

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

เกาะ หมายถึง แผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบโดยตลอด ประเทศไทยมีเกาะมากมายทั้งขนาดเล็กและใหญ่ บางเกาะเป็นที่ตั้งของจังหวัด เช่น เกาะภูเก็ต หรือเป็นที่ตั้งของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งเกาะขนาดใหญ่มีสภาพและลักษณะของภูมิประเทศไม่แตกต่างจากแผ่นดินทั่วไปของประเทศซึ่งเอื้ออำนวยต่อประชาชนในการครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ทำมาหากิน เลี้ยงชีพและอยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองรับรองสิทธิของประชาชนทั่วประเทศ โดยการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้เพื่อเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งประชาชนผู้ครอบครองที่ดินบนเกาะ ซึ่งรัฐก็ต้องออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ด้วย

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เพื่อกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายนั้นเกิดจากวิวัฒนาการของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันในสังคมจึงต้องมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเพื่อบังคับในสังคม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาขึ้นตามขนาดของสังคมที่ใหญ่ขึ้นและปัญหามากขึ้น จึงต้องมีการพัฒนากฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายให้เหมาะสมกับสังคมด้วยความรอบคอบ เพราะถ้ารัฐออกกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงของสังคม ย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนในสังคม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนถือครองที่ดิน โดยมีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง เพราะถ้าได้นำที่ดินบนเกาะที่ประชาชนถือครองเอาทำประโยชน์มาจัดสรรอย่างเหมาะสมให้แก่ประชาชน โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนนั้นจะทำให้ประชาชนสามารถนำโฉนดที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ในด้านเศรษฐกิจ โดยสามารถทำให้หาแหล่งเงินทุน เช่น ธนาคาร เพื่อนำเงินทุนมาพัฒนาที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันกับสถาบันการเงินในปัจจุบัน ร้อยละ 90 คือที่ดิน ซึ่งหากรัฐไม่พิจารณาแก้ไขกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินบนที่เกาะจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวการลงทุนรายใหม่ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจหลักในการลงทุนเป็นที่ตั้งของที่ประกอบการ เป็นหลักทรัพย์ในการขอรับสินเชื่อ รัฐจึง

ควรปรับข้อที่ขัดแย้งกันของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมให้มากที่สุด

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วลักษณะทางกายภาพของที่ดินบนเกาะก็มีสภาพเป็นพื้นที่ราบบางส่วน พื้นที่ส่วนใหญ่จะมีสภาพสูงชันหรือเป็นภูเขา ส่วนที่เป็นชายทะเลก็มีลักษณะเป็นที่สาธารณะสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือบางเกาะอาจมีพื้นที่อยู่ในเขตความดูแลของกรมป่าไม้หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จึงเห็นได้ว่าการจะขอออกโฉนดที่ดินบนเกาะตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงมีแต่เฉพาะที่ดินส่วนที่เป็นพื้นที่ราบเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นก็เป็นที่ที่ไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดินได้อยู่แล้วตามกฎหมาย การที่รัฐออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาจำกัดสิทธิของประชาชนบนเกาะมิให้ขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิอีก จึงเป็นการปิดโอกาสที่มีอยู่เพียงน้อยนิดของประชาชนมิให้ได้มีโอกาสพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายเหมือนเช่นผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปที่มีไร่ที่เกาะ จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งขัดต่อหลักการความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับในระบบประชาธิปไตยได้บัญญัติไว้ว่า ปวงชนชาวไทยไม่ว่าจะมีชนชั้นใดจะร่ำรวยหรือยากจนก็ตามทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นฐานที่อยู่ที่ทำกินอย่างเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) สามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. มาตรการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14

เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของประชาชน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ เช่น เขตป่าสงวน เขตปฏิรูปที่ดินและเขตสงวนหวงห้ามอื่นๆ เว้นแต่จะเป็นผู้ครอบครองที่ดิน โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินหรือหลักฐานอื่นๆ ตามกฎหมาย ส่วนผู้ไม่แจ้งการครอบครองแม้จะครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ ถึงแม้การสงวนหวงห้ามการเป็นที่ดินของรัฐจะมาทีหลังก็ตาม ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ ต้องการให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้สามารถออกโฉนดที่ดินได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักความเป็นธรรม เนื่องจากได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงเป็นมาตรการของรัฐที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่ต้องเสียสิทธิในที่ดินไป อีกทั้งยังขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามหลักนิติรัฐ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและกระทบสิทธิของประชาชนน้อยที่สุด ตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับได้มีคำพิพากษาศาล

ปกครองสูงสุดที่ อ.240/2550 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 พิจารณาว่าผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินและครอบครองมาก่อนการเป็นเขตที่ดินของรัฐ มีสิทธิขออนุญาตที่ดินได้ ซึ่งเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยหลักความเป็นธรรม เนื่องจากข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีได้มีการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการกระทำทางปกครองของรัฐโดยศาล

2. มาตรการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) เป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนอีกทั้งยังต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเนื้อหาตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดมิให้ออกโฉนดที่ดินบนเกาะ เว้นแต่จะเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ซึ่งข้อห้ามตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้เฉพาะที่ดินบนเกาะเท่านั้น ส่วนที่ดินทั่วไปมิได้อยู่ในข้อห้ามตามข้อ 14 (3) ทั้งที่คำนิยามตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำว่าที่ดินให้หมายความรวมถึงที่เกาะด้วย จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งอยู่ในประเทศเดียวกันและใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันแต่แตกต่างกันตรงสภาพของที่ดินที่เป็นเกาะและที่ดินซึ่งมิใช่ที่เกาะเท่านั้น ซึ่งคงมิใช่ความผิดของผู้ครอบครองที่ดินบนเกาะที่เกิดและอยู่อาศัยบนเกาะของประเทศไทย แต่จำเป็นต้องมีกฎหมายบังคับแตกต่างกับผู้ครอบครองที่ดินที่มิใช่ที่เกาะอันทำให้ต้องเสียสิทธิในที่ดินไป ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกมาโดยอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายที่ออกโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรณีบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมาจากตัวแทนของประชาชนที่จะช่วยกลั่นกรองกฎหมาย อีกทั้งเนื้อหาของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งกฎหมายที่มีเนื้อหาลักษณะดังกล่าวจะต้องออกโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 และการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา 41

3. มาตรการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) เป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน

ขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินรัฐยังให้การรับรองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) และเปิดโอกาสให้ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) กลับไม่รับรองสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนดังกล่าวและเป็นการยกเลิกสิทธิในที่ดินของประชาชนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รับรองสิทธิไว้และให้โอกาสในการออกเอกสารสิทธิตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารกลับมีเนื้อหาที่ขัดกับเจตนารมณ์ ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้ เนื่องจากที่ดินบนเกาะไม่สามารถใช้มาตรา 59 ทวิ ในการออกเอกสารสิทธิได้ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) จึงขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและขัดต่อหลักนิติรัฐเท่ากับว่ากฎหมายลำดับรองยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ข้อเสนอแนะ

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ทั้งยังเป็นการป้องกันการโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีค่าและมีปริมาณที่ไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรในปัจจุบันรัฐจึงต้องหาวิธีการและมาตรการต่างๆ ให้เหมาะสมเพื่อใช้ในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อีกทั้งต้องสอดคล้องกับการประสานคุณภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะด้วย

ดังนั้น ปัญหาเรื่องการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ สำหรับผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3)

กำหนดห้ามไว้จึงควรได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมและความเสมอภาคตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้คือ

ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) ให้สอดคล้องกับมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดิน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับได้พิสูจน์สิทธิของตนว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยต่อเนื่องมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินจริงและที่ดินที่ขอก่อนออกโฉนดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย ตามมาตรา 59 ทวิ เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กล่าวคือ เดิมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) “ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินคือ ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราแล้ว “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

แก้ไขเพิ่มเติมเป็นข้อ 14 (3) วรรคท้ายหรือที่ดินที่ผู้ครอบครองสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกฎหมายหรือกฎระเบียบ รวมทั้งกฎกระทรวงต่างๆ ที่บังคับใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็มีความเหมาะสมกับระยะเวลานั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อกาลเวลาได้เปลี่ยนแปลงไป สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศก็เปลี่ยนแปลงไป ตัวของกฎหมายก็ควรจะได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ในสังคมเป็นส่วนรวมได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “เมื่อสังคมไม่หยุดนิ่งตัวของกฎหมายที่ต้องยึดอยู่กับสังคมก็จะต้องไม่หยุดนิ่งตามไปด้วย “ฉะนั้น หลักการของการพัฒนากฎหมายระเบียบ กฎ กระทรวงต่างๆ นั้น ก็คือ การปรับปรุงคำสั่งหรือคำบังคับของรัฐให้มีความทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้น และสมบูรณ์ยิ่งกว่าเดิม นอกจากนี้ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) ที่เน้นทางระบบทุนนิยม แต่ไม่สามารถเป็นทุนนิยมอย่างเต็มตัวได้ เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรส่วนใหญ่ภายในประเทศ ยังมีฐานะยากจน

และมีความแตกต่างทางด้านรายได้สูง ดังนั้น เมื่อที่ดินของประเทศเป็นทรัพยากรอันมีจำกัดที่ต้องใช้อย่างประหยัด และทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐจึงต้องเป็นผู้ดูแลและควบคุมการใช้ด้วยการออกโฉนดที่ดินบนที่เกาะ ไม่ใช่ปล่อยให้มีการถือครองและกระทำการกิจกรรมต่างๆ อย่างไม่มีความหวังในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องของกฎหมายต่างๆ ที่เป็นเหตุทำให้ขบวนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเวลาอันสมควรแล้วที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการทบทวนการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม