



ความไว้วางใจทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองท้องถิ่น

THE POLITICAL TRUST OF PEOPLE TOWARDS LOCAL POLITICIANS

นิภา ทัดตานนท์

Nipa Thattanon

สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริตภาค 4 ขอนแก่น ประเทศไทย
Anti-Corruption Case Office Region 4, Khon Kaen, Thailand
Author Corresponding Email: nipa1011@gmail.com

ได้รับบทความ : 05-08-2024

แก้ไขบทความ : 15-08-2024

ตอบรับบทความ : 15-08-2024

Received : 05-08-2024

Revised : 15-08-2024

Accepted : 15-08-2024

บทคัดย่อ: ความไว้วางใจเป็นหัวใจสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพราะประชาชนคือผู้เสียภาษี และเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากประชาชนขาดความไว้วางใจแล้วหน่วยงานภาครัฐก็จะขาดความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนเห็นว่านักการเมืองถือเป็นบุคคลสาธารณะจึงต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าปกติจะทำกิจกรรมที่ทำอะไรก็จะเกิดประเด็นที่ประชาชนรับรู้ได้หรือบางครั้งผ่านสื่อต่างๆให้ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งประชาชนจะคาดหวังกับนักการเมืองที่ตนเองเลือก ปัจจัยที่ประชาชนมอบความไว้วางใจทางการเมืองให้แก่การเมืองท้องถิ่นนั้นได้แก่ 1. ปัจจัยด้านนโยบาย คือ 1.1 ด้านนโยบายว่าด้วยท้องถิ่น 1.2 ด้านบริการสาธารณะ 2. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการทำงาน 3. ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง 4. ปัจจัยด้านบุคลิกภาพ

คำสำคัญ: ความไว้วางใจทางการเมือง, นักการเมืองท้องถิ่น

Abstract: Trust is essential for public engagement with government agencies because citizens, as taxpayers and law-abiding individuals, expect transparency and accountability. Without trust, cooperation between the public and government deteriorates. Politicians, seen as public figures, are held to higher standards of responsibility, and their actions are closely monitored by the public, often through media channels. Citizens have expectations of the politicians they elect, and their trust is influenced by various factors. These include: 1. Policy-related aspects, such as 1.1 Local policies and 1.2 Public services; 2. Work efficiency; 3. Political communication; and 4. The personality of the politicians themselves.

Keywords: Political trust, local politician

บทนำ

การเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนอยู่ในภาวะวิกฤติและถูกมองว่าไม่สามารถสร้างความไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในบริบทของพหุสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อลดระดับการวิเคราะห์มาอยู่ในระดับประเทศ โดยหันย้อนกลับมามองพัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย พบว่า การเติบโตของกระแสประชาธิปไตยได้ก่อให้เกิดมีกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจมาเป็นระยะ ๆ และมีการถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการเรื่อยมา อันเนื่องกระบวนกรใช้อำนาจของผู้นำ และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐและระบบราชการ จนกระทั่งเมื่อเกิดความรุนแรงทางการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2535 และประชาชนเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะเหนือฝ่ายเผด็จการทหาร แนวความคิดในการปฏิรูปทางการเมืองจึงได้เริ่มขึ้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันนับเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบการปฏิรูปกลไกประชาธิปไตยใหม่ กลไกอำนาจในหลายส่วนได้ถูกปฏิรูปเสียใหม่โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิวัติรากฐานของประชาธิปไตยโดยอย่างแท้จริง ได้เกิดมีแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งมีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจออกมาเป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของที่มาของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับแก้กฎหมายอยู่หลายครั้งจึงทำให้ในปัจจุบันโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่ากรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น และผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวสามารถแต่งตั้งรองนายกที่ปรึกษาและเลขานุการได้ (Kowit Puangngam, 2006) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งผ่านการตัดสินใจของประชาชน เข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่นภายใต้การบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ประกอบกับได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมการพัฒนางานบริหารด้าน ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอัน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบชุมชนสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม การท่องเที่ยวการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ดังนั้น ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งจะมีอำนาจในการบริหารองค์กร บุคลากร เงินงบประมาณ ซึ่งจะนำมาซึ่งช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ อำนาจทางการเมือง จึงทำให้นักการเมืองท้องถิ่นผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีการแข่งขันกันสูง

แนวคิดเกี่ยวกับความไว้วางใจทางการเมือง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กล่าวว่า เป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานภาครัฐ คือ การได้มาซึ่งความไว้วางใจ (public trust) ของประชาชน นโยบายและเป้าหมายสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ เป็นการสร้างความศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและควรมีการพัฒนากระบวนการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันการประพฤติทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งเพื่อเป็นการมุ่งเน้นการเสริมสร้างจิตสำนึก ข้าราชการให้ประพฤติตนอย่างมีอาชีพและมีคุณธรรม จริยธรรม และมีสมรรถนะความสามารถในการ ให้บริการประชาชน

ดังนั้นความสำคัญของความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐและข้าราชการยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังที่สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความเห็นไว้ว่าความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ รัฐบาล หน่วยงานราชการและข้าราชการ คือ ระดับของความมั่นใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลหน่วยงานราชการ และข้าราชการในการทำสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ซื่อสัตย์ ในฐานะตัวแทนของปวงชนของประเทศความไว้วางใจ นี้ มักวัดจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและนำมาเปรียบเทียบตามกาลเวลาที่ผ่านไปอย่างไรก็ดี (Office of the Civil Service Commission, 2007)

มีนักทฤษฎีบางกลุ่ม เช่น Hardin ที่ได้ให้ความเห็นว่า ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐเป็น สิ่งที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้เนื่องจากสถาบันทางการเมืองและทางภาครัฐมีความซับซ้อน ยากที่ใครจะทำความเข้าใจและไว้วางใจได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำความคิดเห็นและความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อ ภาครัฐมาสรุปได้ว่าประชาชนมีหรือไม่มี ความเชื่อถือไว้วางใจต่อรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ หรือตัวข้าราชการ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีนักวิชาการอีกท่าน ที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับ Hardin นั่นคือ Luhmann ซึ่งได้ให้ ความเห็นว่า “เราไม่สามารถมีความไว้วางใจ (trust) ต่อภาครัฐได้จะมีได้แต่เพียงความมั่นใจ (confidence) เท่านั้น” เนื่องจาก Luhmann เชื่อว่าความไว้วางใจเกิดจากความเสี่ยงและความไม่แน่นอน ในขณะที่ความ มั่นใจเกิดจากสถานะที่แน่นอน ดังนั้นนักวิชาการกลุ่มนี้ จึงสรุปว่าไม่สามารถวัดระดับความไว้วางใจที่มีต่อ ภาครัฐได้ แต่การยึดถือหลักคุณธรรมและสมรรถนะเท่านั้นที่มีอำนาจพยากรณ์ต่อความไว้วางใจใน ผู้บังคับบัญชา (Boies & Corbett as cited in Knoll, 2007)

ถึงแม้ว่าจะมีนักวิชาการและนักทฤษฎีหลายฝ่าย มองนิยามของคำว่า “ความไว้วางใจ” แตกต่างกัน และเห็นว่าความไว้วางใจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถวัดหรือกำหนดได้แต่ในเชิงปฏิบัติแล้วรัฐบาล ทั่วโลกมีความเชื่อว่า ระดับความไว้วางใจของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานในหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งตัวข้าราชการเองก็ ควรที่จะให้ความสำคัญและตระหนักถึงระดับความไว้วางใจของประชาชน เพราะประชาชนคือผู้เสียภาษีและ เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากประชาชนขาดความไว้วางใจ แล้วหน่วยงานภาครัฐก็จะขาดงบประมาณส่วน หนึ่งในการทำงาน และกฎหมาย บ้านเมืองอาจถูกมองข้ามและไม่ศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ อาจจะมีผลกระทบต่อ

แรงจูงใจของประชาชนในการเข้ามาทำงานภาครัฐอีกด้วยการปฏิบัติงานหรือความมีตัวตนอยู่ของภาครัฐก็จะไม่มีความหมายอีกต่อไป

องค์กรแห่งความร่วมมือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้ความสำคัญกับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยเห็นว่าจริยธรรม (ethics) ในระบบราชการเป็นพื้นฐานของความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐและเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่หลักธรรมาภิบาล ดังคำกล่าวของ OECD ที่ว่า “การให้บริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับความไว้วางใจสาธารณะ ประชาชนมีความคาดหวังว่า ข้าราชการจะรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะด้วยความยุติธรรมและมีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสมในแต่ละวัน มีความยุติธรรมและมีความน่าเชื่อถือในการจัดบริการสาธารณะ ความยุติธรรม และความน่าเชื่อถือจะเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดความไว้วางใจสาธารณะ”

