึงได้มีการยินยอมให้ชาวต่างชาติที่มาติดต่อค้าขายมีสิทธิ์ซื้อที่ดินได้เฉพาะเขตที่กำหนดให้ และถ้าได้มีการยินยอมให้ชาวต่างชาติที่มาติดต่อค้าขายมีสิทธิ์ซื้อที่ดินได้เฉพาะเขตที่กำหนดให้ ถ้าคน

ต่างตัวผู้ซื้อที่ดินไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนด ๓ ปี เจ้าหน้าที่มีอำนาจไถ่ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการประกาศออกโฉนดแผนที่เป็นครั้งแรกเป็นการแบ่งที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ราษฎรตามแบบของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป เป็นเหตุให้มีการแก่งแย่งบุกรุกที่ดิน เพื่อถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ สำหรับให้รัฐได้ดำเนินการจัดการที่ดินอย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยกำหนดให้กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการจัดการเรื่องที่ดินในนามของชาติ โดยผู้ที่มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินตามโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎหมายอื่นก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ บังคับ ก็ยังคงมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินนั้นต่อไป และตลอดไป

๒.๕ ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย

วนิดา พรไพบูลย์ (อ้างถึงใน ฉลอง เผือกแสงทิพย์, ๒๕๖๕) งานที่ดินในประเทศไทย ปรากฏเริ่มแรกในสมัยกรุงสุโขทัย รัชกาลของพ่อขุนรามคำแหงทรงดำเนินนโยบายในการส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรได้เข้าบุกเบิกหักล้างพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผล ได้ประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรง ออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า “ลลา สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ลลา”

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้แบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ประจำอยู่ส่วนกลาง การจัดการที่ดินขึ้นอยู่กับกรมนา โดยในสมัยนี้มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับ ตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) บทที่ ๓๕, ๔๒ และ ๔๓ เป็นแม่บทสำหรับดำเนินการ โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้ากันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น ดังนี้

บทที่ ๓๕ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่กันสร้างนั้น ให้รู้มากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้าง กันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้น อยู่บ้านนั้น กันสร้างเล็กร้าง ตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้างเล็กร้าง ทำตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากร จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นเท็จไซ้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน”

บทที่ ๔๒ บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาดีลกภาพนพรัตน์ ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎร หมายได้”

บทที่ ๔๓ บัญญัติว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไม่ใช่ที่ราษฎร อย่ายื้อซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้ทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง แลนายอากร จัดคน เข้าอยู่ในที่นั้น”

ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ช่วงรัชกาลที่ ๑ – รัชกาลที่ ๒ งานที่ดินยังคงยึดหลักการ ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ ๓ มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาท การรุกล้ำเขตกัน สมัยรัชกาลที่ ๔ มีการประกาศขายฝากและจำนำที่ดิน ที่นา และมีการออกตราแดง ในเขตจังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี) เป็นหลักฐาน แสดงว่า มีผู้มีชื่อ เป็นเจ้าของ และใช้ในการเก็บภาษีที่ดิน ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อีกหลายชนิด เช่น โฉนดสวน ใบตราจอง เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีค่านา ภายหลังเมื่อมีปัญหา เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสู่ศาลบ่อยขึ้น เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกให้เจ้าของที่ดิน ยึดถือไว้นั้น ไม่อาจจะระงับข้อพิพาทได้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่กระจ่างว่า ผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดิน เพียงใด อย่างไร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึง ความเดือดร้อนของราษฎรใน กรณีดังกล่าว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตราธิการจัดดำเนินงานเรื่อง สิทธิที่ดินให้รัดกุมขึ้น

ต่อมากระทรวงเกษตราธิการยกเลิกไป ได้สถาปนากระทรวงเกษตราธิการขึ้นใหม่ และ โปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเกษตรออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของ เทศาภิบาล มณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออกเดินสำรวจ เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) โดยโปรดเกล้าพระราชทานพระบรม ราชานุญาตให้ผู้ถือโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรก เป็นของพระบาทสมเด็จพระ ปรเมนทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ ๘๙ - ๑ - ๔๒ ไร่ มีการออกโฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันยังคงมีอยู่ในเขต มณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัย นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง หอทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หอทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาคารราชประยูร ในพระราชวัง บางปะอิน เมื่อวันที่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ซึ่งตรงกับ วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ และหลังจากได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนาสำนักทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดินปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ สิบเจ็ด เดือนสิบเอ็ด รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ซึ่งตรงกับวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๔ (การนับวันเดือนปีของปฏิทิน ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๓

ให้วันวันที่ ๑๓ เมษายน ของทุกปีเป็นวันขึ้นปีใหม่ ดังนั้น เดือนเมษายน จึงเป็น เดือนที่หนึ่งของปีปฏิทิน และเดือนมีนาคม จึงเป็นเดือนที่สิบสองของปีปฏิทิน จึงเห็นได้ว่า การจัดตั้ง หอทะเบียนที่ดิน นั้น ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการจัดตั้งกรมที่ดิน) และมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็น มูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เป็นพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้วิวัฒนาการจนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๕.๑ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน

๑) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ที่ดินประเภทนี้ ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า

๒) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขออนุญาตที่ดินทั้งตำบลและโดยขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ , มาตรา ๕๙)

๓) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขาย ฝาก ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

๔) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ที่งอกริมตลิ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิด ที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยหลักของที่งอกริมตลิ่ง จะต้อง เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน แต่เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกได้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินมือเปล่า ซึ่งเกิดที่งอกออกมา เจ้าของที่ดินแปลงนั้น ก็มีเพียงสิทธิครอบครองที่งอกเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นที่ดิน ที่งอกออกมาจากที่ดินมีโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวมีกรรมสิทธิ์ในที่งอก ผู้อื่นจะแย่ง การครอบครองที่ดินส่วนนี้ ต้องครอบครองปรปักษ์เกินกว่า ๑๐ ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์หากเป็นที่งอก ออกมาจากที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑, น.ส.๓) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง หากผู้อื่นแย่งการครอบครอง และเจ้าของไม่ฟ้องร้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี เจ้าของสิ้นสิทธิในที่งอกนั้น

๕) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดย ความสงบ และโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็น เวลา ๑๐ ปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” โดยที่ดินที่จะถูกครอบครองปรปักษ์ได้จะต้องเป็นที่ดิน

ของผู้อื่น ที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ (บทที่ ๔๒) แต่ที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑, น.ส.๓) จะถูกครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ทั้งนี้ การได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์ จะต้องให้ศาลสั่งว่า ได้มาโดยครอบครองปรปักษ์ แล้วนำคำสั่งศาลไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ประเภทได้มาโดยการครอบครอง หากเจ้าของได้มาโดยการครอบครองบางส่วน ก็ไปขอจดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครองเฉพาะส่วนหรือแบ่งมาโดยการครอบครอง

๖) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดก ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน และที่ดินมือเปล่า เช่น ที่ดิน น.ส. ๓ หรือ ส.ค. ๑ ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์มาโดยทางมรดกนี้ จะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อน จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น นาย ก. ทำพินัยกรรมยกโฉนดที่ดินให้นาย ข. เมื่อนาย ก. ตาย นาย ข. ก็ได้รับมรดกทันทีโดยผลของกฎหมาย โดยไม่ต้องจดทะเบียนเนื่องจากพินัยกรรมมีผลเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายหรือหากไม่มีพินัยกรรม เมื่อเจ้าของมรดกถึงแก่ความตาย มรดกก็ตกไปยังทายาทโดยธรรมทันที แต่ต่อมาหาก นาย ข. ต้องการขายที่ดินมรดกให้นาย ค. นาย ข. จะทำไม่ได้ เพราะชื่อในโฉนดยังเป็นชื่อนาย ก. เจ้าของเดิมอยู่ นาย ข. จะต้องจดทะเบียนการได้มาประเภทมรดก ลงชื่อนาย ข. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียก่อน จึงจะเอาที่ดินไปจดทะเบียนขายให้นาย ค. ต่อไปได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมสิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมิได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้และสิทธิอันยังมิได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก ผู้ได้สิทธิโดยเสียค่าตอบแทน โดยสุจริตและได้จดทะเบียนโดยสุจริตแล้ว” ซึ่งการได้มาทางมรดกเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

๒.๕.๒ การกำหนดสิทธิในที่ดิน

การกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมานาน จากสมัยกรุงสุโขทัยซึ่งให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามความสามารถ ราษฎรสามารถกันสร้างและแผ้วถางที่ดินทำกินทำประโยชน์และจะได้เป็นสิทธิของผู้นั้น เมื่อตายสิทธิก็ตกได้แก่ทายาท ไม่มีการแย่งชิงกันเพราะสมัยนั้น ที่ดินยังมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ระบบการกำหนดสิทธิจึงเป็นการจับจองและเข้าทำประโยชน์เท่านั้น (มูลนิติเลก-ประไพ วิริยะพันธุ์, ๒๕๑๕)

สมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕ บทที่ ๔๒ และบทที่ ๔๓ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ราษฎรสามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรี แต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้ออกโฉนดที่ดินให้ไว้เพื่อป้องกันการหลีกเลียงภาษีอากร การจับจองที่ดินก็ไม่ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังความสามารถเท่าใดก็ทำเอาแต่ตามกำลังและความสามารถที่จะเอื้ออำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยานั้น ห้ามจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น

หากมีความกัน ผู้เข้าทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายและต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลงก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าทำกิน เมื่อทำได้ผลก็ให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๑๙)

สมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองยังคงเป็นแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินก็ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเรื่อยมา จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๔ สภาพเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองเป็นการผลิตเพื่อการค้า มีการทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศ คือ สนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศด้านที่ดินได้มีการออกประกาศ พ.ศ. ๒๓๙๙ ว่าด้วยเขตที่ดินซึ่งฝรั่งเช่าหรือซื้อได้โดยระบุไว้ว่า “ที่ดินอยู่ภายในกำแพงพระนครและนอกพระนคร ห่างออกไปในรัศมี ๒๐๐ เส้น เข้ามาโดยรอบ ห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนต่างประเทศผู้เข้ามาอยู่ไม่ถึง ๑๐ ปี แต่ถ้าจะเช่าอยู่ได้ไม่ห้าม” เป็นการป้องกันมิให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิที่ดินของประเทศได้โดยง่าย แต่ต้องมีการตั้งรกรากในประเทศมาเป็นเวลาพอสมควร นอกจากนั้นยังมีการพัฒนาที่ดินโดยการขุดคลองหลายสายเพื่อเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูก (อ้างถึงใน ทศพร มิตรนิยตม, ๒๕๖๓)

สมัยรัชกาลที่ ๕ มีการปฏิรูปการปกครองและขยายการค้ากับต่างประเทศ โดยมีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ทำให้มีการพัฒนาที่ดินเพาะปลูกข้าวด้วยการขุดคลองเพิ่มขึ้น เนื่องจากการจับจองที่ดินแห่งใหม่ในแหล่งอื่นนั้นไกลจากเมืองหลวง เปลืองทั้งค่าใช้จ่ายในการบุกเบิกป่าใหม่และค่าขนส่ง ได้มีการออกประกาศขุดคลอง จ.ศ. ๑๒๓๙ (พ.ศ. ๒๔๒๐) เพื่อจำกัดการจับจองที่นาไม่ให้มีการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยระบุเวลาไว้ มีการมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ออกเงินหรือออกแรงช่วยขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตราจองจาก ๓ ปี เป็น ๕ ปี เพื่อจูงใจให้มีการเร่งการผลิตมากขึ้น ในช่วงนี้ได้มีการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดินได้แก่ ใบเหี้ยบย่า ตราจองหรือใบจอง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทต่างๆ ได้แก่ ตราแดง โฉนดสวน โฉนดป่า หนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า ตราจองชั่วคราว โฉนดที่ดิน และโฉนดแผนที่ และได้มีการจัดทำแผนที่จำลองไว้ในโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดแบบสมัยใหม่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ โดยมีการเดินรังวัดออกโฉนดแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบ Torrens System ทำให้การออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินแน่นนอนกว่าเดิม และออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นสำคัญโดยเอาหลักฐานเก่ามาเปลี่ยนเป็นหลักฐานใหม่

ต่อมาได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ จนถึงฉบับที่ ๖ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และฉบับที่ ๗ พุทธศักราช ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช

๒๔๗๘ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด เพื่อคำกำไร พุทธศักราช ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๙๒ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ และฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๙๓ กฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้มีการประกาศยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๗ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นในปัจจุบัน

สรุปได้ว่า การกำหนดสิทธิในที่ดินของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลานาน แต่ ในอดีตประชากรของประเทศไทยมีจำนวนไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ การกำหนด สิทธิในที่ดินจึงไม่มีข้อจำกัดมากนัก รัฐให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการก่อสร้าง แล้วยางที่ดินเพื่อ เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ตามกำลังความสามารถที่จะทำได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ประชากรของประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และการเข้ามาในประเทศของชาวต่างชาติที่มีมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรที่ดินไม่ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนเพิ่มขึ้น เพื่อมิให้ทรัพยากรที่ดินตกไปเป็นของชาวต่างชาติ หรือกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม อีกทั้งเป็นการสงวนรักษาทรัพยากรที่ดินของประเทศไว้ใช้ ประโยชน์เพื่อส่วนรวมด้วย

๒.๕.๓ ผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดิน

ผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิชย์ และได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและ ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้...” โดยต้องเป็นการครอบครองที่มีเจตนายึดถือเพื่อตนในฐานะ เจ้าของที่ดินและรวมถึงการครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมด้วย กรณีผู้เยาว์มีอายุ ต่ำกว่า ๗ ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสา ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครอง ตามแต่กรณีทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน ๗ ปี จะต้องพิจารณาว่าผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำ สอบสวน ลงชื่อ ระวังชี้และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ และกรณีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะอยู่ในอำนาจ ปกครองของบิดามารดา ต้องให้ทั้งบิดาและมารดาจัดการร่วมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไข ซึ่งกฎหมาย กำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาและมารดาฝ่ายเดียว

สำหรับคำว่า “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น” ต้องพิจารณาถึงสภาพการทำ ประโยชน์ และศักยภาพของที่ดินในแต่ละท้องถื่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ และไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ ตลอดเวลา หรือตลอดทั้งปี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสภาพเศรษฐกิจหรือธรรมชาติ เช่น สภาพเป็น

ทุ่งหญ้าคา โดยปลูกหญ้าคาขาย เป็นปารก แต่มีการเลี้ยงครั้งที่ต้นไม้เพื่อขาย พื้นที่แห่งนี้อาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะปล่อยไว้เป็นต้นไม้ ธรรมชาติ และมีการตัดไม้เพื่อใช้ทำฟืนเป็นป่าโกงกาง โดยการทำถ่านไม้โกงกาง เป็นต้น ในทางปฏิบัติมีการนำข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘ ว่า ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่านแปลและตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงต้องมีข้อมูล หรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย ตามคำพิพากษาดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลไม่ได้ยึดถือภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น จึงต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบว่าได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแค่ไหนเพียงใด

๒.๕.๔ ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินไว้ในข้อ ๕ ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และในข้อ ๑๔ ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ โดยกฎหมายกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งมีความหมายว่า หากไม่เข้าลักษณะที่ดินประเภทดังกล่าว ก็ถือเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น ในการศึกษาว่าที่ดินใด สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ จึงต้องศึกษาว่าที่ดินนั้นเข้าลักษณะเป็นประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ ตามข้อ ๑๔ ดังนี้

๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่ดินประเภทนี้โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง

๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวล

กฎหมายที่ดิน ที่เขา หรือ ภูเขา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีการกำหนดคำนิยามหรือหลักเกณฑ์ การพิจารณาว่า ที่ใดเป็นที่เขาหรือภูเขาไว้แต่ประการใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็น ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ ว่า ที่เขา หรือภูเขา นั้น โดยสภาพหาใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามความเป็นจริงเขา และภูเขาอาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ เป็นที่ดิน สำหรับเพาะปลูกก็ได้ และเป็นที่ป่าไม้ก็มี และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเสมอไป ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นแห่ง ๆ ไป

๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบ ย่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้ มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ที่ดินที่มีลักษณะตามที่กำหนด ในหัวข้อนี้ แต่เดิมมิได้มีการกำหนดว่า เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เพื่งมีการ มากำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ “บนที่เกาะ” ก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ แม้ไม่มีหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.๑ ใบจอง ใบเหี้ยบ ย่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการให้ได้ไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) หรือการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ แล้ว การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์บนที่เกาะ หากไม่มี หลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยบ ย่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการ จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัด ที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการได้

๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐(๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือ กฎหมายอื่น ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายอื่นก่อนประมวล

กฎหมายที่ดิน และที่ดินได้มีการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐(๓) และ (๔) โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้าม หรือตามกฎหมายอื่น แต่เดิมนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินกระทำได้หลายวิธี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป เช่น การหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน การหวงห้ามโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอท้องที่ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ การหวงห้ามที่ดินจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินที่หวงห้ามอีกทีหนึ่ง โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย จึงจะมีผลตามกฎหมาย และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ได้ถูกยกเลิกไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่การเป็นที่สงวนหวงห้ามที่ดำรงอยู่ก่อนนั้นแล้ว ก็คงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปไม่ได้ถูกยกเลิกไปด้วย ส่วนการสงวนหวงห้ามที่ดินเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ที่ดินประเภทนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่ซึ่งได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ พื้นที่ซึ่งได้กำหนดให้เป็นป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

๒.๕.๕ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการเดินสำรวจ

การออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการเดินสำรวจในปัจจุบันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ รายละเอียด ดังนี้

การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักการและจุดมุ่งหมายที่จะทำให้การออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชนให้เป็นไปได้โดยจำนวนมากที่สุด ในระยะเวลาอันรวดเร็วและประชาชนเสียค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ไม่มากนักเกินไป โดยการใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของกรมที่ดินเข้าไปดำเนินการในท้องที่ โดยการลงพื้นที่เพื่อทำการรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน

๑) ขั้นตอนการดำเนินการ

(ก) เมื่อกรมที่ดินได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ประกอบกับความต้องการของประชาชนแล้ว เห็นว่าสมควรจะให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใด ในปีใด ก็จะทำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจ รังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น ๆ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศนี้ ไม่ครอบคลุมถึงท้องที่ในจังหวัดนั้น ๆ ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร กล่าวคือ หากมีการกำหนดจำแนกให้พื้นที่บริเวณใดในจังหวัดเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว แม้รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดให้มีการเดินสำรวจในจังหวัดนั้น พื้นที่ที่ได้มีการจำแนกก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับการประกาศของรัฐมนตรีแต่อย่างใด ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจในพื้นที่ดังกล่าวได้

(ข) เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตาม ๑.๑) แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้มีการเดินสำรวจ จะต้องทำการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการประกาศพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ เป็นการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจลงรายละเอียดไปอีกว่า เป็นหมู่บ้าน ตำบลหรืออำเภอใด ในจังหวัดของตน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ในระหว่างนี้ ในทางปฏิบัติตามระเบียบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจะได้ประสานงานประชุมชี้แจงร่วมกับนายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน เพื่อกำหนดนัดหมายวันที่จะเข้าดำเนินการในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

(ค) เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม ๑.๒) แล้ว บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) หรือ (๓) จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ สามารถมอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้มาดำเนินการแทนก็ได้

(ง) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามที่บุคคล ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) หรือ (๓) หรือตัวแทนได้นำทำการรังวัดแล้ว ปรากฏว่า ที่ดินที่บุคคลดังกล่าวได้ครอบครองนั้น เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้และเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินต่าง ๆ จนครบถ้วน เช่น การประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน หากไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวต่อไป

๒) บุคคลที่มีหน้าที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด

บุคคลที่มีหน้าที่ต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือ พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์นั้น ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) และเป็นบุคคลเดียวกันกับที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพึงออกโฉนดที่ดินให้ได้ด้วยซึ่งได้แก่บุคคล ดังต่อไปนี้

(ก) บุคคลตาม มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) กล่าวคือ ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยมีหลักฐาน เช่น มีหลักฐาน ส.ค.๑ ใบจอง (น.ส.๒) ใบเหี้ยบย่ำ

(ข) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ทรี บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (แจ้ง ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ ภายใน ๑๘๐ วันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ หากไม่แจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนดดังกล่าว กฎหมายถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย เมื่อครั้งที่ประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มต้นใช้แต่แรกนั้น มีบุคคลที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายถือว่าได้ละสิทธิครอบครองในที่ดินไปแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวก็ยังคงครอบครองทำประโยชน์อยู่เรื่อยมา โดยมีสถานะเป็นการครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการและก็ไม่สามารถขออนุญาตที่ดินได้ เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นลงเลยมาระยะหนึ่งรัฐมนตรีนโยบายในอันที่จะให้บุคคลดังกล่าว ได้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองไว้เป็นหลักฐานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจความมั่นคง เพื่อให้เกิดการวางแผนในที่ดินทำกินของตน จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีการเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๒๗ ทรี ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเนื้อความในมาตราดังกล่าวเสียใหม่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ และใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

บุคคลผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ทรี ก็คือ บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ บุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มเดินสำรวจตามความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ต้องมาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศในการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้จัดทำเป็นบัญชีรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ไว้เป็นทะเบียน และออกหลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งยึดถือไว้เป็นหลักฐาน อย่างไรก็ตาม

หากบุคคลดังกล่าวมิได้มาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ภายในกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว แต่ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตาม วัน เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ก็ถือว่า บุคคลดังกล่าวยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ สำหรับผู้ที่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้แล้ว ก็สามารถนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อขอรับโฉนดที่ดินได้เช่นกัน แต่ถ้ามิได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่ หรือ พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในคราวที่มีการเดินสำรวจในครั้งนั้นแล้ว ก็สามารถนำไปรับแจ้งความ ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ดังกล่าว เป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็น การเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

(ค) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็น ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กล่าวคือไม่มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำ ประโยชน์ (น.ค.๓) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.๕)

๒.๕.๖ การกำหนดสิทธิและเงื่อนไข

เมื่อได้พิจารณาบุคคลตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) ทั้งสามประเภทนี้แล้ว มีข้อสังเกตว่า บุคคลตาม (๑) เป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลตาม (๒) เป็นผู้มิได้ปฏิบัติตามกฎหมายในระยะเริ่มแรก คือ ไม่แจ้ง ส.ค.๑ แต่มาปฏิบัติตามที่ กฎหมายกำหนด เมื่อมีการประกาศการเดินสำรวจ แต่บุคคลตาม (๓) เป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย คือ เป็นผู้ ที่เข้าครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยพลการ มิได้ขออนุญาตจับจองหรือ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอน ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายจึงได้กำหนดสิทธิและเงื่อนไขใน การได้มาซึ่งที่ดินไว้แตกต่างกัน ดังนี้

เมื่อบุคคลตาม (๑) เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายก็ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ถูกจำกัด จำนวนเนื้อที่ การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.๑ มีเนื้อที่ ๙๐ ไร่ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินคำนวณเนื้อที่ตามที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ตามหลักฐาน ส.ค.๑ แล้ว ได้ ๙๕ ไร่ หรือ ๘๐ ไร่ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยไม่มีข้อกำหนดการห้ามโอนแต่อย่างใด (เว้นแต่ กรณีเป็นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น ผู้มี หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.๕) ซึ่งต้องอยู่ในบังคับห้ามโอนมีกำหนด ๕ ปี การห้ามโอนดังกล่าว มิได้มีบัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายที่ดิน แต่เป็นไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

สำหรับบุคคลตาม (๒) เป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในครั้งแรก แต่ต่อมาได้ปฏิบัติตามกฎหมาย (คือ มาแจ้งหรือมานำ เมื่อมีการเดินสำรวจฯ ตามมาตรา ๒๗ ตริ) บุคคลประเภทนี้จึงถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกินนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้

สำหรับบุคคลตาม (๓) ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอน นอกจากจะถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่เช่นเดียวกับบุคคลตาม (๒) คือ ออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ และโฉนดที่ดินที่บุคคลดังกล่าวได้รับไป ยังมีเงื่อนไขเป็นข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินไปยังผู้อื่น มีกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินอีกด้วย เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ และภายในกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปีนี้ ที่ดินก็ไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี กล่าวคือ จะร้องขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีให้มีการโอนที่ดินดังกล่าวไม่ได้ด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายคงห้ามเฉพาะเรื่องการโอนเท่านั้น หากเป็นการทำนิติกรรมประเภทอื่นที่ไม่เป็นการโอน เช่น การจดทะเบียนเช่า จำนอง หรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น ย่อมสามารถดำเนินการได้

๒.๖ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฯ ดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ขึ้น โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๓๑,๗๕๐ แปลง ดำเนินการใน ๓ ปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ สามารถดำเนินการรวมทั้งสิ้น ๒๔,๐๗๕ แปลง (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, ๒๕๖๐) แม้ว่าผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว จะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ก็ตาม แต่โครงการฯ ดังกล่าว สามารถสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ ทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ กรมที่ดินจึงได้รับการร้องขอให้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) เป็นโครงการต่อเนื่องในระยะเวลา ๔ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ ซึ่งโครงการฯ ดังกล่าว เป็นโครงการสำคัญที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้อีกด้วย โดยได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะเวลา ๔ ปี จำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๐,๐๐๐ แปลง ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส สามารถดำเนินการได้จำนวน ๖๓,๑๙๔ แปลง สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ จำนวน ๔,๑๙๔ แปลง คิดเป็นร้อยละ ๗.๑๐ (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, ๒๕๖๔)

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กุศล รักษา (อ้างถึงใน ฉลอง เผือกแสงทิพย์, ๒๕๖๕) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณี โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” วิทยานิพนธ์ ระดับปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ จากมากไปน้อย ดังนี้ ๑) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ๒) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ๓) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ๔) การควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม ๕) การประชาสัมพันธ์ ๖) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า สมมติฐานการวิจัยได้รับการยืนยันบางส่วน กล่าวคือ ปัจจัยทั้ง ๖ ตามสมมติฐานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง และเมื่อนำค่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมาจัดเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย สรุปได้ดังนี้ ๑) การประชาสัมพันธ์ ๒) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ๓) สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ ๔) การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริมและการประเมินผล ๕) การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน ๖) ความชัดเจนในเป้าหมาย

บุญยศักดิ์ ปงกาวงค์ (๒๕๖๒) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยความสำเร็จการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท จังหวัดเชียงราย ศึกษาเฉพาะ “หนองวงสาธารณะประโยชน์” หมู่ที่ ๖ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ปัจจัยแห่งความสำเร็จและอุปสรรคของการดำเนินการตามโครงการฯ ดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า โครงการนี้ประสบความสำเร็จโดยสามารถนำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและเป็นพื้นที่ที่ประชาชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัยอยู่ก่อน

แล้ว มาทำการอนุญาตให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกินได้อย่างเหมาะสม และมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้การดำเนินการตามโครงการฯ ได้รับความสำเร็จ ประกอบด้วย โครงการดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินมีการสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันขับเคลื่อนโครงการ มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแนวทางให้ประชาชนทราบ ผู้นำในระดับท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน มีการสื่อสารที่ดีกับประชาชน ตลอดจนเปิดเวทีประชาคมให้ประชาชนร่วมคิดและวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน อีกทั้งมีงบประมาณ บุคลากรจากหน่วยงานทั้งในระดับกรมและภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือบุกรุกที่สาธารณประโยชน์อยู่เดิมมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ ทำให้ประชาชนยอมรับและเข้าร่วมโครงการ

ชัยรัตน์ ภู่นพมาศ (๒๕๖๔) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยความสำเร็จในการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อสนับสนุนโครงการหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ ในการศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จและอุปสรรคของการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของทบวงการเมือง สำหรับช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของทบวงการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ประกอบด้วย นโยบายและแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นปัจจัยสำคัญ ด้วยการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันและให้ทบวงการเมืองที่มีความพร้อมเข้าดูแลช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การให้การสนับสนุนนโยบายรัฐบาลของกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินได้ดำเนินการถอนสภาพที่ดินแปลงดังกล่าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน การบริการงานตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ จะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืนให้เหมาะสมภาคและเป็นธรรมแก่สังคม บุคลากรในจังหวัดจึงสนองรับนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและร่วมกันขับเคลื่อนให้สำเร็จลุล่วง ความร่วมมือของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องที่ และความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่

๒.๘ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

นราธิวาส เป็นจังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทย เป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้สุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลตะวันออกของแหลมมลายู โดยมีเนื้อที่ทั้งจังหวัดรวมประมาณ ๔,๔๗๕.๔๓ ตารางกิโลเมตร หรือ ๒,๗๙๗,๑๔๓.๗๕ ไร่

จังหวัดนราธิวาสเป็นหนึ่งในจังหวัดที่อยู่ในแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) ซึ่งโครงการฯ ดังกล่าว เป็นโครงการสำคัญที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง พร้อมทั้งเป็นโครงการที่ถูกบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕ และในปัจจุบันโครงการดังกล่าว ถูกบรรจุไว้ใน (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อทดแทนแผนปฏิบัติการฯ เดิมที่จะสิ้นสุดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๕)

ปัจจุบันจังหวัดนราธิวาสมีปริมาณเอกสารสิทธิรวม ๕๑๐,๖๔๐ แปลง แยกเป็น ประเภทโฉนดที่ดิน จำนวน ๓๐๗,๘๓๐ แปลง ประเภท น.ส.๓ ก. จำนวน ๑๘๑,๒๒๐ แปลง ประเภท น.ส.๓ จำนวน ๒๑,๓๕๐ แปลง และประเภทใบจอง จำนวน ๒๔๐ แปลง (กองแผนงาน กรมที่ดิน, ๒๕๖๕) สามารถดำเนินการตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๗๖,๔๐๗ แปลง เนื้อที่รวมประมาณ ๑๓๘,๘๕๒ ไร่ จากที่ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน จำนวน ๗๒,๒๑๐ แปลง สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ๔,๑๙๗ แปลง คิดเป็นร้อยละ ๕.๘๑ และสามารถแจกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ จำนวนรวม ๗๐,๖๒๒ แปลง คิดร้อยละ ๙๒.๔๒ ของโฉนดที่ดินที่ออกจากโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในครั้งนี้ เป็นการศึกษา ค้นคว้าในรูปแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดแนวทางการศึกษาเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ การศึกษาทางด้านเอกสาร (Documentary research) และการศึกษาภาคสนาม (Survey research) มีรายละเอียดและวิธีดำเนินการศึกษา ดังนี้

๓.๑ รูปแบบการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาเป็นแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดแนวทางการศึกษาเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๓.๑.๑ การศึกษาทางด้านเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมา และปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน จากแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย วิธีการ แนวทางในการปฏิบัติงานและประวัติความเป็นมาในอดีต ซึ่งได้ทำการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เป็นหลักสำคัญ เช่น หนังสือ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง คู่มือ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำหรับกำหนดกรอบแนวทางในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

๓.๑.๒ การศึกษาภาคสนาม (Survey research) โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) โดยมีการจัดเตรียมหัวข้อคำถามในการสัมภาษณ์ประเด็นหลัก ๆ แยกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ : ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ : ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

นอกจากประเด็นคำถามที่ได้กำหนดไว้ในหัวข้อดังกล่าว อาจมีการเพิ่มเติมประเด็นคำถามที่ได้จากการพูดคุยสนทนา สอบถามแนวความคิด ทักษะคติของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีต่อโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในลักษณะคำถามปลายเปิด (Closed – end Question) เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวได้โดยอิสระ และอาจนำเสนอประเด็นแวดล้อมอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของผู้ศึกษา ซึ่งแบ่งกลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เป็น ๓ กลุ่ม รวมทั้งสิ้น ๒๐ คน แยกเป็น

กลุ่มที่ ๑ ผู้บริหารของกรมที่ดิน ผู้บริหารของจังหวัดงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๒ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๓ ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และได้รับเอกสารสิทธิตามโครงการฯ เฉพาะที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๑๐ คน

๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าในรูปแบบเชิงคุณภาพ จึงได้จัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) ซึ่งหัวข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์เกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องและนำมาประมวลเป็นประเด็นคำถาม โดยได้จัดทำขึ้นในจำนวน ๓ รูปแบบ สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังนี้

๓.๒.๑ แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาสและกรมที่ดิน ประเด็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัจจัยความสำเร็จและการการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อโครงการฯ ความคิดเห็นหรือความพึงพอใจในการดำเนินงานของโครงการฯ

๓.๒.๒ แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนราธิวาส ประเด็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัจจัยความสำเร็จของโครงการ ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการยอมรับจากประชาชนความคิดเห็นที่มีต่อโครงการฯ และข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการ

๓.๒.๓ แบบสัมภาษณ์ประชาชนผู้ได้รับโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประเด็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อโครงการ ทั้งด้านปัจจัยที่ทำให้เกิดการยอมรับและประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามโครงการฯ ในกระบวนการต่าง ๆ และข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในด้านอื่น (ถ้ามี)

ตารางที่ ๑ หัวข้อและประเด็นในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	หัวข้อ	ประเด็นคำถาม
ผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาส / กรมที่ดิน	- บทบาทของโครงการในการช่วยให้ประชาชน - ปัจจัยที่ทำให้เกิดการยอมรับในพื้นที่	- ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า โครงการ มีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้น

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	หัวข้อ	ประเด็นคำถาม
	- ปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ - ความพึงพอใจที่มีต่อโครงการ - ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น	- ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับโครงการ - ปัจจัยด้านใดที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จในทุกปี เช่น กระบวนการขั้นตอน บุคลากร ฯลฯ - ในฐานะผู้เกี่ยวข้องต้องมีความพึงพอใจต่อโครงการฯ อย่างไร - ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนให้แก่ประชาชนในพื้นที่
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	- บทบาทของโครงการในการช่วยให้ประชาชน - ปัจจัยที่ทำให้เกิดการยอมรับในพื้นที่ - ปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ - ความพึงพอใจที่มีต่อโครงการ - ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น	- ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า โครงการมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้น - ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับโครงการ - ปัจจัยด้านใดที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จในทุกปี เช่น กระบวนการขั้นตอน บุคลากร ฯลฯ - ในฐานะผู้เกี่ยวข้องต้องมีความพึงพอใจต่อโครงการฯ อย่างไร - ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนให้แก่ประชาชนในพื้นที่
ประชาชนทั่วไปที่เข้าร่วมโครงการและได้รับโฉนดที่ดินที่ออกตามโครงการ	- บทบาทของโครงการในความรู้สึกรับรู้ของประชาชน - ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเกิดการยอมรับโครงการ - ปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ	- ท่านเห็นว่า โครงการมีส่วนช่วยให้ท่านมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่ - ปัจจัยใดที่ทำให้ท่านให้การยอมรับโครงการ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	หัวข้อ	ประเด็นคำถาม
	- ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อโครงการ	- ท่านคิดว่าปัจจัยด้านใดที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จในทุกปี
	- ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการ	เช่น กระบวนการขั้นตอน บุคลากร ฯลฯ - ความรู้สึกของท่านที่มีต่อโครงการ - ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นเพิ่มเติมที่อยากให้เกิดขึ้นในโครงการ

