

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทของการเป็นผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย, การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ ตลอดจนมีความสามารถในการพัฒนาองค์กร ให้มีความทันสมัยตามยุคปฏิรูประบบข้าราชการ หรือยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งภาวะการเป็นผู้นำจะต้องมีองค์ความรู้ที่เป็น องค์ประกอบที่มีความหลากหลาย มีหลักการในการทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเขตพื้นที่ของตนเองและมีหลักการบริหารที่เป็นหลักของธรรมาภิบาลโดยนำระบบคิดที่มีในภาวะการเป็นผู้นำออกมาใช้ในการบริหารงานให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงมีแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานและแนวทางการศึกษาดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory)

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือแนวคิดที่ว่าด้วย "การกระจายอำนาจ" (Decentralization) อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายต่อกำ คำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้/กล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายในบริบทเดียวกันก็ยังมีแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้นในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น

โกลิน พลกุล (2528 :4, 7) และ อิศสระ นิติศัพท์ประภาส (2533: 1) ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าว ถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลัก

ภาษาคือ "การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง" ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ "อำนาจ" ที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้น การกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า "การกระจายอำนาจ" นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า "อำนาจ" ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมา หมายถึง "อำนาจอธิปไตย" ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหมือนความคิด หรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปัน หรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริง ความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้ มิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง "อำนาจการตัดสินใจ" ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า "คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่เป็นการแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆรวมกัน"

2.1.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลาง หรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาเมือง ในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537) ให้คำนิยามว่า “กระจายอำนาจ” เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้จัดองค์กรขึ้น โดยความเห็นชอบของส่วนรวม ที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น

อารีย์ วงศ์อารยะ (2537) ให้คำนิยามว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึงการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่าง ในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผน โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ประยูร กาญจนดุล (2538) ให้ความหมายไว้ว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึงการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

2.1.3 หลักการของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ได้แก่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ประยูร กาญจนดุล ได้ให้หลักการกระจายอำนาจดังนี้.

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครอง จะต้องมียกฐานะการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาล การมียกฐานะการเป็นนิติบุคคลต่างหากก็เพื่อ

ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจกระทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นมีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ และ นำรายได้นั้นมาบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนถึงการบริการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ(Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบาง

หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจตามเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้ว จะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่นการสื่อสารวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยบริการส่วนท้องถิ่น

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

นักวิชาการด้านบริหารได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้นำที่แตกต่างกันออกไปหลายแนวคิด ซึ่ง Stogdill (อ้างใน คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540 : 34-35) ได้สรุปแนวคิดต่างๆ เหล่านี้เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำได้เป็น 6 ทฤษฎี ดังนี้ คือ

1. ทฤษฎีมหานบุรุษ (Great Man Theories)
2. ทฤษฎีสิ่งแวดล้อม (Environmental Theories)
3. ทฤษฎีบุคคลกับสถานการณ์ (Personal - Situation Theories)
4. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ - ความคาดหวัง (Interaction Expectation Theories)
5. ทฤษฎีมนุษยนิยม (Humanistic Theories)
6. ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Humanistic Theories)

2.2.1 ทฤษฎีมหานบุรุษ (Great Man Theories)

ในระยะเริ่มแรก มีนักทฤษฎีหลายคนได้รับอิทธิพลจาก Galton (อ้างใน คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540: 34) โดยได้ศึกษาพันธุกรรมของมหานบุรุษ และอธิบายให้เห็นว่า ภาวะผู้นำ สืบทอดทางบรรพบุรุษ ทฤษฎีนี้ เชื่อว่าผู้นำมีลักษณะพิเศษบางประการที่ผู้ตามไม่มีหรือถ้าผู้นำ

และผู้ตามต่างก็มีลักษณะพิเศษบางประการด้วยกัน ผู้นำก็จะมีลักษณะเช่นนั้น เหนือกว่า หรือมากกว่าผู้ตาม ลักษณะพิเศษเหล่านี้อาจจะรวมถึงพลังกาย พลังสมอง และพลังศีลธรรมที่สืบเนื่องมาจากพันธุกรรมหรือการแต่งงาน ตลอดจนสภาวะแวดล้อมแต่ละยุคแต่ละสมัย (ดิน ปรัชญาพุทธ, 2535: 635) บุคคลที่จะเป็นผู้นำได้นั้น เพราะเขาเกิดมาพร้อมกับลักษณะบางอย่างที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำ หรืออย่างที่เรียกว่า เกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ (Born leader) มิใช่มาฝึกเพื่อเป็นผู้นำภายหลัง (Trained leader) คุณลักษณะของการเป็นผู้นำนี้ถือว่าเป็นพันธุกรรมที่สามารถถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2525: 20)