ระดับความไว้วางใจของประชาชนแต่ละบุคคลแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิความแตกต่างทางด้านความเชื่อและวัฒนธรรม คุณลักษณะทางเชื้อชาติและสังคม เช่น สถานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา เป็นต้น ระดับการมีส่วนร่วม และปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ ความเข้าใจและการรับรู้ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบกิจกรรม หรือการรณรงค์ต่าง ๆ ที่ภาครัฐบริหารจัดการ และปัจจัยที่สำคัญ คือ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อลักษณะงานภาครัฐ แม้ว่าปัจจัยนี้อาจไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในทันที แต่ก็ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อระดับความไว้วางใจของประชาชน (Bandura, A., 1977)

ความไว้วางใจ คือ ความเชื่อที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มีให้กับบุคคลอื่น ว่าบุคคลนั้นจะซื่อสัตย์ต่อเขาไม่ทำร้ายหรือเอาเปรียบเขา เป็นปัจจัยพื้นฐานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน ที่ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี ๆ ต่อกันเกิดความตั้งใจที่จะทำสิ่งดี ๆ ให้กัน ให้ความร่วมมือในการทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยใจจริง และเกิดความภักดีต่อกัน การจะไว้วางใจหรือเชื่อใจใครนั้น มีองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ความรู้ความสามารถในสิ่งที่ทำ และความเป็นคนดี มีคุณลักษณะดีโดยเนื้อแท้ มิใช่อะไรอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะบางคนมีความรู้ความสามารถ แต่มีนิสัยที่ไม่ดี เอาเปรียบคนอื่น ทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องของตนเท่านั้น ไม่ได้มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม ก็ไม่สามารถที่จะทำให้คนเชื่อใจได้อย่างแท้จริง หรือบางคนเป็นคนดี แต่ไม่มีความรู้ความสามารถในสิ่งที่ทำก็ทำให้คนไม่เชื่อใจในความสามารถของเขา ก็ทำให้คนนั้นรู้สึกมีปมด้อย และถ้าเขาไม่สามารถทำใจยอมรับได้ ก็จะเป็นที่มาของปัญหาสัมพันธ์ภาพของกันและกัน หรือการทำงานในที่สุด

ความไว้วางใจเป็นสิ่งที่สร้างได้ แต่ไม่สามารถสร้างได้ภายในวันเดียว ต้องใช้เวลาและความต่อเนื่องในการสร้างอยู่ตลอดเวลา และต้องอาศัยความซื่อสัตย์และความจริงใจในการสร้างเป็นหลัก และความไว้วางใจนั้นสามารถถูกทำลายลงได้ ถ้าขาดความซื่อสัตย์ที่มีต่อกัน และเมื่อความไว้วางใจถูกทำลายลงแล้วยากที่จะเรียกกลับคืนมาได้ หรือถ้าจะสร้างคืนมาต้องใช้เวลาและความพยายามและพลังที่มากกว่าตอนเริ่มแรกที่สร้างอย่างมหาศาลความสำคัญของความไว้วางใจ มีดังนี้

1. ความไว้วางใจมีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพหรือบทบาทไหน เมื่อคนมีความไว้วางใจกันก็เป็นที่มาของความสุขในการดำเนินชีวิตและการทำงาน
2. ความไว้วางใจเป็นหัวใจหรือรากฐานที่ทำให้เกิดความรักความอบอุ่นในครอบครัวที่ทำให้ครอบครัวและสังคมน่าอยู่มากขึ้น
3. ความไว้วางใจยังเป็นสิ่งที่ช่วยให้บุคคลกล้าทำในสิ่งต่างๆ ทั้งที่สิ่งนั้นไม่เคยทำมาก่อน แต่เกิดความมั่นใจและเชื่อใจกับสิ่งที่ทำ จึงทำให้คนนั้นประสบความสำเร็จ
4. ความไว้วางใจเป็นหัวใจหรือรากฐานในการทำงานเป็นทีม เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการทำงาน

สรุปได้ว่า ความไว้วางใจหมายถึง ความเชื่อของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการเข้ามามีส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ ความไว้วางใจของประชาชน เพราะประชาชนคือผู้เสียภาษี และเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากประชาชนขาดความไว้วางใจแล้วหน่วยงานภาครัฐก็จะขาดความร่วมมือจากประชาชน ดังนั้น ไม่ว่าจะบุคคลใดจะอยู่ในสถานภาพไหน บทบาทอะไรก็ตาม จำเป็นที่จะต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับตนเอง ทั้งในส่วนที่ทำให้ตนเอง เป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ และรู้จักที่จะไว้วางใจคนอื่น ก็จะทำให้บุคคลนั้นมีความสุขและประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตและในการทำงาน

ทฤษฎีความไว้วางใจทางการเมือง

ความไว้วางใจนั้น เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏให้เห็นจากงานเขียนของนักปรัชญาการเมืองอย่าง Thomas Hobbes ที่เห็นว่า ประชาชนต้องการรัฐบาลเพื่อรักษาระเบียบในสังคมเพื่อช่วยให้เราสามารถมีชีวิตที่ดีได้ และคาดหมายได้ว่าจะไม่ถูกล่วงละเมิดจากผู้อื่น ดังนั้นประชาชนจึงต้องไว้วางใจประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในสถาบันการเมือง (ที่ทำหน้าที่ปกครองพวกเขา) ส่วน John Locke เห็นว่า ประชาชนต้องให้ความไว้วางใจรัฐบาล ถ้ารัฐบาลทำงานได้ดีแต่ความไว้วางใจจะลดลงถ้ารัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพดีพอ เมื่อนั้นสังคมมีสิทธิที่จะเรียกอำนาจกลับคืนมาจากผู้ปกครองได้ (Hardin, Russell, 1999)

1. ทฤษฎีความไว้วางใจทางการเมืองของ Kenneth Newton & Pippa Norris

ความไว้วางใจทางการเมืองของ Kenneth Newton & Pippa Norris (Turton, A., 1987) ซึ่งมองความรู้สึกเชื่อมั่นในสถาบันทางการเมืองผ่านแนวคิด 3 สำนักคิดหลัก ในการอธิบายความรู้สึกไว้วางใจทางการเมือง ทั้งในระดับบุคคลและระดับสถาบันได้อันจะมีผลไปยังการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ได้แก่

1.1 ตัวแบบในแง่ของจิตวิทยาสังคม

สำนักคิดนี้มองความไว้วางใจและความเชื่อมั่นว่าเป็นลักษณะพื้นฐานของบุคลิกภาพของมนุษย์แต่ละคนเห็นว่า ความรู้สึกถึงความดีที่อยู่ภายในจิตใจ ซึ่งก็คือ การไว้วางใจในผู้อื่นและตนเอง และการมองโลกในแง่ดีจะ

เป็นตัวกำหนดความไว้วางใจในระดับพื้นฐาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เองจะมีอิทธิพลต่อลักษณะเชิงพฤติกรรมอีกหลาย ๆ อย่าง ส่วน Rosenberg กลับโต้แย้งว่า ความรู้สึกไว้วางใจในบุคคล และความเชื่อที่ว่าประชาชนจะร่วมมือกันเป็นพื้นฐาน และมีแนวโน้มว่าจะช่วยเหลือ คนอื่น ๆ ต่างหากที่จะเป็นตัวกำหนดความไว้วางใจในตัวคนอื่น เพราะแต่ละคนจะมองโลกในแง่ดีและเต็มใจที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ร่วมมือรวมถึงการไว้วางใจหรือไม่ เกิดจากเหตุการณ์ที่ส่งผลในทางจิตใจในอดีตและถูกก่อตัวขึ้น ส่วนคนที่มองโลกในแง่ร้ายก็เป็นผลมาจากประสบการณ์ส่วนตัวในชีวิตของพวกเขา คนกลุ่มหลังนี้จึงค่อนข้างที่จะปกป้องตัวเองหรือแปลกแยกออกไป ไม่ไว้วางใจและระวังบุคคลอื่น และมองโลกในแง่ร้ายรวมถึงประชาชนและนักการเมืองทั่วไป (Rosenberg, 1993)

1.2 ตัวแบบในแง่สังคมและวัฒนธรรม (The Social and Cultural Model)

สำนักคิดนี้เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่เห็นว่า ความสามารถที่จะไว้วางใจผู้อื่นและดำรงความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนเป็นผลผลิตของประสบการณ์ทางสังคมและกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็สมาชิกในสมาคมอาสาสมัครของสังคมสมัยใหม่ ทฤษฎีนี้จึงต้องมองย้อนกลับไปทีแนวคิดของ Alexis de Tocqueville & John Stuart Mill ซึ่งเน้นไปที่ความสำคัญของสมาคมอาสาสมัครและการผูกพันทางสังคมในฐานะที่เป็นพื้นฐานของเรียนรู้ประชาธิปไตย นักคิดร่วมสมัยหลายคนก็ได้เห็นสอดคล้องกันว่า ความไว้วางใจ การพึ่งพาและแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และความร่วมมือกันเป็นความสามารถของสังคมในการที่จะเสริมสร้างลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นไปที่ความสำคัญของประชาสังคมในการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะร่วมมือหรือให้ความสนใจในเรื่องความไว้วางใจหรือวัฒนธรรมว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตยที่สันติและมีเสถียรภาพ

1.3 ตัวแบบในแง่ของผลงานสถาบัน (The Institution Performance Model)

สำนักคิดนี้ เน้นไปที่ผลงานและการดำเนินงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นกุญแจที่จะเข้าใจถึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล โดยเห็นว่า ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นไม่ได้เป็นบุคลิกภาพของบุคคลหรือเป็นผลผลิตโดยตรงของสภาพสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยหรือทุนทางสังคมที่ได้รับการพัฒนาแล้ว แต่เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ความเชื่อมั่นในสถาบันการเมืองจึงมีลักษณะที่กระจัดกระจายอยู่ท่ามกลางรูปแบบบุคลิกภาพที่หลากหลาย และรูปแบบทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป สถาบันของรัฐที่ดำเนินงานอย่างดีก็จะสามารถได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน ส่วนสถาบันที่ดำเนินงานไม่ดีหรือไม่มีประสิทธิภาพก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่ำ

2. ทฤษฎีความไว้วางใจของ Stephen R. Covey

ความไว้วางใจในแง่ของพฤติกรรมที่ผู้นำควรมีและควรเป็น มีหลักการดังนี้

ข้อแรก มีบุรณภาพ หมายถึง จริยธรรม ความซื่อสัตย์ พุศุอย่างไรทำอย่างนั้น กล้าที่จะยืนหยัดทำทุก
อย่างให้สอดคล้องกับค่านิยมและความเชื่อ

ข้อสอง มีเจตนาดี พฤติกรรมที่จะแสดงออกมา ความไว้วางใจจะเกิดขึ้นเมื่อเจตนาตรงไปตรงมา อยู่
บนรากฐานของประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

ข้อสาม มีความสามารถในงานที่ทำ มีความเชี่ยวชาญ รอบรู้ มีทักษะ มีความสามารถ
ในสาขาที่ตนทำความสามารถเชิงความไว้วางใจ ประกอบด้วย TASKS ดังนี้ T=Talent (ฝีมือ) A=Attitudes
(ทัศนคติ) S=Skills (ทักษะ) K=Knowledge (ความรู้) S=Style (สไตล์)

ข้อสี่ มีผลการทำงานในอดีตที่ผ่านมาดี แสดงให้ทุกคนได้เห็นว่าผลงานอดีตที่ผ่านมาสามารถสร้าง
ผลลัพธ์และมีเหตุผลขั้นดี (Stephen R. Covey, 2004)

จากทฤษฎีนี้ทำให้ทราบได้ว่า ความไว้วางใจทางการเมืองมีปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
ของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองพอสมควร นักการเมืองทุกคนอาจมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน
ทั้งนี้ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะไว้วางใจใครหรือไม่ไว้วางใจใคร

ปัจจัยที่มีผลต่อความไว้วางใจทางการเมือง

ประชาชนเห็นว่านักการเมืองถือเป็นบุคคลสาธารณะ จึงต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าปกติจะทำ
กิจกรรมที่ทำอะไรก็จะเกิดประเด็นที่ประชาชนรับรู้ได้ หรือบางครั้งผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ ซึ่ง
ประชาชนจะคาดหวังกับนักการเมืองที่ตนเองเลือก ฉะนั้น ปัจจัยที่ประชาชนมอบความไว้วางใจทางการเมือง
ให้แก่การท้องถิ่นนั้นอาจมีดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 8
ตุลาคม 2560 เป็นต้นมา โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นต้องเริ่มดำเนินการต่าง ๆ ภายใน
ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จากผลการเลือกตั้งที่ออกมาพรรคการเมืองที่ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ
โดยประชาชนเจ้าของประเทศที่จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและให้คำตอบที่ดีที่สุดแก่สังคม ในขณะที่พรรค
การเมืองเองหากต้องการจะเป็นผู้ได้รับชัยชนะในสนามเลือกตั้งครั้งนี้คงต้องมีกลยุทธ์ในการหาเสียงที่เหมาะสม
กับสภาพบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน อีกทั้งต้องมีนโยบายพรรค ที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของ
ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน นโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการทำงาน
ของพรรคที่เป็นรัฐบาลต้องสนใจที่จะกำหนดนโยบายที่ดีและให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุข ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้กับประชาชน
และความเจริญให้แก่ประเทศนโยบายถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการ
บริหารประเทศ โดยลักษณะปัจจัยที่ส่งผลต่อความไว้วางใจมีดังนี้

1.1 ด้านนโยบายว่าด้วยท้องถิ่น

นโยบายท้องถิ่นที่ผ่านมา ที่ผ่านมาการเมืองท้องถิ่นไม่เกิดสาระต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากนัก ด้วยสาเหตุในหลายประการ อาทิ

- (1) เป็นเรื่องการต่อรองอำนาจทางการเมือง
- (2) เป็นการแย่งชิงโครงการงบประมาณพัฒนาลงในพื้นที่ตนเอง
- (3) การขอโครงการแบบนางบประมาณไปดำเนินการเอง มีปัญหาการส่งใช้เงินยืมจนเป็นปัญหาทวงติงจาก สตง. ผูกพันมาอย่างต่อเนื่อง
- (4) การไม่เข้าใจภารกิจหน้าที่ท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ มองแต่เรื่องโครงการก่อสร้างเพราะใช้เม็ดเงินได้มากกว่า ไม่มีเรื่องสาธารณภัยความเดือดร้อนของชาวบ้าน เช่นความสงบเรียบร้อยภายใน โรคระบาดทั้งพืชสัตว์และมลภาวะ สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม การศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาอาชีพ การสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น

1.2 ด้านบริการสาธารณะ (Public Service)

“การบริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ ทั้งนี้ บริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) บริการสาธารณะปกครอง คือกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือบริการสาธารณะที่เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (วิสาหกิจเอกชน)
- (3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือบริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไรเช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑน์ การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ

2. ปัจจัยด้านประสิทธิผลการทำงาน

ความสำคัญของประสิทธิผล ว่าเป็นความสามารถขององค์กรในการสร้างการปฏิบัติการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ โดยบางครั้งไม่ได้คำนึงถึงปริมาณทรัพยากรที่ใช้ในกระบวนการของการดำเนินงานและได้ให้ความสำคัญในความแตกต่างระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผลไว้

ว่า ประสิทธิภาพนั้นถือได้ว่าเป็นการที่มีการใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองน้อยที่สุด แต่ในส่วนของประสิทธิผลนั้น ได้คำนึงถึงความสำคัญในแง่ความสามารถที่จะบรรลุในเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่สองคำนี้ มีความหมายที่ใกล้เคียงและเกี่ยวข้องกันคือองค์การจะมีวิธี ดำเนินการปฏิบัติการในการใช้ทรัพยากรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุดโดยมีเป้าหมายคือประสิทธิผล (Worapol Suphanuam, 2011) ความสำคัญในเรื่องประสิทธิผลองค์การว่า ประสิทธิภาพนั้นได้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและกว้างขวาง ตั้งแต่ยุคแรกในการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การและถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญ เพราะเป็นแก่นของแนวคิดที่มีผลในการขับเคลื่อนองค์การในด้านต่าง ๆ เช่นโครงสร้างขององค์การวัฒนธรรมขององค์การภาวะผู้นำการวางแผนทางด้านยุทธศาสตร์ขององค์การเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเพราะเป็นเป้าหมายสูงสุดของผู้บริหารที่จะต้องบรรลุถึงและประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness) ก็ยังมีความสำคัญต่อทิศทางขององค์การเพราะเป็นการมองในระดับขององค์การที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ในระยะสั้นและระยะยาวทั้งในเชิงกระบวนการและผลลัพธ์ ซึ่งสามารถที่จะส่งผลในเรื่องของความอยู่รอดขององค์การด้วย (Prin Boonchaloei, 2013)

3. ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)

การสื่อสารถือเป็นหัวใจสำคัญของการติดต่อสัมพันธ์ของมนุษย์ ในทางการเมืองการสื่อสารทำหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้และข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองหรือที่เรียกว่า การสื่อสารทางการเมือง ทำให้เกิดการไหลเวียนของสารอันจะช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ ในทางการเมือง และสามารถตัดสินใจประเด็นทางการเมืองได้อย่างถูกต้องและมีเหตุผล นั่นคือ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสื่อสารทางการเมืองเป็นกระบวนการถ่ายทอด และการแพร่ของข่าวสารทางการเมือง อันเกี่ยวกับการเมืองระหว่างผู้มีตำแหน่งทางการเมืองกับประชาชน หรือระหว่างนักการเมืองกับสถาบันทางการเมืองที่ครอบคลุมการสื่อสาร ในทุกกิจกรรมของมนุษย์ทางสังคมและการเมือง รวมทั้งเป็นการจัดระเบียบทางสังคม เพื่อให้คนในสังคม เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสังคมการเมือง เช่น การเข้าร่วมทางการเมือง การเลือกสรรคทางการเมือง การสื่อสารทางการเมืองไว้ว่า “เป็นการอธิบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ (รายได้จากภาษี) อำนาจรัฐ (ใครเป็นผู้มอบอำนาจในการตรากฎหมายการตัดสินใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร) การอนุญาตที่เป็นทางการเมือง (รัฐจะให้ประโยชน์หรือลดโทษอย่างไร (Surapong Sothanasaehtian, 1990; Citrin, 2007)

1. การสื่อสารทุกรูปของนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการเมืองในการบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. การสื่อสารที่ส่งถึงนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการเมืองโดยผู้ที่ไม่ใช่นักการเมือง เช่น ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง และคอลัมนิสต์หนังสือพิมพ์

3. การสื่อสารและกิจกรรมของบุคคลที่กล่าวมาข้างต้น ที่ปรากฏในการรายงานข่าวบทรณานิการ และรูปแบบอื่น ๆ ของสื่อในการกล่าวถึงการเมือง (Alongkorn Araksang, 2010)

4. ปัจจัยด้านบุคลิกภาพ

บุคลิกภาพของผู้นำมีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการบริหารงานเป็นอย่างมาก ผู้นำที่มีบุคลิกภาพดีย่อมได้รับการยอมรับนับถือจากผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อการยอมรับเกิดขึ้นการบริหารงานย่อมดำเนินไปได้อย่างราบรื่นเพราะจะได้รับความร่วมมือในทุก ๆ ด้านบุคลิกภาพจึงเป็นเรื่องที่นักวิจัยให้ความสนใจศึกษาค้นคว้าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือกสรรหาผู้นำให้สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศ ผู้นำจึงจำเป็นจะต้องมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม เป็นผู้นำที่ทันสมัย ซึ่งบุคลิกภาพเป็นลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลที่แสดงออกถึงความเป็นตัวตนของแต่ละบุคคลนั้น ๆ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของบุคลิกภาพ 5 ประการคือ การควบคุมทางอารมณ์ที่แสดงเป็นพฤติกรรมออกมาจากภายในเป็นพฤติกรรมภายนอกทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งเชิงบวกจะทำให้มีลักษณะที่ดีและเชิงลบจะเป็นลักษณะที่ไม่ดี หรือเป็นการแสดงอาการตามอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลนั้น ๆ หรือการควบคุมบังคับหรือเป็นแสดงพฤติกรรมช่วยสร้างความเชื่อมั่น และทำให้บุคคลอื่นเกิดความรู้สึกยินดีและไม่ยินดี

สรุป

ความไว้วางใจเป็นหัวใจสำคัญของการเข้ามามีส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เพราะประชาชนคือผู้เสียภาษี และเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากประชาชนขาดความไว้วางใจแล้วหน่วยงานภาครัฐก็จะขาดความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนเห็นว่านักการเมืองถือเป็นบุคคลสาธารณะ จึงต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าปกติจะทำกิจกรรมที่ทำอะไรก็จะเกิดประเด็นที่ประชาชนรับรู้ได้ หรือบางครั้งผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งประชาชนจะคาดหวังกับนักการเมืองที่ตนเองเลือก ทฤษฎีความไว้วางใจทางการเมือง ประกอบด้วย 1. ทฤษฎีความไว้วางใจทางการเมืองของ Kenneth Newton & Pippa Norris มี 3 ตัวแบบ คือ 1.1 ตัวแบบในแง่ของจิตวิทยาสังคม 1.2 ตัวแบบในแง่สังคมและวัฒนธรรม (The Social and Cultural Model) 1.3 ตัวแบบในแง่ของผลงาน สถาบัน (The Institution Performance Model) 2. ทฤษฎีความไว้วางใจของ Stephen R. Covey ฉะนั้น ปัจจัยที่ประชาชนมอบความไว้วางใจทางการเมืองให้แก่ข้าราชการท้องถิ่นนั้นอาจได้แก่ 1. ปัจจัยด้านนโยบาย 1.1 ด้านนโยบายว่าด้วยท้องถิ่น 1.2 ด้านบริการสาธารณะ (Public Service) 2. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการทำงาน 3. ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) 4. ปัจจัยด้านบุคลิกภาพ