๓.๓ การเก็บข้อมูล

ผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลให้เหมาะสมกับรูปแบบการศึกษา ดังนี้

๓.๒.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากแหล่งข้อมูลที่ได้ศึกษาค้นคว้า อาทิ หนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ การศึกษาวิจัยส่วนบุคคลในระดับต่าง ๆ เอกสารทางราชการ สถิติข้อมูลทางราชการ สิ่งตีพิมพ์ เอกสารทางวิชาการ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต

๓.๒.๒ การศึกษาภาคสนาม (Survey research) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์กับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และเกี่ยวข้องกับโครงการฯ ดังกล่าว ทั้งในรูปแบบการกำกับดูแลในเชิงโครงสร้าง ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงาน การดำเนินการในพื้นที่จริง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรง ด้วยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาสและกรมที่ดิน กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการฯ ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และกลุ่มประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการฯ และได้รับโฉนดที่ดินตามโครงการ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๐ คน ซึ่งได้ดำเนินการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ในช่วงเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๕

๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ศึกษาวเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์จากเนื้อหา (Context Analysis) ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง จากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง ๓ กลุ่มเป้าหมาย เพื่อศึกษาความเป็นมา ค้นหาปัจจัยความสำเร็จของ

โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส พร้อมทั้ง เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการอื่น ๆ ต่อไป

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร วารสาร งานวิชาการ กฎหมาย ระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ประกอบกับการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในการดำเนินงาน และมีความเกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม ครบถ้วน รอบด้าน และสามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างตรงประเด็น จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

๔.๑ ความเป็นมาของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฯ ดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาตี ขึ้น โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๓๑,๗๕๐ แปลง ดำเนินการใน ๓ ปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ สรุปผลการดำเนินงานได้ ดังนี้

ตารางที่ ๒ สรุปผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาตี ระยะที่ ๑

ปีงบประมาณ	พ.ศ. ๒๕๕๘	พ.ศ. ๒๕๕๙	พ.ศ. ๒๕๖๐	รวม
เป้าหมาย (แปลง)	๔,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๑๕,๗๕๐	๓๑,๗๕๐
ผลการดำเนินงาน	๒,๕๒๒	๑๒,๑๙๗	๙,๓๕๖	๒๔,๐๗๕

เนื่องจากความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ทำให้ผลการดำเนินงานในช่วงระยะเวลา ๓ ปีงบประมาณ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ ๗๕.๘๒ เท่านั้น แม้ว่าผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการฯ จะ

ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดก็ตาม แต่โครงการฯ ดังกล่าว สามารถสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ได้ในวงกว้าง ทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ กรมที่ดิน จึงได้รับการร้องขอให้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) เป็นโครงการต่อเนื่องในระยะเวลา ๔ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๔ ซึ่งโครงการฯ ดังกล่าว เป็นโครงการสำคัญที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๕) และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้อีกด้วย โดยได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการ ในระยะเวลา ๔ ปี จำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๐,๐๐๐ แปลง (เนื่องจากได้รับเงินงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ลดลง ทำให้กรมที่ดินปรับลดเป้าหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เหลือเพียง ๑๔,๐๐๐ แปลง) ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส ใน ๓ ศูนย์ ๓๐ สายสำรวจ และ ๙ อำเภอ แยกเป็น จังหวัดปัตตานี พื้นที่เป้าหมาย ๑ อำเภอ คือ อำเภอกะพ้อ จังหวัดยะลา พื้นที่เป้าหมาย ๑ อำเภอ คือ อำเภอรามัน และจังหวัดนราธิวาส พื้นที่เป้าหมาย ๗ อำเภอ ได้แก่ อำเภอบาเจาะ ยี่งอ สุไหงปาดี รือเสาะ ะแงะ เจาะไอร้อง และอำเภอสุคีริน สรุปผลการดำเนินงานได้ ดังนี้

ตารางที่ ๓ สรุปผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส) และบริเวณพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ระยะที่ ๒

ปีงบประมาณ	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒	พ.ศ. ๒๕๖๓	พ.ศ.๒๕๖๔	รวม
เป้าหมาย (แปลง)	๑๕,๐๐๐	๑๕,๐๐๐	๑๕,๐๐๐	๑๔,๐๐๐	๕๙,๐๐๐
ผลการดำเนินงาน	๑๖,๒๔๓	๑๕,๗๐๔	๑๕,๗๙๑	๑๕,๔๕๖	๖๓,๑๙๔

จากตารางที่ ๓ พบว่า ผลการดำเนินงานตามแผนงานโครงการฯ ในระยะที่ ๒ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ จำนวน ๔,๑๙๔ แปลง คิดเป็นร้อยละ ๗.๑๐

๔.๒ ลักษณะพื้นที่และการดำเนินการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

นราธิวาส เป็นจังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทย เป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้สุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลตะวันออกของแหลมมลายู โดยมีเนื้อที่ทั้งจังหวัดรวมประมาณ ๔,๔๗๕.๔๓ ตารางกิโลเมตร หรือ ๒,๗๙๗,๑๔๓.๗๕ ไร่

โดยจังหวัดนราธิวาสเป็นหนึ่งในจังหวัดที่อยู่ในแผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส) ซึ่งโครงการฯ ดังกล่าว เป็นโครงการสำคัญที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง พร้อมทั้งยังเป็นโครงการที่ถูกบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕ และในปัจจุบันโครงการดังกล่าว ถูกบรรจุไว้ใน (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อทดแทนแผนปฏิบัติการฯ เดิมที่จะสิ้นสุดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

ปัจจุบันจังหวัดนราธิวาสมีปริมาณเอกสารสิทธิรวม ๕๑๐,๖๔๐ แปลง แยกเป็น ประเภทโฉนดที่ดิน จำนวน ๓๐๗,๘๓๐ แปลง ประเภท น.ส.๓ ก. จำนวน ๑๘๑,๒๒๐ แปลง ประเภท น.ส.๓ จำนวน ๒๑,๓๕๐ แปลง และประเภทใบจอง จำนวน ๒๔๐ แปลง โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสได้ดังนี้

ตารางที่ ๔ สรุปผลการดำเนินงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ปีงบประมาณ	เป้าหมาย	ผลดำเนินงาน		ผลการลงนาม	ผลการแจกโฉนดที่ดิน
		แปลง	เนื้อที่ (ไร่)		
พ.ศ. ๒๕๕๘	๒,๔๐๐	๑,๖๒๘	๒,๒๒๓	๑,๒๐๕	๑,๒๐๕
พ.ศ. ๒๕๕๙	๑๐,๔๐๐	๑๐,๕๑๗	๑๕,๔๒๔	๗,๗๔๓	๗,๑๑๒
พ.ศ. ๒๕๖๐	๑๒,๒๔๐	๑๓,๘๐๐	๑๙,๖๘๔	๑๓,๗๕๘	๑๓,๗๑๔
พ.ศ. ๒๕๖๑	๑๒,๐๐๐	๑๓,๔๘๖	๒๑,๙๑๐	๑๒,๙๓๓	๑๒,๙๓๓
พ.ศ. ๒๕๖๒	๑๒,๐๐๐	๑๒,๓๖๓	๒๕,๓๐๖	๑๑,๙๘๘	๑๑,๙๘๘
พ.ศ. ๒๕๖๓	๑๒,๐๐๐	๑๒,๔๖๐	๒๗,๒๙๖	๑๒,๓๒๑	๑๒,๓๒๑
พ.ศ. ๒๕๖๔	๑๑,๑๗๐	๑๒,๑๕๓	๒๗,๐๐๙	๑๑,๓๔๙	๑๑,๓๔๙
รวม	๗๒,๒๑๐	๗๖,๔๐๗	๑๓๘,๘๕๒	๗๑,๒๙๗	๗๐,๖๒๒

๔.๓ สรุปผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์ พุดคุย สนทนากับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารของกรมที่ดิน จังหวัดนราธิวาส และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดนราธิวาส กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัด

นราธิวาส และกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และได้รับโฉนดที่ดินที่ออกตามโครงการดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อมูลหลากหลายด้านในการนำมาวิเคราะห์ถึงความเป็นมา ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และปัญหา อุปสรรค พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๕ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารของกรมที่ดิน จังหวัดนราธิวาส

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
๑. ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้น	- โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสมีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรักและหวงแหนที่ดิน ของตนเพิ่มมากขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และ/หรือเอกชนกับรัฐได้ด้วย
๒. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ จังหวัดนราธิวาสให้การยอมรับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	- วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ ต้องการให้ประชาชนที่ยังไม่มีโฉนดที่ดินในที่ดินที่ตนเองครอบครองทำกินอยู่ สามารถได้รับโฉนดที่ดินได้อย่างสะดวก ไม่มีค่าใช้จ่าย ประกอบกับการประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้เกี่ยวกับโครงการ ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่
๓. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ จังหวัดนราธิวาสสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายในทุกปี ในประเด็นด้านต่าง ๆ (บุคลากร กระบวนการงบประมาณ อุปกรณ์และเครื่องมือ ฯลฯ)	- ความพร้อมในทุกด้านประกอบกัน บุคลากรมีความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้ มีการจัดตั้งศูนย์เดินสำรวจเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ขึ้นโดยเฉพาะ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินงานโครงการทุกปี อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การยอมรับจากประชาชน และความร่วมมือของผู้นำชุมชน ท้องถิ่นในการดำเนินการ
๔. ความรู้สึกที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงการทั้งในระดับส่วนกลางและในพื้นที่	- มีความพึงพอใจในโครงการ เนื่องจากเป็นโครงการที่มีความเป็นรูปธรรมในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน รู้ว่าเมื่อเสร็จสิ้นโครงการในแต่ละปี มีประชาชนจำนวนเท่าใดที่จะได้รับโฉนดที่ดินเพิ่มขึ้น และได้ประโยชน์อย่างไรจากโครงการ

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
๕. ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการฯ และทำให้เกิดความยั่งยืนแก่ประชาชนในพื้นที่	- การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่มีความชัดเจนว่า พื้นที่ที่ประชาชนครอบครองใช้ประโยชน์อยู่นั้น สามารถออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนได้หรือไม่ เพราะติดปัญหาเรื่องทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดิน
๖. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	- ควรมีแผนการดำเนินโครงการต่อเนื่องไปทุกปี จัดตั้งศูนย์เดินสำรวจและสายเดินสำรวจเพิ่มมากขึ้นให้ครอบคลุมในทุกอำเภอ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความช่วยเหลือสามารถได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินได้เร็วขึ้นและครอบคลุมทั้งจังหวัด

จากตารางที่ ๕ ประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารกรมที่ดินและผู้บริหารของจังหวัดนราธิวาสมีความเห็นพ้องตรงกันว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสเป็นโครงการที่ช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินของตนได้เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ประชาชนที่มีเอกสารการครอบครองในที่ดินประเภทอื่น เช่น น.ส.๓ ก. น.ส.๓ ใบจอง เป็นต้น สามารถเปลี่ยนให้เป็นโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่ในปัจจุบันได้รับการยอมรับมากที่สุด และประชาชนที่ครอบครองที่ดินมือเปล่าไม่มีเอกสารการครอบครอง แต่อยู่ในพื้นที่ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ก็สามารถเข้าร่วมโครงการและได้รับโฉนดที่ดินได้เช่นเดียวกัน โดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ จึงเป็นโครงการที่ประชาชนได้รับประโยชน์แต่อย่างเดียว และเมื่อประชาชนได้รับโฉนดที่ดินแล้ว ก็สามารถนำไปต่อยอดเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำมาใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำรงชีพและประกอบอาชีพได้มากยิ่งขึ้น