2.2.2 ทฤษฎีสิ่งแวดล้อม (Environmental Theories)

นักทฤษฎีกลุ่มนี้ เชื่อว่า ผู้นำมีผลมาจากเวลา สถานที่ และสภาพแวดล้อม (คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540: 35) การที่บุคคลหนึ่งจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำนั้น ขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมตามกาลเทศะ กล่าวคือ ผู้นำจะเป็นผู้สามารถแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้ในยามวิกฤต เช่น สงคราม เป็นต้น ทฤษฎีนี้เชื่อว่าภาวะผู้นำจะสืบเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สภาพแวดล้อมก่อให้เกิดภาวะผู้นำในยุคและสมัยหนึ่ง (ดิน ปรัชญาพุทธ, 2535: 636)

2.2.3 ทฤษฎีบุคคลกับสถานการณ์ (Personal - Situation Theories)

นักทฤษฎีมหาบุรุษและทฤษฎีสิ่งแวดล้อม อธิบายภาวะผู้นำมาจากแหล่งที่ทำให้เกิดผู้นำเพียงอย่างเดียว แต่ทฤษฎีบุคคลกับสถานการณ์นั้น มีองค์ประกอบ 2 อย่างคือ ลักษณะของบุคคลเช่น สติปัญญาและคุณลักษณะที่แสดงออกของแต่ละบุคคล และสถานการณ์บางอย่างภายใต้บุคคลนั้นปฏิบัติงานอยู่ (คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540: 35) การศึกษาผู้นำโดยเน้นตัวผู้นำเพียงอย่างเดียว นั้น เป็นการศึกษาที่ไม่สมบูรณ์ ควรจะได้มีการศึกษาถึงสภาวะแวดล้อมด้วยเพราะการเป็นผู้นำนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์เป็นสำคัญ ยกตัวอย่าง ผู้ที่มีความฉลาดไม่ได้หมายความว่าเขาจะเป็นผู้นำได้ทุกโอกาส แต่ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ บางสถานการณ์ก็ไม่ต้องการคนอย่างเขาเป็นผู้นำกลุ่ม ดังนั้น การศึกษาการเป็นผู้นำจึงต้องศึกษาสถานการณ์ควบคู่กันไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์การเป็นผู้นำให้ลึกซึ้งจะต้องดูความสำคัญระหว่างปัจจัยสองประการ

คือคุณลักษณะของผู้นำและเหตุการณ์ที่เผชิญหน้าของกลุ่ม ปัจจัยสองประการนี้มีความสำคัญมากตามความคิดของทฤษฎีนี้ ผู้นำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเขามีลักษณะที่สอดคล้องกับสถานการณ์ เหตุการณ์อย่างหนึ่ง อาจต้องการผู้นำอีกแบบหนึ่ง เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลง การเป็นผู้นำของเขาก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตามทฤษฎีนี้สามารถนำไปใช้เป็นเหตุผล

อธิบายได้ว่า ทำไมผู้ที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่เลย จึงสามารถกลายมาเป็นผู้มาได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะ สถานการณ์อำนวยให้ (สุเมธ เดียวอิสเรศ, 2527: 52)

2.2.4 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ - ความคาดหวัง (Interaction Expectation Theories)

นักทฤษฎีกลุ่มนี้เริ่มจาก Homan ได้พัฒนาทฤษฎีบทบาทของผู้นำโดยใช้ตัวแปร 3 ตัว คือ การปฏิบัติ (Action) ปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ความรู้สึก (Sentiments) ถ้าเพิ่มอัตราความถี่ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และร่วมกันทำกิจกรรมจะทำให้รู้สึกผู้พ้องกันมากยิ่งขึ้น Gelton (คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540: 35)

ภาวะผู้นำเกิดจากพฤติกรรมของกลุ่ม และความคาดหวังของกลุ่มที่เชื่อว่า บุคคลใดจะนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุด สมาชิกคนหนึ่งคนใดของกลุ่มอาจจะเป็นผู้มาได้ หากบุคคลนั้นมีลักษณะเหมาะสมเป็นผู้ริเริ่มบทบาทนำกลุ่ม และบทบาทเหล่านั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของกลุ่มและเป็นที่ยอมรับของกลุ่มด้วย นั่นคือ จะต้องมีการปะทะสัมพันธ์กับตัวแปรใหญ่ๆ หลายตัว เช่น บุคลิกภาพของผู้นำ ลักษณะของผู้ตาม รวมทั้งทัศนคติและปัญหาต่างๆ ของผู้ตาม ลักษณะของกลุ่ม ความสัมพันธ์ของกลุ่ม สถานการณ์ต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนด ซึ่งได้แก่สิ่งแวดล้อมและสภาพของงาน (สมคิด บางโม, 2538: 220)

2.2.5 ทฤษฎีมนุษยนิยม (Humanistic Theories)

ทฤษฎีนี้ อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์โดยธรรมชาติแล้ว ต้องการได้รับการจูงใจ และโดยธรรมชาติองค์กรจะมีโครงสร้างและมีการควบคุม จึงเป็นหน้าที่ของผู้นำที่จะจัดระบบองค์กร หากส่งเสริม จูงใจสมาชิกให้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ทฤษฎีนี้ จึงเน้นธรรมชาติของมนุษย์และการปรับสภาพแวดล้อมขององค์กรให้เกิดความอิสระกับสมาชิก และสร้างแรงจูงใจ สนองความต้องการของแต่ละบุคคล (คุณวุฒิ คนฉลาด, 2540: 36) ในขณะที่ สุเมธ เดียวอิสเรศ, (2527: 53) ได้กล่าวถึงทฤษฎีมนุษยนิยมว่า เน้นความสำคัญที่ตัวบุคคลคือ เน้นตัวมนุษย์และสร้างหลักการ โดยอาศัยธรรมชาติของมนุษย์เป็นเกณฑ์ นักทฤษฎีกลุ่มนี้ มองเห็นว่า ผู้นำกลุ่มจะต้องมีแนวคิดดังต่อไปนี้

1. เน้นธรรมชาติของมนุษย์เป็นหลัก มนุษย์รักความอิสระ มีความต้องการ ความหวัง ความตั้งใจ และแรงจูงใจในการทำงาน
2. เมื่อมนุษย์ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร ธรรมชาติขององค์กรย่อมจะมีการควบคุมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
3. ภารกิจของผู้นำคือ จัดและปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือส่งเสริมบรรยากาศขององค์กรให้เอื้ออำนวยต่อธรรมชาติของมนุษย์ เพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มที่ และพร้อมที่จะตอบ

สนองความต้องการส่วนบุคคล และในขณะเดียวกันก็ทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามต้องการด้วย

2.2.6 ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Humanistic Theories)

ทฤษฎีนี้ อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การที่ผู้ตามหรือยินยอมคล้อยตามผู้นำ ก็เพราะว่าทั้งสองฝ่ายมี "สัญญา" ที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์ทั้งคู่ (ดิน ปรัชญพทธี, 2535: 636) พฤติกรรมของบุคคล เป็นเรื่องของภาวะตั้งสรีระระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้นำฝ่ายหนึ่ง กับผู้ตามอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ผู้นำก็คาดหวังผลงานจากลูกน้อง ต้องการได้รับการยอมรับทางสังคม ทางชื่อเสียงต่างๆ ขณะเดียวกัน ผู้ตามก็หวังผลจากการทำงานอันได้แก่ รางวัลซึ่งผู้นำครอบครองอยู่ ดังนั้น ถ้าผู้นำต้องการผลงาน ต้องการชื่อเสียงซึ่งลูกน้องมีส่วนสร้าง ผู้นำก็ต้องใช้วิธีการบริหารที่สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น ขณะเดียวกัน เมื่อลูกน้องต้องการรางวัลจากผู้นำ ก็ต้องทำสิ่งที่ผู้นำพึงพอใจ และผลผลิตของผู้ได้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันพฤติกรรมผู้ได้บังคับบัญชาก็อาจมีผลต่อพฤติกรรมผู้นำได้เช่นกัน (สุพิณ เกชาคุปต์, 2536: 159)

ความหมายของผู้นำ

สำหรับความหมายของคำว่า “ผู้นำ” นั้น ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันหลายประการตามลักษณะ บทบาทและหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติดังนี้

จิรพรรณ กาญจนจิตรา (2522: 47) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้นำ” ไว้ว่า หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่มและสามารถใช้ความรู้นั้นช่วยให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ในสถานการณ์ต่างๆ เป็นการมองผู้นำในด้านการเป็นผู้มีความรู้พิเศษเหนือกว่าคนอื่นที่ทำให้เกิดความสำเร็จของตนเอง ในขณะที่ (โสภา ชูพิกุลชัย 2522, 75) กล่าวว่า “ผู้นำ” คือผู้ที่มีสมาชิกในกลุ่มนิยมชื่นชอบ เป็นผู้ที่อยู่ท่ามกลางความสนใจหรือความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม เป็นผู้ที่ได้รับเลือกขึ้นมาอย่างเป็นทางการและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป การเป็นผู้นำ ไม่ใช่แค่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ยังต้องคำนึงถึงว่า การเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของผู้นำ กับ สมาชิกภายในกลุ่มและกระบวนการทางสังคมด้วย ซึ่ง Moris R.T และ Seenan (1958: 16) มีความเห็นว่า “ผู้นำ” คือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น โดยได้รับการยอมรับของบุคคลในกลุ่มเพื่อที่จะนำสมาชิกภายในกลุ่มหรือดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้

Pfiffner and presthus (1965: 350) ได้ให้ความหมายของผู้นำในเชิงปฏิบัติว่าเป็นผู้นำที่บริหารงานของกลุ่มโดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การจูงใจ การริเริ่ม การประนีประนอม

และการประสานงานสำหรับการศึกษาของกลุ่มพฤติกรรมนั้น จะเน้นความสำคัญของภาระหน้าที่ของผู้นำเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการเป็นส่วนใหญ่ พฤติกรรมของผู้นำดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และอำนาจบารมีเป็นเครื่องมือ ทั้งในลักษณะที่เป็นแบบพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Bell (1969: 112) ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า เป็นผู้ซึ่งอยู่ในอำนาจหรือในตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ นำ เป็นผู้ซึ่งสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรและจัดการต่อสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ มากกว่าคนอื่น ๆ ในชุมชนนั้น ๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ปรารถนา ทั้งของตนเองและของสมาชิกของชุมชน

Whitehead (1963: 68) กล่าวว่า ผู้นำคือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคนอื่น ๆ ในกลุ่ม และเป็นผู้ที่สามารถช่วยเหลือผู้อื่นในสิ่งที่ผู้อื่นร้องขอ สามารถชี้นำหนทางให้ผู้อื่นทำตาม โดยผู้ตามให้ความเชื่อฟัง

Berby (1972: 43) กล่าวว่า ผู้นำคือ บุคคลที่สามารถชักจูงให้คนอื่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตัวเอง สามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้ และนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ธรรมรส โชติคุณุช (2519: 131) ได้ให้ความหมายของ "ผู้นำ" ไว้ว่า เป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาหรือได้รับการยกย่องขึ้นมาให้เป็นหัวหน้า มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และอาจชักพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชน ไปในทางที่ดีหรือชั่วได้

พัฒน์ บุญรัตพันธ์ (2527: 128-129) ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้ที่มีบุคลิกภาพเด่น ประกอบกับมีความสามารถพิเศษในชุมชน หรือในท้องถิ่น นั้นๆ ซึ่งในกลุ่มแต่ละกลุ่มย่อมประกอบด้วย บุคคลที่มีบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ หรือทักษะที่แตกต่างกันไป ในขณะที่ทุกคนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในฐานะที่เป็นหนึ่งของกลุ่ม จะต้องยอมรับนับถือความคิดเห็นของกันและกัน ด้วยเหตุนี้เอง สถานการณ์ที่บีบตัวขึ้น จึงผลักดันให้สมาชิกของกลุ่มบางคนกลายเป็นผู้นำ ย่อมเนื่องมาจากคุณลักษณะพิเศษประจำตัวอีกด้วย เช่น ความซื่อสัตย์ สุจริต ความยุติธรรม ความโอบอ้อมอารี และ ความเสียสละ

นอกจากนี้ ยังมีความหมายถึง บุคคลซึ่งมีบุคลิกภาพ อุปราณี และความสามารถที่ดีเด่น ในสถานการณ์หนึ่ง หรือในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่สามารถจูงใจประชาชน ให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม และลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

