

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันให้ความสำคัญเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศของตนในอันที่จะรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และภาวะวิกฤติได้อย่างทันเหตุการณ์ นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจ และสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งนักวิชาการและนักบริหารส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐ และองค์กรธุรกิจของตน (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น. 5)

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนในระบบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนสร้างประชาธิปไตย ที่มั่นคงทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องดำเนินงานตามระบบ กฎเกณฑ์ ระเบียบราชการ และการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล (วุฒิสภา ดันไชย, 2546)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการ

สาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานพัฒนาในระดับตำบล เป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหลักหรือเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในระดับตำบล ตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้ตื่นตัว และร่วมกิจกรรมพัฒนาในด้านต่าง ๆ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามนโยบายรัฐบาลที่มุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นนั้น ประสบผลสำเร็จแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานโดยยึดหลักการปฏิบัติตามการบริหารจัดการที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (สำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ, 2552, น. 20 - 25)

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากมายหลายด้าน โดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ เพราะกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ยังไม่ได้ทำการปรับปรุงแก้ไข และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจและเข้าใจในการประสานงานการดำเนินกิจการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และปัญหาด้านการคลังส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ และไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์ และความรู้ด้านการคลัง และตลอดจนปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งยังมีความขัดแย้งไม่เห็นพ้องต้องกันภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการจัดงบประมาณ รายจ่าย จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมี้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ต้องตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของอำเภอ เพื่อทำกิจกรรมบางอย่างตามความต้องการของหน่วยราชการนั้น ๆ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า้องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการบริหารจัดการที่ดี (เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, 2552, น. 5)

การปรับกลยุทธ์ ทักษะคิด วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่ มุ่งปฏิบัติงาน เพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าโดยยึดหลักการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เข้าปรัชญา และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่แท้จริง คือ 1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหภายในตำบล และตอบสนองความต้องการของประชาชน อำนาจที่รัฐมอบให้ต้องมีขอบเขตตามที่รัฐกำหนด 2) การเปิดโอกาสให้หน่วยบริหารราชการท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำหน้าที่ และกิจกรรม เพื่อพัฒนาและบริหารตามสมควรให้มีการปกครองที่เข้มแข็งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้หลายทางรวมทั้งเงินอุดหนุน

และ 3) การเสริมสร้างแนวคิดประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้มีกระบวนการสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้มีกระบวนการสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในการเสนอแก้ปัญหา รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงาม, 2539, น. 170) จากเจตนารมณ์ดังกล่าว จะเห็นว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะตรงตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในประเด็นหลัก ๆ หลายประเด็น โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของ สาธารณชน (Public Participation) หลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากความสำคัญ และปัญหาที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน และเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพขององค์กร ผู้วิจัย จึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา และส่งเสริม การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ ให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ ที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัด อุดรธานี จำแนกตามเพศ และหน่วยงานที่สังกัด

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

1.3.1 การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี อยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ที่มีเพศและหน่วยงานที่สังกัด ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

#### 1.4.1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1.4.1.1 ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ทั้ง 10 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญ องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงหวาง องค์การบริหารส่วนตำบลสุเมสัว องค์การบริหารส่วนตำบลนาบัว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเหล่า องค์การบริหารส่วนตำบลจอมศรี องค์การบริหารส่วนตำบลเตาไห องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างแป้น จำนวน 340 คน ประกอบด้วย นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัด และรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเพ็ญ, 2558, น. 3)

1.4.1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี จำนวน 190 คน ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยเปิดตารางของ Krejcie and Morgan (1970, p. 267) แล้วดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบโควต้า (Quota Sampling)

#### 1.4.2 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัย ได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1.4.2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ และหน่วยงานที่สังกัด

1.4.2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี นำหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

พ.ศ. 2542 ผู้วิจัย จึงได้นำแนวคิดดังกล่าว มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักความมีส่วนร่วม
- 5) หลักความรับผิดชอบ
- 6) หลักความคุ้มค่า

**1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี จำนวน 10 แห่ง

**1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา** ดำเนินการในช่วงเดือน มิถุนายน - เดือนกันยายน 2560 จำนวน ระยะเวลา 4 เดือน

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง รูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี จำนวน 10 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญ องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงหวาง องค์การบริหารส่วนตำบลสุเม้า องค์การบริหารส่วนตำบลนาบัว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเหล่า องค์การบริหารส่วนตำบลจอมศรี องค์การบริหารส่วนตำบลเตาไห องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างแป้น

“การบริหารงาน” หมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวกับด้านต่าง ๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวก เป็นการส่งเสริม และปรับปรุงการบริหารงานของฝ่ายต่าง ๆ โดยรวมขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนปฏิบัติงาน ปฏิบัติการ นิเทศ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจ ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

“การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล” หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหาร หรือการปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมือง และสังคมเป็นการบริหารจัดการที่จะทำงานให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลภายใต้ความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านั้น

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมความถูกต้องเป็นธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสุภาพอ่อนโยน มีไมตรีจิตพร้อมให้บริการ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยผลการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ต่อสาธารณะ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้สะดวก การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันเปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบข้อมูล การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงาน วิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบความถูกต้องของแผนงาน โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผยเป็นธรรม และชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในความคิด สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะผู้บริหารได้ การรับฟัง และนำเสนอข้อเสนอแนะ ข้อร้องเรียนของประชาชนมาดำเนินการอย่างรวดเร็ว และเต็มความสามารถ ประชาชนเข้าร่วมวางแผนรับรู้ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเสนอปัญหาจนถึงการประเมินผล ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และการบริหารงาน

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การนำโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานที่แถลงไว้มาดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมตามที่ได้กำหนดไว้ รับผิดชอบต่อผลกระทบที่มาจากการบริหารงาน การบริหารงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ทันท่วงที เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะแก้ไข การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าหาญที่จะยอมรับผลจากการบริหารงานของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน การจัดสรรหาตำแหน่งบุคลากรมีความเหมาะสมและความชำนาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดสรรวัสดุ อุปกรณ์อย่างเหมาะสมกับภารกิจ การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การปฏิบัติงานรวดเร็วทันสมัย

## 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ ว่าอยู่ในระดับใด ผลการวิจัยจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน และเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ

1.6.2 ข้อมูลจากการศึกษาจะเป็นข้อสนเทศในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเข้าสู่กรอบธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.3 เพื่อจะได้นำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา และส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น