นายสมเกียรติ ถนอมกิตติ รองอธิบดีกรมที่ดิน มีความเห็นว่า ปัจจุบันการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดิน เป็นโครงการหนึ่งที่นำหลักการ ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นแนวคิด โดยเฉพาะโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ถือว่าตอบเป้าประสงค์ของประชาชน มากที่สุดโครงการหนึ่ง เมื่อประชาชนมีโฉนดที่ดิน ความรู้สึกเชื่อมั่น มั่นคงในการใช้ประโยชน์ที่ดินก็จะเพิ่มมากขึ้น เป็นความรู้สึกพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน

อีกทั้ง นายสนั่น พงษ์อักษร ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส กล่าวว่า ถ้าประชาชนในพื้นที่ได้รับเอกสารโฉนดที่ดิน ได้รับการยอมรับสิทธิการถือครอง การใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาที่ดิน เพื่อเพิ่มผลผลิตสร้างรายได้ เป็นปัจจัยในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่ได้รับความเชื่อถือและยอมรับมากกว่าเอกสารสิทธิในที่ดินรูปแบบอื่น และจะทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความรักและหวงแหนแผ่นดิน ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและความมั่นคงของประเทศโดยรวม อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาข้อพิพาทในเรื่องแนวเขตที่ดิน ทั้งระหว่างเอกชนกับเอกชน และเอกชนกับรัฐ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในการทำงานของหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้น เกิดความมั่นใจว่าได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชนทุกภาคทั่วประเทศ

ความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารในระดับกรมและระดับจังหวัด มีความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิดการยอมรับในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสไว้ ดังนี้

นางสมบัติ จันทรวัดณ์ รองอธิบดีกรมที่ดิน กล่าวว่า โครงการนี้เกิดขึ้นจากเป้าประสงค์หลักของโครงการที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน กรณีที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินและมีข้อจำกัดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะราย กล่าวคือ หากประชาชนต้องการเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินเฉพาะราย ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ บาท/แปลง โครงการนี้ จึงเป็นโครงการที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงประเด็น ประกอบกับความพร้อมและความร่วมมือที่เกิดขึ้น อาทิ การได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการทุกปี มีการจัดตั้งศูนย์เดินสำรวจ สายเดินสำรวจ และบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านนี้ขึ้นโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจปกติของสำนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีการปฏิบัติงานในการให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม งานรังวัดที่ดินประเภทอื่น ๆ อยู่แล้ว จึงทำให้กระบวนการดำเนินงานสามารถดำเนินการไปได้อย่างเป็นเอกเทศและสามารถแจกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนได้ภายในปีงบประมาณเดียว หรืออย่างช้าไม่เกิน ๒ ปีงบประมาณ

นอกจากนี้ นายไพโรจน์ จริตงาม รองผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส มีความเห็นว่าความร่วมมือของผู้นำชุมชน ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่ช่วยกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้และเข้าร่วมโครงการ และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินงานในทุกกระบวนการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี องค์ประกอบในทุกด้านล้วนเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนปัจจัยความสำเร็จให้กับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสทั้งสิ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารทั้งในระดับกรมและระดับจังหวัดทุกท่านมีความพึงพอใจกับความสำเร็จในโครงการดังกล่าว และในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนร่วมทั้งในระดับนโยบาย

และระดับปฏิบัติในพื้นที่จึงเห็นความสำคัญและต้องการให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสยังคงดำเนินการต่อไปในทุกปี จนกว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนในจังหวัดได้อย่างครบถ้วน

สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการพัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน รวมถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในโครงการ ผู้บริหารส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การจะทำให้เกิดความยั่งยืนหรือมั่นคงในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการหรือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ควรผลักดันให้เกิดขึ้น คือ การเร่งรัดดำเนินการในเรื่อง One Maps เพื่อให้แนวเขตที่ดินของรัฐมีความชัดเจนโดยเร็ว เพื่อจะได้สามารถกำหนดได้ว่า ที่ดินบริเวณใดสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนได้ หรือที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ในปัจจุบันอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ ออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการประเด็นนี้ได้ จะสามารถช่วยให้เกิดความชัดเจนในที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ได้มากขึ้น และทำให้การดำเนินงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของศูนย์เดินสำรวจในพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้โดยง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ โดยนายภุชญณันท์ กำไร หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนราธิวาส มีความเห็นว่า สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการเพิ่มเติม คือ การกำหนดมาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับสงวนหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กับแนวเขตที่ดินของเอกชนให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐกับเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินที่ออกตามโครงการเดินสำรวจด้วย หรืออาจนำเทคโนโลยีสารสนเทศบางอย่างมาใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตารางที่ ๒ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนราธิวาส

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
๑. ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้น	- โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มมากขึ้น โดยสถาบันการเงินจะให้การยอมรับโฉนดที่ดินมากกว่าเอกสารการครอบครองที่ดินประเภทอื่น ลดการพิพาทในแนวเขต ที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนทำให้ชุมชนเกิดความสามัคคี ไม่แตกแยกกัน
๒. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	- การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความโปร่งใสเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ หรือสร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติงาน มีความชัดเจน ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่น และเกิดการยอมรับ

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
๓. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายในทุกปีในประเด็นด้านต่าง ๆ (บุคลากร กระบวนการงบประมาณ อุปกรณ์ และเครื่องมือ ฯลฯ)	- ด้านบุคลากร มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน มีการอบรม สอนแนะการปฏิบัติงานก่อนไปดำเนินการในพื้นที่ - กระบวนการปฏิบัติงาน มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกสายสำรวจ - งบประมาณการปฏิบัติงาน มีความล่าช้า ไม่ตรงตามกำหนดเวลา ทำให้เกิดเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงานในพื้นที่แต่ละครั้งจะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นตลอด - ความไม่พร้อมของอุปกรณ์เครื่องมือบางส่วน ขาดการตรวจเช็คสภาพจากส่วนกลางทำให้มีปัญหาส่งซ่อม/เปลี่ยน ทำให้ในบางช่วงการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้
๔. ความรู้สึกที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงการทั้งในระดับส่วนกลางและในพื้นที่	- พึงพอใจที่การปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโฉนดที่ดินที่มีมาตรฐาน แต่ข้อติดขัด ความไม่พร้อมในบางเรื่องทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่ได้รับความคล่องตัวในการทำงาน และส่งผลให้โครงการยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร
๕. ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการฯ และทำให้เกิดความยั่งยืนแก่ประชาชนในพื้นที่	- อุปกรณ์ เครื่องมือในการปฏิบัติงานไม่พร้อม ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนงานในบางช่วง การปฏิบัติงานโครงการควรมีการสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือใหม่ มีความทันสมัย ควรมีการติดตามงานจากส่วนกลางและการถ่ายทอดความรู้ในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ให้แก่บุคลากรในพื้นที่ด้วย
๖. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	- ส่วนกลางควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนส่งมาปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ และเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนควรมีการกำหนดเบี้ยเลี้ยงภัย ค่าตอบแทน ค่าเดินทาง ค่าเช่าที่พักให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และควรมีการดำเนินการเบิกจ่ายให้รวดเร็วด้วย

จากตารางที่ ๖ ประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ พุดคุย สนทนากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสมีความเห็นตรงกันว่า โครงการนี้ เป็นโครงการที่ช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และเมื่อได้โฉนดที่ดินแล้ว ก็สามารถนำไปใช้ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนกับสถาบันการเงิน นำมาเป็นทุนเหมือนเวียนสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้กับประชาชนในพื้นที่ และมีความเห็นว่า ลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่า

การดำเนินการเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ประชาชนยอมรับและยินดีเข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประสบความสำเร็จ และประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับอย่างสูง อีกทั้ง ทำให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกปี

สำหรับปัจจัยองค์ประกอบด้านอื่น ๆ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นางสาวยุพิน อินทมะโน นักวิชาการที่ดินชำนาญการ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และจังหวัดสงขลา เห็นว่า บุคลากรมีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงาน และมีความเต็มใจในการทำงาน แต่องค์ประกอบแวดล้อมอื่น ๆ อาจไม่สนับสนุนในการปฏิบัติงานของบุคลากรในพื้นที่เท่าที่ควร เช่น ความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ความไม่พร้อมของอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ที่ชำรุดบกพร่อง ทำให้แผนการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด ต้องปรับแผนการปฏิบัติงานอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในโครงการ ซึ่งทำให้ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ลดลง

ในประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของนางสุพร ชูตระกูล เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ที่เห็นว่า ความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เพราะในการลงพื้นที่ปฏิบัติงานในแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่าย แต่ส่วนกลางกลับดำเนินการในเรื่องการเบิกจ่ายเงินยืมราชการประจำเดือนล่าช้า แต่แผนงานทุกอย่างไม่สามารถรอเวลาได้ การเข้าไปทำงานในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ไม่ใช่จะสามารถไปทีใด พื้นที่ใด เวลาใดก็ได้โดยอิสระ ต้องลงพื้นที่ทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กำหนดวัน เวลาในการเข้าพื้นที่จึงต้องมีหลายฝ่ายเกี่ยวข้องด้วย แต่งบประมาณที่ล่าช้าทำให้การทำงานในพื้นที่ไม่เป็นไปแผนงานที่กำหนด จึงส่งผลกระทบกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญกระทบถึงขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นอย่างมาก

จากเหตุผลความไม่พร้อมของปัจจัยองค์ประกอบในบางข้อ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ต้องการแก้ไข เพื่อปรับปรุงให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ดังนี้

๑) เครื่องมืออุปกรณ์ในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของศูนย์เดินสำรวจต่าง ๆ ควรเป็นของใหม่หรือมีการตรวจเช็คสภาพความพร้อมของอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ทุกปี เพราะการปฏิบัติงานของศูนย์เดินสำรวจจะอยู่ในพื้นที่ชายแดน หากเครื่องมือในการปฏิบัติงานมีสภาพไม่พร้อมสำหรับการทำงาน ชำรุดบอย การซ่อมแซมหรือส่งให้ส่วนกลางซ่อมแซมจะทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติงาน และมีค่าใช้จ่ายสูง

๒) ความสำเร็จในการฝึกอบรมให้ความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนส่งไปปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ เพื่อลดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางควรมีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้ทราบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่และมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง อีกทั้ง ยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อีกทางหนึ่ง

๓) ความสำเร็จในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เบี่ยงเบี่ยง ค่าเบี่ยงเบี่ยง ค่าพาหนะ และค่าเช่าที่พักให้อัตราที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และควรเร่งรัดการเบิกจ่ายการจัดสรรงบประมาณให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการลงพื้นที่ปฏิบัติงานรังวัดในแต่ละวัน เกิดค่าใช้จ่ายในทุกขั้นตอน หากการเบิกจ่ายล่าช้า หรือเจ้าหน้าที่ต้องสำรองเงินส่วนตัวเพื่อใช้ในการทำงานและกว่าจะเบิกจ่ายคืนได้ใช้เวลานานเกินสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกล

ตารางที่ ๗ สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและได้รับเอกสารสิทธิตามโครงการฯ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
๑. ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงใน การถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น	- การมีโฉนดที่ดินเวลาจะซื้อขายกันเองหรือติดต่อกับสถาบันการเงินจะได้การประเมินราคาที่สูงกว่าเอกสารหลักฐานที่ดินประเภทอื่น ทำให้สามารถนำไปใช้ดำเนินการได้มากขึ้น จะทำประโยชน์อะไรที่ดินของตนก็มีความมั่นใจเพิ่มมากขึ้น
๒. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ประชาชนยอมรับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส	- มีความต้องการดำเนินการออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ตนเองครอบครองอยู่แล้ว แต่หากไปดำเนินการเองมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ สูง และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน
๓. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ จังหวัดนราธิวาสสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายในทุกปี ในประเด็นด้านต่าง ๆ (บุคลากร กระบวนการ งบประมาณ อุปกรณ์ และเครื่องมือ ฯลฯ)	- ด้านบุคลากร มีความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี สามารถให้คำแนะนำได้อย่างชัดเจน และมีการติดต่อประสานงานล่วงหน้าก่อนทุกครั้งที่จะลงพื้นที่เพื่อพบกับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ - ด้านกระบวนการ/ขั้นตอน สะดวก คล่องตัวมาก เจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายเข้าไปพบประชาชนในหมู่บ้านด้วยตนเอง อธิบายชี้แจงทำความเข้าใจเรื่องต่าง ๆ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการไปพบเจ้าหน้าที่ที่ศูนย์เดินสำรวจ ขั้นตอนการทำงานรวดเร็ว ไม่มีปัญหาข้อติดขัดใด ๆ

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น
	- งบประมาณ เป็นโครงการที่ไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ กรมที่ดินดำเนินการให้หมด ประชาชนเสียเพียงค่าของโฉนดที่ดินเท่านั้น - เครื่องมืออุปกรณ์ มีความพร้อมมาก สังเกตว่าเจ้าหน้าที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่เพียงไม่กี่วัน ปกติแคว้นเดียวก็ดำเนินการแล้วเสร็จ ถ้าเครื่องมืออุปกรณ์ไม่พร้อมคงไม่สามารถใช้เวลาในการปฏิบัติงานน้อยขนาดนี้
๔. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	- ต้องการให้มีโครงการต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าพี่น้องในหมู่บ้านจะมีโฉนดที่ดินครบทุกแปลง ทุกคน และขยายพื้นที่ดำเนินการให้ครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น รอคอยเป็นปีว่าโครงการเดินสำรวจจะมาถึงในหมู่บ้านของตน ถ้าเป็นไปได้เพิ่มเจ้าหน้าที่มากขึ้นได้หรือไม่ประชาชนจะได้มีโฉนดที่ดิน รับโฉนดที่ดินเร็วขึ้น - เพิ่มการประชาสัมพันธ์แจ้งกำหนดการโครงการให้ประชาชนทราบล่วงหน้า อย่างชัดเจน และมีระยะเวลานานพอสมควร เพราะมีประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากไปทำงานต่างถิ่น หรือเอกสารหลักฐานที่มีอยู่เป็นชื่อของบรรพบุรุษที่เสียชีวิตไปแล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน ทำให้เสียโอกาสที่จะได้เข้าร่วมโครงการ - ประชาชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐมานานแล้ว ควรจะออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนเหล่านั้นด้วย เพราะอยู่อาศัยทำกินมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย

จากสรุปผลความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ปรากฏในตารางที่ ๗ ประชาชนส่วนใหญ่รอคอยโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส รอคอยว่าเมื่อใด โครงการจะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้านของตน

โดยนางสาวซากีลา เจ๊ะแม ชาวบ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลแว้ง อำเภอแว้ง กล่าวว่า ปีก่อนมีการเดินสำรวจในหมู่บ้านอื่น แต่ไม่เข้ามาในหมู่บ้านของตนเอง รอฟังข่าว ติดตามข่าวจากผู้ใหญ่บ้านตลอดว่า จะมีโครงการเดินสำรวจเข้ามาที่หมู่บ้านของตนหรือไม่ พอได้รับแจ้งข่าวจากผู้ใหญ่บ้านว่า กรมที่ดินจะมาดำเนินการในหมู่บ้านของตน ก็เตรียมหาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ตนเองมีเกี่ยวกับที่ดิน ถ่ายสำเนาไว้ เพื่อมาแสดงกับเจ้าหน้าที่ นางสาวซากีลาฯ ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การมีเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินช่วยให้ตนเองมีเอกสารสิทธิเป็นของตนเอง โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทำให้ประชาชนในหมู่บ้านไม่รุกร้าที่ดินของกันและกัน ไม่ทะเลาะกันเรื่องที่ดิน ที่ดินของตนที่มีโฉนดแล้ว จะดำเนินการใด ๆ ในที่ดินของตนเองก็ได้ ไม่ต้องระแวงว่าจะไปรุกร้าที่ดินของเพื่อนบ้านข้างเคียงหรือไม่

นายเจอะอูมา อามะ ชาวบ้านหมู่ที่ ๑๑ ตำบลลำภู อำเภอมือง ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสยอมรับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่อยากไปเปลี่ยนเอกสารสิทธิจาก น.ส. ๓ ที่มีอยู่เดิมตั้งแต่รุ่นพ่อแม่มาเป็นโฉนดที่ดิน แต่ทราบว่าเสียค่าใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า ๔,๐๐๐ บาท ก็เลยไม่สามารถไปดำเนินการได้ ไม่พร้อม จำนวนเงิน ๔,๐๐๐ บาท สำหรับชาวบ้านในพื้นที่ถือว่าสูงมาก เมื่อหลายปีก่อนเคยทราบข่าวว่า กรมที่ดินมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ฟรี แต่ก็เงียบไป ไม่เข้ามาถึงหมู่บ้านของตน จนปีที่แล้วทราบข่าวว่าจะเข้ามาถึงหมู่บ้านของตนเองแล้ว จึงดีใจมาก เจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการใช้เวลาไม่กี่เดือนตนเองก็ได้รับโฉนดที่ดิน ชาวการได้รับโฉนดที่ดินจากโครงการเดินสำรวจในพื้นที่ที่กรมที่ดินไปดำเนินการให้ ทำให้ประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดรอกอยโครงการนี้กันมาก การยอมรับในการดำเนินงานของโครงการจึงเพิ่มมากขึ้น ความคิดเห็นของนายเจอะอูมา สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่และนางสาวรุสลาวาตี ยูโซ๊ะ ประชาชนหมู่ที่ ๕ ตำบลแว้ง อำเภอแว้ง ที่กล่าวว่า ประมาณปี ๒๕๖๓ ได้ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายไว้กับสำนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส เสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๗,๐๐๐ กว่าบาท แต่ปัจจุบันตนเองยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินแต่อย่างใด แต่ที่ดินแปลงที่นำมาเข้าร่วมโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในปี ๒๕๖๔ ปัจจุบันได้รับโฉนดที่ดินเรียบร้อยแล้ว และไม่มีค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จแยกแยะด้าน ประชาชนในพื้นที่ได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

๑) ด้านบุคลากร ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้คำแนะนำชี้แจงในประเด็นเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน ตรวจสอบเอกสารหลักฐานอย่างละเอียด ต้องมีเอกสารอะไรเพิ่มเติมก็แนะนำให้ไปหามาเตรียมไว้ มีขั้นตอนการรับลงทะเบียนก่อน และขอสำเนาเอกสารไปตรวจสอบ แล้วถึงมาดำเนินการรังวัดให้ในวันถัดไป โดยมีการประสานทางโทรศัพท์กับผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านถึงกำหนดวัน เวลาที่จะมารังวัดในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนเจ้าของที่ดินอยู่ระวังแนวเขตที่ดินของตน ดังนั้น ในภาพรวมด้านบุคลากร ประชาชนจึงมีความพึงพอใจเป็นอย่างสูง โดยนางสาวรุสลาวาตี ยูโซ๊ะและนางรัชดาเพ็ญ มากชัย ประชาชนหมู่ที่ ๙ ตำบลในควน อำเภอย่านตาขาว แสดงความชื่นชมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่า ไม่เลือกปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมาก หากเจ้าของที่ดินเป็นผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง ไม่สามารถเดินทางมาให้ถ้อยคำด้วยตนเองได้ เจ้าหน้าที่จะเดินทางไปหาถึงบ้าน ซักถามพูดคุยกับเจ้าของที่ดินด้วยตนเองอีกด้วย

๒) ด้านกระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า กระบวนการขั้นตอนตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะเป็นฝ่ายเดินทางมาติดต่อกับประชาชนถึงหมู่บ้านหรือชุมชนเอง ทำให้ประชาชนไม่ต้องเดินทางไปติดต่อที่สำนักงานที่ดินหรือศูนย์เดินสำรวจแต่อย่างใด หากต้องการเอกสารหลักฐานอะไรเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่

จะนัดหมายวัน เวลาในการเข้ามาในพื้นที่และรับเอกสารจากชาวบ้าน เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยนายอรอนิง อามะ ชาวบ้านตำบลบางนาค อำเภอเมืองนราธิวาส ได้ยืนยันว่า กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความคล่องตัวมาก กระบวนการรวดเร็ว ไม่นานก็ได้รับเอกสารโฉนดที่ดินแล้ว วันที่เจ้าหน้าที่มารับลงทะเบียน นำสำเนาหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินที่ประชาชนมีไปตรวจสอบ ก่อนไปดำเนินการรังวัดในพื้นที่ และไปรังวัดในพื้นที่ จนถึงวันที่ประชาชนได้รับเอกสารโฉนดที่ดินระยะเวลารวมกันประมาณไม่เกิน ๔ เดือน เท่านั้น

๓) ด้านงบประมาณของโครงการ ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการปฏิบัติงานตามโครงการค่อนข้างสูง มิเช่นนั้นคงไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย แม้แต่เพียงบาทเดียวได้ และหวังว่าโครงการดังกล่าว จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการแบบนี้ต่อไปในทุกปี เพราะเป็นโครงการที่ประชาชนได้รับประโยชน์และรอคอยให้กรมที่ดินดำเนินการ

๔) ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า จากการที่เห็นเจ้าหน้าที่รังวัดมาดำเนินการรังวัดในพื้นที่ เจ้าหน้าที่จะทำงานรวดเร็วมาก ไม่นานก็แล้วเสร็จ หากไม่มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องของสภาพดินฟ้าอากาศ เจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่เพียงวันเดียวเท่านั้น หลังจากนั้น ประชาชนก็รอคอยให้เจ้าหน้าที่ติดต่อกลับมาว่า จะได้รับการแจกโฉนดที่ดินเมื่อใด สิ่งที่ประชาชนเห็นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจ ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของกรมที่ดินต้องมีประสิทธิภาพและครบถ้วนถึงทำให้การปฏิบัติงานแล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว

๕) ด้านกระบวนการมีส่วนร่วม ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินงานรังวัดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ บางพื้นที่ต้องได้รับความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่เจ้าหน้าที่จะเข้าไปในพื้นที่เมื่อใดก็ได้ บางพื้นที่จะนัดรังวัดเฉพาะวันศุกร์ และต้องมีผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนำเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด และต้องอยู่กับเจ้าหน้าที่จนกว่าจะดำเนินการรังวัดเสร็จสิ้น เพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

โดยประชาชนส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะและความเห็นพ้องตรงกันว่า ควรมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินต่อไปจนกว่าจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนในจังหวัดได้ครบทุกแปลง ควรมีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และศูนย์เดินสำรวจให้มากขึ้น เพื่อจะได้เข้าถึงประชาชนในทุกหมู่บ้าน ตำบล อำเภอได้มากขึ้น อีกทั้ง ประชาชนในบางพื้นที่ที่เข้าอยู่อาศัยมานานแต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินของหลวง จะสามารถออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพราะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับประชาชน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น และศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของกรมที่ดิน โดยศึกษาจากเอกสาร บทความ วารสาร กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) กับกลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน ๓ กลุ่ม สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

๕.๑ ปัจจัยความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประสบความสำเร็จสามารถปฏิบัติงานได้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกปี อีกทั้ง ประชาชนในพื้นที่ยังให้การยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของโครงการฯ เกิดขึ้นจากปัจจัยหลายด้าน ประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านกระบวนการ และด้านอื่นๆ อาทิ การสื่อสาร วัตถุประสงค์ แนวคิด เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการราย วรณพันธุ์ อ่อนแย้ม ดังนี้

๕.๑.๑ **ด้านบุคลากร** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประสบความสำเร็จในด้านบุคลากร ได้แก่