จากความหมายของผู้นำที่ได้ยกมากล่าวทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่า "ผู้นำ" หมายถึง บุคคลที่มีบุคลิกภาพโดดเด่น มีความรู้ความสามารถ เป็นผู้ที่มีความริเริ่มในการเป็นผู้นำการ

เปลี่ยนแปลง และเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกภายในกลุ่ม โดยอาจได้รับการเลือกขึ้นมาอย่างเป็นทางการ หรืออาจเกิดจากสถานการณ์อำนาจ เพื่อที่จะดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย

วิธีการศึกษาผู้นำ

ในการศึกษาผู้นำทางการเมืองนั้น จะต้องดูลักษณะเด่นของแต่ละคน และตอนก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองว่าเขาทำอย่างไร ซึ่งวิธีการของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ดังนั้น ในการศึกษาควรจะดูในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง
2. การใช้อำนาจทางการเมือง
3. การรักษาอำนาจทางการเมือง

ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นนั้น แต่ละคนก็จะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป และความแตกต่างเหล่านี้ก็ต้องมีคำอธิบาย ในส่วนหนึ่งที่จะใช้อธิบายนั้นก็คือ ประสบการณ์ซึ่งแต่ละคนมีไม่เหมือนกัน ซึ่งทำให้พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาแตกต่างกัน การที่จะอธิบายพฤติกรรมของการเมืองก็จะต้องเข้าใจพฤติกรรมได้ทุกๆ ไปเสียก่อน อันจะทำให้เข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองก็จะต้องเข้าใจพฤติกรรมโดยทุกๆ ไปเสียก่อน อันจะทำให้เข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองได้ง่ายขึ้น ส่วน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2540) ได้กล่าวถึงวิธีการศึกษาแบบของผู้นำในแง่ของบุคลิกภาพและคุณสมบัติที่จำเป็นที่ผู้นำจะต้องมีเพื่อที่จะทำให้เป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพในการจูงใจคน สามารถทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ด้วยความเต็มใจเต็มกำลังความสามารถพร้อมยกตัวอย่างของผู้นำ 3 แบบ ตามวิธีการจำแนกของ Unis Auren (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา , 2540: 97-98) ดังนี้

1. ผู้นำแบบอิตินิยมหรือแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership) เป็นผู้นำที่ชอบรวบอำนาจ ไม่ยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
2. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez - Faire Leadership) เป็นผู้นำที่ปล่อยให้ลูกน้องมีอิสระอย่างเต็มที่ ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกกระทำการต่างๆ จึงเป็นผู้นำที่ไม่สามารถใช้อำนาจที่ใช้บังคับบัญชาลูกน้องได้
3. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ยอมรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้ร่วมงานอื่นๆ แล้วจึงตัดสินใจปัญหาและสั่งการตามความคิดเห็นของคนส่วนมาก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภาวะการเป็นผู้นำ หรือแบบของผู้นำที่เกิดขึ้นในผู้นำแต่ละคนนั้น เป็นผลจากพฤติกรรมของผู้นำเอง ฌองส์ สีนส์ว็สดี (2527: 24-27) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะนิสัย (Characteristics) ซึ่งหมายถึง สิ่ง 3 ประการคือ ความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Value) และ บุคลิกภาพ (Personality)
2. สิ่งกระตุ้นพฤติกรรม (Stimulus Object) และความเข้มข้นของสิ่งกระตุ้นพฤติกรรม (Strength of Stimulus Object)
3. ทักษะ (Attitude)
4. สถานการณ์ (Situation)

2.3 ทฤษฎีบทบาท (Role Theory)

บทบาท (Role) ได้แก่ ส่วนที่เคลื่อนไหว (Dynamic) ของสถานภาพ โดยทั่วไป สมาชิกของสังคม มักแสดงบทบาทตามสถานภาพของแต่ละคนในสังคมที่ตนสังกัดอยู่เสมอ โดยเฉพาะ Judson R. Landis ได้ให้คำนิยามของบทบาทว่า หมายถึง พฤติกรรมหรือความประพฤติของคนที่เป็นเจ้าของสถานภาพพิเศษนั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หมายถึงการประพฤติปฏิบัติตามสถานภาพ