องค์ความรู้ที่ได้รับ

นักการเมืองท้องถิ่นที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนนั้นจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำ มีความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์กว้างไกล มองไกล มองรอบด้าน มีประสบการณ์ในการทำงาน มีทักษะในการบริหารงาน มุ่งมั่นที่จะให้งานประสบผลสำเร็จ มีคุณธรรมจริยธรรม มีการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิตของประชาชน มีนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นได้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน นโยบายตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี และสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ มีการสื่อสารกับประชาชนด้วยวาจาที่สุภาพ มีอัธยาศัยดี พูดจาน่าเชื่อถือ คำพูดจาทำให้ประชาชนรู้สึกมีความเป็นกันเอง อบอุ่นใจ สื่อสารข้อมูลที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน มีกระบวนการทำงานที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนน คลองน้ำเสีย สวนสาธารณะเพื่อสุขภาพ ได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่รับผิดชอบ ดังภาพ



ภาพที่ 1 แสดงความไว้วางใจทางการเมือง

เอกสารอ้างอิง

- Alongkorn Araksang. (2010). *Development of Communication and Political Participation in Thai Society from 1957 to 2010*. Bangkok: Thammasat University.
- Bandura, A. (1977). *Social Learning Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Boies & Corbett, as cited in Knoll. (2007). *The Relative Importance of Ability, Benevolence, and Integrity in Predicting Supervisor-Subordinate and Peer Trust* (Unpublished master's thesis). The University of Guelph, Guelph, Canada.
- Citrin, J. (2007). "Political Alienation as a Social Indicator: Attitudes and Action." *Social Indicators Research*, 4(1), 381-419.
- Covey, S. R. (2004). *The 8th Habit: From Effectiveness to Greatness*. New York: Simon & Schuster.



- Covey, S. R. (2006). Three Roles of Leadership in the New Paradigm. In F. Hesselbein & G. Dessler (Eds.), *Personnel/Human Resource Management* (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Tan, H. H. (2000). "The Trusted General Manager and Business Unit Performance: Empirical Evidence of a Competitive Advantage." *Strategic Management Journal*, 21, 563-576.
- Dietz, Hartog, & Deanne. (2007). "A Robust Case for Strong Action to Reduce the Risks of Climate Change." *World Economics*, 8(1), 121-168.
- Gamson, W. A. (1968). *Power and Discontent*. Evanston, IL: The Dorsey Press.
- Gerth, H., & Mills, C. W. (1964). *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hardin, R. (1999). *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Healey, J. (2007). *Radical Trust: How Today's Great Leaders Convert People to Learning*. New York: John Wiley & Sons.
- Kowit Puangngam. (2006). *A New Dimension of Local Government: Vision of Decentralization and Local Administration*. Faculty of Social Work. Bangkok: Thammasat University.
- Kramer, R. M. (2006). *Organizational Trust: A Reader*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power: Two Works*. Wiley.
- McNair, B. (2003). *An Introduction to Political Communication (2nd ed.)*. New York, NY: Routledge.
- Office of the Civil Service Commission. (2007). *Guidelines for Establishing Transparency Standards for Government Agencies*.
- Prin Boonchaloei. (2013). *Organizational Culture, Learning Organization, and Organizational Effectiveness of the Judiciary: A Structural Equation Model* (Doctoral dissertation in Social Development and Environmental Management). Faculty of Social Development and Environmental Management, National Institute of Development Administration.
- Rosenberg. (1993). *A Dictionary of Modern Politics (2nd ed.)*. London: Europa Publications Ltd.
- Surapong Sothanasaethian. (1990). *Communication and Society*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Turton, A. (1987). *Production, Power, and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmers' Groups*. Report for UNRISD.
- Worapol Suphanuam. (2011). *Problems and Obstacles in the Work of Police Officers in the Child and Women's Welfare Division* (Master's thesis in Justice Administration). Faculty of Social Work, Thammasat University.