๑) ผู้บริหารของกรมที่ดินและจังหวัดนราธิวาส ให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญในการดำเนินงานของโครงการเป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ด้วยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือการออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นภารกิจปกติ (Function) ของกรมที่ดิน เป็นภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่เป็นภารกิจที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมที่ดินและจังหวัดนราธิวาส เห็นว่า ในระดับบริหารได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ

ของโครงการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และโครงการฯ ดังกล่าวยังสามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากโครงการเดินสำรวจฯ จึงทำให้โครงการฯ ถูกบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงบประมาณ

๒) ผู้รับผิดชอบโครงการและ/หรือผู้ดำเนินการหลัก กล่าวคือ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีการตั้งศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ปฏิบัติงานขึ้นโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากการดำเนินงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส จึงทำให้โครงสร้างและรูปแบบในการปฏิบัติงานมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินขึ้นโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเฉพาะด้าน ความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในงานที่ปฏิบัติย่อมมีมากตามไปด้วย เห็นได้จากความสามารถในการบริหารแผนการปฏิบัติงานได้อย่างยืดหยุ่น สามารถปรับกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบกับการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ทำให้ปัจจัยภายนอกหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ส่งผลกระทบกับเป้าหมายของโครงการแต่อย่างใด ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อถือ ยอมรับ และพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอย่างมาก

๓) บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงานให้ความร่วมมือในการช่วยดำเนินการด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี จากบทสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดนราธิวาส และประชาชนในพื้นที่แสดงให้เห็นว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสจะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่น ผู้นำของชุมชนในพื้นที่ที่เห็นความสำเร็จของโครงการฯ ให้ความร่วมมือช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจในพื้นที่ ทำให้ไม่ปรากฏว่า มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Cohen & Uphoff (อ้างถึงในกิริติวรรณ กัลยาณมิตร กับพวก) คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการและการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์

๕.๑.๒ **ด้านงบประมาณ** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสประสบความสำเร็จในด้านงบประมาณ ได้แก่

๑) การมีงบประมาณสนับสนุนในโครงการอย่างเหมาะสม เนื่องจากโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เป็นโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมี กอ.รมน.ภาค ๔ เป็นเจ้าภาพแผนงาน ทำให้ในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ

ความร่วมมือของหลายหน่วยงาน เป็นเหตุให้สำนักงบประมาณไม่ปรับลดวงเงินงบประมาณในโครงการแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของการบูรณาการที่มีการให้ความหมายไว้ แม้ว่าข้อมูลที่ได้จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติงาน และวิธีการทำงานของหน่วยงานภายในกรมที่ดิน มิใช่ประเด็นเรื่องความเหมาะสม เพียงพอของการจัดสรรเงินงบประมาณตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน แต่อย่างใด

๒) ผู้รับผิดชอบโครงการและ/หรือผู้ดำเนินการหลักต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณอย่างรัดกุมให้เป็นไปตามแผนการใช้งบประมาณที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญและความสำเร็จที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการงบประมาณของผู้รับผิดชอบโครงการในส่วนกลางและในพื้นที่เป็นไปอย่างเหมาะสม เพียงพอกับงบประมาณที่ได้รับในทุกปี แต่หากสามารถบริหารจัดการในกระบวนการ ขั้นตอนในการเบิกจ่ายหรือสามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ได้รวดเร็วมากขึ้น อาจทำให้ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดีขึ้นตามไปด้วย

๕.๑.๓ **ด้านกระบวนการ** ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสประสบความสำเร็จในด้านกระบวนการ ได้แก่

๑) หน่วยงานมีนโยบายด้านการจัดโครงการที่ชัดเจน เห็นว่า ขั้นตอนการดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และมาตร ๕๘ ทวิ และระเบียบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ดังนั้น รูปแบบและวิธีการไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ใด จะมีแนวทางการปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันทั้งสิ้น ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีทิศทางในการทำงานเป็นอย่างเดียวกัน ประกอบกับมีการเพิ่มเติมขั้นตอนที่ช่วยสร้างความเข้าใจด้วยการประสานงานประชุมชี้แจงร่วมกับนายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน เพื่อกำหนดนัดหมายวันที่จะเข้าดำเนินการในแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดความสะดวก คล่องตัว และรวดเร็วในการดำเนินการในพื้นที่

๒) มีการวางแผนโครงการที่ดีในทุกด้าน กล่าวคือ มีกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ระยะเวลาการดำเนินโครงการที่แน่นอน และมีการแผนปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น ปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีการบริหารจัดการแผนงานได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการให้ความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์เดินสำรวจและประชาชนในพื้นที่ที่กล่าวถึง ความล่าช้าในการจัดสรรเงินงบประมาณ และสภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยในการปฏิบัติงาน ประกอบกับช่วงวัน เวลาที่ทำให้ไม่สามารถเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างสะดวกในทุกช่วงเวลา แต่ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นกลับไม่ส่งผลต่อเป้าหมายของโครงการแต่อย่างใด ย่อมแสดงให้เห็นว่า โครงการเดินสำรวจออก

โฉนดที่ดินมีการวางแผนงานโครงการดีในทุกด้าน และมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

๕.๑.๔ ด้านอื่น ๆ ปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสประสบความสำเร็จในด้านอื่น ๆ ได้แก่

๑) หลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการ กล่าวคือ โครงการเดินสำรวจฯ มีวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์และประโยชน์ที่สามารถชี้วัดหรือกำหนดได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ประชาชนจะได้ประโยชน์อย่างไร เมื่อทุกฝ่ายเห็นตรงกันถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ การยอมรับ การประชาสัมพันธ์ กระจายข่าวแบบปากต่อปากจึงเกิดขึ้นตามไปด้วย เห็นได้จากประชาชนในพื้นที่ที่เฝ้ารอคอยให้กรมที่ดินไปเดินสำรวจในหมู่บ้านของตน และต้องการให้โครงการนี้มีอยู่ต่อไปจนกว่าจะออกโฉนดที่ดินได้ครบทุกพื้นที่ทั้งจังหวัดนราธิวาส ประกอบกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นตรงกันว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นหนึ่งในวิธีการที่ทำให้ที่ดินของรัฐกับเอกชน เอกชนกับเอกชนชัดเจนขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินของประชาชนลงได้ ทำให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยขึ้นในพื้นที่

๒) การยอมรับของประชาชนในพื้นที่ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสเป็นโครงการที่ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ผลสำเร็จของโครงการทำให้ประชาชนในจังหวัดมีการสื่อสารบอกต่อกันถึงประโยชน์ ข้อดีของโครงการทำให้เกิดการยอมรับของประชาชนในพื้นที่เป็นวงกว้าง เห็นได้จากการสัมภาษณ์ประชาชนที่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ต่างรอคอยว่า เมื่อใดศูนย์เดินสำรวจจะเข้ามาดำเนินงานในพื้นที่ของตน และหวังว่าโครงการจะมีการดำเนินการต่อไปจนครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งจังหวัด เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ ได้รับโฉนดที่ดินเหมือนกันกับตนเอง สอดคล้องกับแนวคิดด้านการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ ที่นักวิชาการราย วรณพันธุ์ อ่อนแย้ม ได้กล่าวไว้

๓) การบูรณาการความร่วมมือแก้ไขปัญหาร่วมกัน ดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอในตอนต้นว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสถูกบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงทำให้เกิดความร่วมมือบูรณาการทุกภาคส่วนทั้งในเรื่องการจัดทำคำขอตั้งเงินงบประมาณประจำปี การสนับสนุนจากผู้นำชุมชน องค์กรส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสื่อสารในเชิงรุกที่ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างราบรื่น

๕.๒ สภาพปัญหาอุปสรรค

ปัญหาอุปสรรคที่พบในการดำเนินโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส พบว่า เกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งภายในและปัจจัยภายนอก ดังนี้

๕.๒.๑ ความชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ กับที่ดินที่ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์ ความไม่แล้วเสร็จในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ (One maps) ทำให้มีประชาชนบางส่วนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ใกล้เคียงกับที่ดินของรัฐไม่สามารถเข้าร่วมโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ และอาจทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภทมีหลายเส้นแนวเขต อาทิ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องทับซ้อนของทุกเส้น จึงอาจส่งผลกระทบกับการปฏิบัติงาน

๕.๒.๒ ความล่าช้าในการบริหารจัดการงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ประเด็นนี้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนกลาง กล่าวคือ งานโครงการจำเป็นต้องยืมเงินราชการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานในทุกเดือน และในเดือนต่อไปจะยืมเงินได้ ต่อเมื่อมีการส่งใช้เงินยืมราชการของเดือนก่อนแล้ว ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบใบสำคัญต่าง ๆ ของกองคลัง กรมที่ดินจะเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับถูกต้องของตัวเลข ระเบียบและการจัดทำเอกสารในการเบิกจ่าย เป็นเหตุให้กว่าจะได้รับเงินงบประมาณในการปฏิบัติงานอาจจะล่วงเลยไปกลางเดือน แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นตลอด เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าจ้างคนงานรังวัด เป็นต้น

๕.๒.๓ อุปกรณ์เครื่องมือในการปฏิบัติงาน เนื่องจากอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการรังวัดมีอายุการใช้งานและจำเป็นต้องมีการตรวจเช็คสภาพความสมบูรณ์ของอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมก่อนนำไปใช้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ เพราะโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสเป็นพื้นที่ใต้สุดของประเทศ หากเครื่องมืออุปกรณ์ไม่พร้อมสำหรับการปฏิบัติงาน การส่งซ่อมแซมจะมีทั้งค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและค่าขนส่ง ซึ่งล้วนแต่ต้องเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณทั้งสิ้น อีกทั้งในช่วงระยะเวลาที่ส่งซ่อมแซมอาจทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของโครงการที่เป็นภารกิจที่ต้องเสร็จสิ้นในปีงบประมาณ

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

๕.๓.๑ การดำเนินโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินควรดำเนินการควบคู่ไปกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในพื้นที่ด้วย แม้ว่าการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐจะไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินโดยตรง เนื่องจากมีการแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ในส่วนที่เป็นภารกิจของกรมที่ดิน นอกจากการออกหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว กรมที่ดินยังมีหน้าที่ในการออก น.ส.ล. ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการอีกด้วย แม้ว่าจะต้องให้นายอำเภอหรือผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีคำขอก็ตาม แต่หากมีการสำรวจตรวจสอบไว้ก่อน หากพบว่าพื้นที่ใดมีประชาชนบุกรุกครอบครองอยู่ก็สำรวจเป็นฐานข้อมูลเพื่อดำเนินการช่วยเหลือหรือส่งข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือต่อไป แต่หากไม่มีประชาชนบุกรุกครอบครองก็ดำเนินการออก น.ส.ล. ไปในคราวเดียวกัน เพื่อช่วยให้แนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชนในส่วนหนึ่งที่สาธารณประโยชน์มีความชัดเจนขึ้น ลดปัญหาข้อพิพาทและการบุกรุกที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

๕.๓.๒ กรมที่ดินควรนำประเด็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากสิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ให้ความเห็นไว้ ไปหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในสังกัด เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง อีกทั้ง ยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ห่างไกล เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบกับการดำรงชีวิตของเจ้าหน้าที่ หากว่าเจ้าหน้าที่ต้องสำรองเงินส่วนตัวไปก่อน เพื่อให้ผลงานเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