บทบาทหมายถึงข้อกำหนดแห่งพฤติกรรมระหว่างบุคคลซึ่งผูกพันกับบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่ลักษณะเฉพาะตัวบางประการประเภทอาทิเช่น สถานภาพ (Status) หรือ ตำแหน่ง (Position) ฉะนั้นบทบาทเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ในกระบวนการปติสังสรรค์ทางสังคม และปติสังสรรค์กับคนอื่น บุคคลที่ต้องพิจารณาตนเองและคนอื่น ๆ ว่าเจ้าของ "สถานภาพ" บางชนิด และเขาได้ใช้สิ่งที่เขาเรียนรู้ อะไรเป็นความ "คาดหวัง" (Expectation) ซึ่งผูกพันกับสถานภาพ นั้น ๆ เป็นเครื่องแนะนำการกระทำของเขา แนวความคิดทางบทบาทแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่ แนวความคิดทางโครงสร้างนิยม และลักษณะแนวปติสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม

แนวโครงสร้างนิยม มุ่งสนใจเนื้อหาโครงสร้างและหน้าที่ของสถานภาพสังคม การจัดระเบียบและผลของบทบาทต่าง ๆ ต่อระบบกล่าวคือ บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคม ถูกคาดหวังไว้ว่า บุคคลในสถานภาพใดควรมีสถานภาพใด ควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คิดว่าเป็นนิยม ตามบรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ๆ

ส่วนในแนวปติสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม ให้ความสำคัญกับกระบวนการ ซึ่งบุคคลจะทำความเข้าใจว่า บุคคลอื่นให้ความสำคัญ คาดหวังกับตนเองอย่างไร ในการที่จะมีบทบาททางสังคม อันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีปติสังสรรค์ทางสังคมต่อกัน

2.4 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พัทธา สายหู (2510) ได้ศึกษาลักษณะผู้นำท้องถิ่นในเขตพัฒนาภาคใต้ ได้กล่าวเรื่องผู้นำชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่บ้านได้ดังนี้

ในสังคมหมู่บ้าน ชาวบ้านมักถือตัวว่ามีฐานะ มีศักดิ์ศรีเสมอกันในหมู่บ้านไม่มีใครคนใดคนหนึ่ง ที่จะมียศวรรณะ หรือตำแหน่งบังคับบัญชาเหนือเพื่อนบ้านอื่นอย่างจริงจัง นอกเสียแต่จะมีระบบอื่นเข้ามาแทรกแซง เช่น ในด้านการปกครอง ชาวบ้านอยู่ด้วยกันตามลำพังไม่มีใครมอบอำนาจการปกครองเพื่อนบ้านได้อย่างจริงจัง แต่ถ้าทางราชการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านมอบหมายหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายให้ชาวบ้านก็ยอมให้ว่า ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจมากกว่าตน เพราะได้รับมอบหมายจากทางราชการ

ลักษณะข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการยอมรับ เชื่อฟังของประชาชนต่ออำนาจที่เหนือกว่า คืออำนาจที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับจากรัฐบาล

สุเทพ สุนทรเกตุ (2510) ได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะผู้นำท้องถิ่นอำเภออำเภอมะนัง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าลักษณะผู้นำยังลักษณะดั้งเดิม ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่างเป็นผลผลิตของสังคม เช่นผู้ใหญ่บ้าน เจ้าอาวาส ครู โรงเรียน และชาวบ้านที่อาวุโส ประพฤติตัวก็ได้รับความนิยมนอกจากชาวบ้าน ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำท้องถิ่น และผู้นำเหล่านี้ก็มีอิทธิพลและความสามารถในการของความร่วมมือจากชาวบ้านอยู่ในขอบเขตจำกัดคือเฉพาะโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ที่เห็นผลทันตาเท่านั้น

สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2510) ได้ศึกษาเรื่องกำนัน: บุคลิกภาพและทัศนคติพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจประชาชน(ชาวบ้านทั่วไป) ในชุมชนชนบทนั้น ๆ และมีฐานะเป็นผู้นำที่แท้จริงในชนบท การปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักจะเน้นในแง่การรักษาความสงบเรียบร้อย จนมิได้สนใจในการเปลี่ยนแปลงของสังคมในชนบทเท่าที่ควร

คณะกรรมการสภาวิชาชีพและสภาวิชาชีพประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ(2514) ได้ศึกษาเรื่องผู้นำในชนบทของประเทศไทยพบว่า ชาวบ้านหรือผู้นำท้องถิ่นมักจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ เช่นเป็นบุคคลที่มีอาวุโส เป็นบุคคลที่มีการศึกษามากกว่าชาวบ้านทั่วไป เป็นผู้มีความมั่นคง กล้าหาญ เสียสละ ทำคนให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชน ผู้นำท้องถิ่นมักจะเป็นผู้นำที่มีประสบการณ์นอกหมู่บ้านอย่างกว้างขวาง เคยไปในเมืองที่เจริญ สนใจติดตามข่าวสาร เช่นฟังวิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น การที่มีความรู้มาก เห็นมาก ทำให้ชาวบ้านยอมรับนับถือ นอกจากนั้นถ้ามีความชำนาญพิเศษ ก็อาจได้รับความนับถือมากเช่นกัน เช่น เคยเป็นข้าราชการมาก่อน เป็นหมอแผนโบราณ เป็นต้น ส่วนกรณีของบทบาทผู้นำพบว่า ผู้นำส่วนใหญ่จะมีบทบาท

บาทเกี่ยวกับการให้บริการแก่ชาวบ้านด้วยความเสียสละเพื่อท้องถิ่น อยากเห็นความเจริญ มุ่งมั่นที่จะทำความดีทุกวิถีทางเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ต้องการที่จะกระทำตนเป็นตัวอย่าง ลักษณะค่านิยมของชาวชนบทที่มีต่อผู้นำท้องถิ่น ที่เป็นที่น่าเชื่อถือของชาวบ้านที่สำคัญสำคัญคือ ให้ความช่วยเหลือแก่คนทั่วไปด้วยเมตตาจิต ซื่อสัตย์ พุคจริง ทำจริง ขยันทำงานอย่างสุจริต เป็นกันเอง เป็นที่พึ่งได้ มีตำแหน่งหน้าที่ เครื่องศาสนา โอบอ้อมอารี เป็นต้น

สมชัย รักรวิจิตร(2514) มุ่งศึกษาว่าใครเป็นผู้นำที่แท้จริงในระดับหมู่บ้าน และบทบาทที่ผู้นำในหมู่บ้านนี้ ควรมีในการพัฒนาและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของหมู่บ้านอย่างไร โดยใช้วิธีการแบบสังคมมิติ และพบว่าบุคคลที่ชาวบ้านยึดถือว่าเป็นผู้นำของเขาได้จะต้องเป็นผู้พิสูจน์ตัวเองว่า เป็นผู้ที่ชาวบ้านสมควรจะให้ความไว้วางใจ เป็นผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้าน เป็นผู้ที่มีใจและมีขีดความสามารถ ที่จะอุทิศประโยชน์ได้มาก เพื่อให้เกิดผลดีกับส่วนรวม และยังพบว่าเพศชาย ได้รับเลือกเป็นผู้นำในหมู่บ้านมากกว่าเพศหญิง และผู้นำมักจะมีช่วงอายุระหว่าง 33 - 47 ปี มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีตำแหน่งหน้าที่ในหมู่บ้าน มีการศึกษา มีความรู้ความชำนาญในเทคนิคบางอย่างตลอดจนมีความกระตือรือร้นมีความเชื่อมั่นในตนเองสูงรวมทั้งมีความคิดริเริ่มในอะไรใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการพัฒนาและปรับปรุงหมู่บ้าน

ปกรณ์ บุรณุปกรณ์ (2541) ทำการศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบร่างข้อบังคับงบประมาณ และระยะเวลาในการทำงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณประจำปี เช่น ผู้มีสิทธิอนุมัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย การใช้ข้อบังคับงบประมาณฉบับก่อนหน้าได้ หากข้อบังคับปีปัจจุบันยังไม่อนุมัติ จะเห็นได้ว่า การบริหารงาน งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีทั้งปัญหาและอุปสรรค ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ค่อนข้างอิสระ ฉะนั้นในระหว่างการพัฒนา ผู้ที่จะให้ความคิดเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการงบประมาณ ได้ดีที่สุดคือ กลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่สอดส่องดูแลหรือให้ความช่วยเหลือจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจไว้ดังนี้ (1) การปรับปรุงด้านการจัดเตรียมงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ต้องมีความชัดเจนและการปรับปรุงการจัดเก็บภาษี วิธีการประเมิน การประเมินผลการจัดเก็บ การจัดทำแผนและโครงการ พร้อมลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อประกอบงบประมาณ (2) ควรบริหารงบประมาณประจำปีองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดลำดับความจำเป็นในการใช้งบประมาณไว้ล่วงหน้า