๕.๓.๓ การจัดทำแผนงาน/โครงการของสำนัก/กองต่าง ๆ ในสังกัดกรมที่ดินควรคำนึงถึงสิ่งที่ประชาชนหรือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปฏิบัติงานของสำนัก/กอง และสามารถกำหนดเป้าหมายที่เห็นผลเป็นรูปธรรมได้ด้วย โดยอาจมีการสำรวจสภาพปัญหาของประชาชนในพื้นที่และนำมาวิเคราะห์ว่า หน่วยงานในสังกัดกรมที่ดินสามารถสนับสนุนหรือช่วยแก้ไขปัญหาในประเด็นนั้น ได้อย่างไร ด้วยวิธีการแบบใด เช่น การสำรวจประชาชนที่บุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์และให้ความช่วยเหลือในเชิงรุก ด้วยการส่งข้อมูลให้อำเภอ ท้องถิ่นหาแนวทางช่วยเหลือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานต่อไป เป็นต้น เหมือนเช่นโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีของจังหวัดนราธิวาส ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงประเด็นมากที่สุด ทั้งในเรื่องความมั่นคงและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนที่จะเพิ่มมากขึ้น หากประชาชนได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีเงินทุนหมุนเวียนในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ อีกทั้ง สามารถตอบโจทย์แก้ไขปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขออนุญาตที่ดินของประชาชนได้อีกด้วย

นอกจากนี้ แผนงาน/โครงการที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตของกรมที่ดิน ควรต้องริเริ่มส่งเสริมแผนงาน/โครงการที่ก่อให้เกิดการบูรณาการ การทำงานร่วมกับประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ ด้วยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อทำให้หน่วยงานภาครัฐเป็นภาครัฐของประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กীরติวรรณ กัลยาณมิตร, สันถลัญ จักรภัทรวงศ์ และวิจิตรา ศรีสอน. (๒๕๖๓). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง : กรณีศึกษาชุมชนตำบลหัวดง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร. วารสารรัชต์ภาคย์
- กุศล รักษา. (๒๕๓๙). ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ. วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง
- ชัยรัตน์ ภู่นพมาศ. (๒๕๖๔). ปัจจัยความสำเร็จในการถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อสนับสนุนโครงการหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่. การศึกษาเอกสารวิชาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) กระทรวงมหาดไทย
- ฉลอง เพือกแสงทิพย์. (๒๕๖๔). ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่อำเภอเมืองลพบุรี. การศึกษาเอกสารวิชาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) กระทรวงมหาดไทย
- บุญยศักดิ์ ปงกาวงศ์. (๒๕๖๒). ปัจจัยความสำเร็จการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท จังหวัดเชียงราย ศึกษาเฉพาะ “หนองวงสาธารณะประโยชน์” หมู่ที่ ๖ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเมืองเชียงราย ของ จังหวัดเชียงราย. การศึกษาเอกสารวิชาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) กระทรวงมหาดไทย
- ปกรณ ปรียากร. (๒๕๔๕). การบริหารโครงการ : แนวคิดและแนวทางในการในการสร้างความสำเร็จ. กรุงเทพฯ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (๒๕๔๐). พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม. กรุงเทพฯ. กรมการปกครอง
- วนิดา พรไพบูลย์. (๒๕๕๒). คำอธิบายกฎหมายที่ดิน ป่าไม้ เอกสารสิทธิที่ดินและการตรวจพิสูจน์สิทธิที่ดินพร้อมด้วยคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร
- วรรณพันธุ์ อ่อนแย้ม. (๒๕๖๒). ปัจจัยความสำเร็จและการศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการโครงการวิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล. วารสารการพัฒนางานประจำสู่งานวิจัย เล่มที่ ๖ มหาวิทยาลัยมหิดล. กรุงเทพมหานคร

ทศพร มิตรนิโยดม. (๒๕๖๓). ปัญหาและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินของรัฐมาจัด
ให้แก่ประชาชน. การศึกษาเอกสารวิชาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.)
กระทรวงมหาดไทย

อนุรักษ์ แสงฤทธิ์. (๒๕๔๙). ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในการจัดการ
ที่ดินของกองทัพบก ศึกษาเฉพาะกรณี การบุกรุกที่ดินบริเวณพื้นที่รับผิดชอบของมณฑล
ทหารบกที่ ๑๓ จังหวัดลพบุรี. งานนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการจัดการ
ทรัพยากรเพื่อความมั่นคง. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยบูรพา
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (๒๕๖๕). ข้อมูลการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินใน
พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

กองแผนงาน กรมที่ดิน. (๒๕๖๕). ข้อมูลปริมาณเอกสารสิทธิของกรมที่ดิน
นายสมเกียรติ ถนอมกิตติ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. รองอธิบดีกรมที่ดิน
นางสมบัติ จันทราวัฒน์. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. รองอธิบดีกรมที่ดิน
นายสนั่น พงษ์อักษร. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส
นายไพโรจน์ จริตงาม. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. รองผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส
นายกฤษณรัตน์ กำไร. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนราธิวาส
นางสาวยุพิน อินทมะโน. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา

นายพัลลภ ว่องพรรณงาม. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ผู้กำกับการรังวัด
นางสุพร ชูตระกูล. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ
นางสาวรุสสีลาวาตี ยูโซ๊ะ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นายชอเลาะห์ สماعيل. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นางสาวซากีลา เจ๊ะแม. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นายสายูตี ยูโซ๊ะ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นายมะลี มะแซ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นายรอนิง อามะ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นายเจอะอูมา อามะ. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นางรัชดาเพ็ญ มากชัย. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นางจำรัส เลื่อนแป้น. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
นางสาวฮาसानะ อาดามัน. (กันยายน ๒๕๖๕). สัมภาษณ์. ประชาชนในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์
ผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดนราธิวาสและกรมที่ดิน

**เรื่อง : วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ
กรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส**

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพของผู้ศึกษา สำหรับประกอบการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗๙ เพื่อศึกษา ความเป็นมา วิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จ ของโครงการ
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
พร้อมทั้ง ศึกษา ถึงสภาพปัญหา เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปขยายผลในการ
เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดิน

โดยแบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะ
พื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ผู้ศึกษาจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านให้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หาปัจจัย
ความสำเร็จของโครงการฯ ดังกล่าว โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ในการศึกษาอบรมแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่มี
ผลผูกพันต่อท่านหรือหน่วยงานของท่าน แต่อย่างใด

สถานที่สัมภาษณ์ วันที่

ผู้สัมภาษณ์ นายทวี เป็นพะชัน ตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

ส่วนที่ ๑ : ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ตำแหน่ง

บทบาทหน้าที่หรือความเกี่ยวข้องกับโครงการ

**ส่วนที่ ๒ : ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะ
ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส**

๒.๑ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ของกรมที่ดิน ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส สามารถช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน
และสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นได้ เพราะเหตุใด

.....
.....

๒.๒ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสให้การยอมรับโครงการ
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน

๒.๓ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ทำให้ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
สามารถดำเนินการได้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายได้ในทุกปี (ด้านบุคลากร ด้านกระบวนการ ด้านงบประมาณ
ด้านอื่น ๆ อาทิ ความร่วมมือ สถานที่ อุปกรณ์และเครื่องมือ เป็นต้น)

๒.๔ ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีส่วนร่วม ส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ท่านมีความคิดเห็นหรือความพึงพอใจในการดำเนินงานของโครงการเพียงใด เพราะเหตุ

๒.๕ ท่านเห็นว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสมีประเด็นใด ที่ต้องพัฒนาปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพิ่มขึ้น เพราะเหตุใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๖ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์

ทวี เป็นพะชัน

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

นปส. รุ่น ๗๙

แบบสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนครราชสีมา

เรื่อง : วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพของผู้ศึกษา สำหรับประกอบการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗๙ เพื่อศึกษา ความเป็นมา วิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จ ของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยแดนภาคใต้ ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา พร้อมทั้ง ศึกษา ถึงสภาพปัญหา เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปขยายผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดิน

โดยแบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยแดนภาคใต้ เฉพาะพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

ผู้ศึกษาจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านให้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หาปัจจัยความสำเร็จของโครงการฯ ดังกล่าว โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ในการศึกษาอบรมแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่มีผลผูกพันต่อท่านหรือหน่วยงานของท่าน แต่อย่างไร

สถานที่สัมภาษณ์ วันที่

ผู้สัมภาษณ์ นายทวี เป็นพะชัน ตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา

ส่วนที่ ๑ : ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ตำแหน่ง

บทบาทหน้าที่หรือความเกี่ยวข้องกับโครงการ

ส่วนที่ ๒ : ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยแดนภาคใต้ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

๒.๑ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา สามารถช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นได้ เพราะเหตุใด

.....
.....

.....

.....

.....

.....

๒.๒ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสให้การยอมรับโครงการ
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๓ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ทำให้ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
สามารถดำเนินการได้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายได้ในทุกปี (ด้านบุคลากร ด้านกระบวนการ ด้านงบประมาณ
ด้านอื่น ๆ อาทิ ความร่วมมือ สถานที่ อุปกรณ์และเครื่องมือ เป็นต้น)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๔ ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีส่วนร่วม ส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ท่านมีความคิดเห็นหรือความพึงพอใจในการดำเนินงานของโครงการเพียงใด เพราะเหตุ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๕ ท่านเห็นว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสมีประเด็นใด ที่ต้องพัฒนา
ปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพิ่มขึ้น
เพราะเหตุใด

๒.๖ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์

ทวิ เป็นหะชั้น

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

นปส. รุ่น ๗๔

แบบสัมภาษณ์

ประชาชนผู้ได้รับโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

เรื่อง : วิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพของผู้ศึกษา สำหรับประกอบการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗๙ เพื่อศึกษา ความเป็นมา วิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จ ของโครงการ
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของกรมที่ดิน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
พร้อมทั้ง ศึกษา ถึงสภาพปัญหา เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปขยายผลในการ
เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ของกรมที่ดิน

ผู้ศึกษาจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านให้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หาปัจจัย
ความสำเร็จของโครงการฯ ดังกล่าว โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ในการศึกษาอบรมแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่มี
ผลผูกพันต่อท่าน แต่อย่างใด

สถานที่สัมภาษณ์ วันที่
ผู้สัมภาษณ์ นายทวิ เป็นหะซัน ตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

ส่วนที่ ๑ : ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล อยู่บ้านเลขที่
หมู่ที่ ตำบล อำเภอ

ส่วนที่ ๒ : ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะ
ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

๒.๑ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ของกรมที่ดิน ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส สามารถช่วยให้ท่านมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น
เพราะเหตุใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๒ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ส่งเสริมให้ท่านและประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสยอมรับโครงการ
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมที่ดิน

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๓ ท่านเห็นว่า ปัจจัยใดที่ทำให้ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
สามารถดำเนินการได้สำเร็จบรรลุเป้าหมายในทุกปี (ด้านบุคลากร ด้านกระบวนการ ด้านงบประมาณ ด้านอื่น ๆ
อาทิ ความร่วมมือ สถานที่ อุปกรณ์และเครื่องมือ เป็นต้น)

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๔ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

.....

.....

.....

.....

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์

ทวี เป็นหะซัน

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส

นปส. รุ่น ๗๙

ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล

- ชื่อ – สกุล นายทวี เป็นพะชัน
- ตำแหน่งปัจจุบัน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส
- ชื่อหน่วยงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส กรมที่ดิน
- สถานที่ตั้ง ถนนพิชิตบำรุง ตำบลบางนาค อำเภอเมืองนราธิวาส
จังหวัดนราธิวาส
โทรศัพท์ ๐ – ๗๓๕๑ - ๑๑๒๔
- วุฒิการศึกษา
 - ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เทคนิคกรุงเทพ
 - ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) เทคนิคกรุงเทพ
 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 - ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประสบการณ์และผลงาน
 - นายช่างรังวัด กองเทคโนโลยีและทำแผนที่
 - นายช่างรังวัดอาวุโส หัวหน้าฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดิน
จังหวัดหนองคาย สาขาทำบ่อ
 - นายช่างรังวัดอาวุโส หัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน
จังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี
 - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาบรบือ
 - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระยอง สาขาปลวกแดง
 - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส
- เครื่องราชอิสริยาภรณ์
 - ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จัตุรถาภรณ์มงกุฎไทย
 - ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก
 - ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เหรียญจักรพรรดิมาลา