ตลอดจนตรวจสอบรายได้ รายจ่าย ว่าเป็นไปตามแผน เป้าหมายเพียงใด หากคำเนินด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ควรหาวิธีการปรับปรุง แก้ไขปัญหาที่สำคัญคือ ควรเตรียมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้พร้อม (3) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย การทำการตรวจสอบการใช้จ่ายว่าเป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจเข้าตรวจสอบควรมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการตรวจสอบให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานใช้งบประมาณ ผลการปฏิบัติงานตามแผนเพื่อให้มีการตรวจสอบได้โดยง่าย หากว่าในกลุ่มผู้บริหาร อบต. ได้พัฒนาในองค์กรของตนเอง หาวิธีป้องกันการเกิดปัญหา และพยายามพัฒนาในส่วนของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แล้วจะส่งผลให้การบริหารและงบประมาณใน อบต. ทุกแห่งจะสามารถดูแลและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีในอนาคต

ระดม อินแสง (2541) ทำการศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ในจังหวัดน่าน พบว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่งมีบทบาทในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง และมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการบริหารและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นค่อนข้างน้อยแต่มีบางแห่งมีโครงการจัดการทรัพยากร ที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เช่น โครงการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โครงการจัดตั้งป่าชุมชน โครงการเยาวชนอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประชาคมตำบล กลุ่มองค์กรประชาชนที่มีบทบาทอย่างมากในปัจจุบัน ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคเป็นส่วนใหญ่ และปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้สนับสนุนโครงการต่างๆ ของ อบต. เป็นผลการศึกษาบ่งชี้ว่าการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ให้ได้ผลดีนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มประชาคมตำบล รวมทั้งกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์อยู่แล้วโดยที่ผู้บริหาร อบต. จะต้องให้ความสำคัญร่วมมือกับกลุ่มประชาคมตำบลและกลุ่มอื่นๆ ที่สำคัญผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการอนุรักษ์โครงการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับกลุ่มต่างๆในพื้นที่นั้นด้วย

มนัส สุริยสิงห์ (2543) ได้ทำการศึกษาบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่อิง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่อิง จังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎข้อบังคับ บทบาท และหน้าที่ของตนเองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ยังพบปัญหาข้อขัดข้องต่อหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล คือ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนา ปัญหาการขาดแคลนความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ และบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมด้วยปัญหาต่าง ๆ มาก ปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย ปัญหาการขาดความคิดริเริ่ม การแสดงออกของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การนำการแสดงความคิดเห็นในการประชุมปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมักยังต้องอาศัยการชี้แนะจากกรรมการบริหาร และข้าราชการประจำอยู่ อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบล ยังสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ผู้ศึกษา ใช้เป็นแนวทางในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- บทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นตัวแทนของประชาชนระดับตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- หลักของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540 ที่เน้นบทบาทของการเมืองภาคประชาชน โดยให้อำนาจแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบต่างๆ รู้ถึงบริบทอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างถูกต้อง จะทำให้การพัฒนาตำบล ในส่วนของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตามหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้ท้องถิ่นนั้น พัฒนาสู่ความเจริญอย่างยั่งยืน

- ประเด็นการกำหนดนโยบายพัฒนาพื้นที่ และ การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่น จาก นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจน ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์ข้อมูล ในการศึกษาวิจัย โดยกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

ภาพที่ 1. การเป็นผู้นำของ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

<p>ความรู้ และประสบการณ์ของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความรู้เรื่องกฎระเบียบ - ความรู้ + ประสบการณ์ในการทำงาน - ความเป็นผู้นำ - ความสามารถในการถ่ายทอด - ความสามารถในการจูงใจ - ความสามารถในการสั่งการ 	<p>บทบาทการทำหน้าที่ของนายกฯ องค์การบริหารส่วนตำบล</p> <ul style="list-style-type: none"> - บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น - บทบาทในการออกกฎหมาย และ - การกำหนดนโยบาย - บทบาทการช่วยเหลือราษฎร - บทบาทการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น - บทบาทการบริหารงานองค์กร
--	---