



การนำนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติ

อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นอุดมการณ์ของชาติที่น้อมนำมาจากพระปฐมบรมราชโองการในพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2493 ที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" ซึ่งพระปฐมบรมราชโองการที่เปรียบดังพระราชา-ปณิธานอันแน่วแน่แห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงปรารถนาที่จะเห็นแผ่นดินไทยเป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง และในพระราชกรณียกิจแห่งพระองค์ท่านที่ ได้ทรงประกอบมาโดยตลอดนั้น ก็เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า พระองค์ได้ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเพื่อสร้างสรรค์แผ่นดินไทยให้เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาอาชีพ พัฒนาแหล่งน้ำ หรือ การที่ทรงมีพระราชดำริคุณธรรม 4 ประการ เพื่อให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติอันจะยังความผาสุก และความสงบเรียบร้อยมาสู่สังคมไทยด้วยอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองเป็นอุดมการณ์ของชาติที่มีความสำคัญดังกล่าวแล้ว จึงสมควรนำมาศึกษาวิจัยว่า ในการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเวียงสระ ได้ดำเนินการอย่างไร เกิดปัญหาอุปสรรคหรือไม่ ในการศึกษาวิเคราะห์จะได้อาศัยกรอบความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะได้อภิปรายถึงปัจจัยที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายที่ชัดเจน ประกอบด้วยตัวชี้วัดการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภาระกิจความรับผิดชอบ และการจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นนี้แล้ว ในระยะแรกของการเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้น เป็นนโยบายที่ขาดความชัดเจน ขาดการกำหนดมาตรฐาน และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านการมอบหมายการงาน และการประเมินผล ซึ่งพิจารณาได้จากหนังสือสั่งการฉบับแรกที่อำเภอได้รับเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2528 ตามหนังสือสั่งการของจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ ลฎ 0021/ว.2815 ลงวันที่ 24 มกราคม 2528 เรื่องการพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง

ตามหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าว ได้แจ้งรายละเอียดให้ทราบเพียงว่า ล่าภาสังคม-  
 ล่งเคราะห์แห่งประเทศไทยได้จัดทำโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ  
 พัฒนาคณะหมู่บ้าน ชุมชน สังคม ประเทศไทย ให้เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ทั่วายเป็นราย  
 สักการะแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวโรกาสที่ครองราชย์ครบ 40 ปี และทรงพระชน  
 มายุ 60 พรรษาในกรณีนี้ล่าภาสังคมล่งเคราะห์ฯ จะให้ความอุปถัมภ์หมู่บ้านที่จะพัฒนาให้เป็นแผ่นดิน  
 ธรรมแผ่นดินทองอีกเกอละ 1 หมู่บ้าน โดยมีหลักเกณฑ์การเลือกหมู่บ้านในความอุปการะของล่าภ  
 สังคมล่งเคราะห์ฯ ดังนี้

- 1.1 ชาวบ้านมีความกระตือรือร้น และพร้อมที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง
- 1.2 กรรมการหมู่บ้าน โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านยินดีร่วมมือ
- 1.3 ไม่เป็นหมู่บ้านที่ได้รับการพัฒนาดีแล้ว หรือหมู่บ้าน อพป.
- 1.4 ภาวะเศรษฐกิจสังคมของหมู่บ้านสามารถพัฒนาให้เป็นหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดิน

ทองได้

- 1.5 เจ้าหน้าที่และองค์การในท้องถิ่นพร้อมจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาหมู่บ้าน

ตามหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าว ไม่ได้ให้รายละเอียดของความหมายของอุดมการณ์  
 กลยุทธ์และแนวทางพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย คงเป็นการกล่าวอย่างกว้าง ๆ ว่าจะต้องมีการพัฒนา  
 ทั้ง 3 ด้านคือ การพัฒนาจิตใจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่ออำเภอได้รับ  
 หนังสือสั่งการเช่นนั้น จึงนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติได้เพียงแต่การเลือกหมู่บ้านที่พิจารณาว่าจะ  
 สามารถพัฒนาได้เพียง 1 หมู่บ้าน ไปยังจังหวัด ซึ่งได้แก่หมู่บ้านไตรทอง หมู่ที่ 15 ต.บ้านล้อง  
 หลังจากเห็นอำเภอก็ไม่ได้ดำเนินการพัฒนาตามแนวอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแต่อย่างใด แต่  
 ได้ดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านไตรทองไปตามปกติ จนได้รับการคัดเลือกเป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของ  
 จังหวัดสุราษฎร์ธานีประจำปี 2528

ในขณะที่ล่าภาสังคมล่งเคราะห์แห่งประเทศไทยก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งใน  
 กรณีบ้านไตรทองอีกด้านหนึ่ง ปรากฏว่า การสั่งการด้านนโยบายก็หายไป จนถึงเดือน มกราคม  
 2529 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีหนังสือสั่งการที่ ลฎ 5101/135 ลงวันที่  
 30 มกราคม 2529 ให้อำเภอคัดเลือก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาการ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ-  
 ประจําตำบล ศึกษาธิการอำเภอ เกษตรอำเภอ ลำธารอ้อยอำเภอ รวม 7 คน ไปร่วมการ  
 สัมมนาเรื่อง "แนวทางการพัฒนาหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง" ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จะสังเกต

เห็นได้ว่า ในหนังสือสั่งการฉบับแรกและหนังสือสั่งการฉบับที่ 2 ยังไม่ได้ใช้คำว่า "อุดมการณ์ แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง" แต่ใช้คำว่า "หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง" นั้นย่อมแสดงถึงสถานการณ์อันสับสนของคำว่า "แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง" ว่าควรจะมีสถานะเป็นโครงการ เป็นอุดมการณ์ เป็นเป้าหมายหรือเป็นวิธีการพัฒนาที่แน่ และจะมีกลไกหรือวิธีการปฏิบัติอย่างไรจึงจะเกิดสิ่งที่เรียกว่าแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นอกจากนั้นในเนื้อหาของหลักการและเหตุผลของการสั่งการสัมมาดังกล่าวก็น่าจะทำให้เข้าใจไปในทางที่ว่าแผ่นดินธรรมเป็นแผ่นดินทองมีขอบเขตในโครงการพัฒนาหมู่บ้านและเป็นสิ่งเดียวกันกับโครงการหมู่บ้านสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาหมู่บ้านของจังหวัดสุราษฎร์ธานี นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงกำหนดการสัมมาก็จะเห็นได้ว่าได้ให้เวลากับการกล่าวถึงเนื้อหาของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองเพียง 1 ชั่วโมง 30 นาที โดยเป็นการกล่าวเปิดสัมมาของ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ร.ม.ต. ประธานสภานายกรัฐมนตรีในขณะนั้น นอกจากนั้นแล้วไม่มีเนื้อหาในย่อใดที่กล่าวถึง วิธีการพัฒนา การประเมินผล และตัวชี้วัดการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแต่อย่างใด

จากการพิจารณาถึง เนื้อหาของเอกสารและกำหนดการของการสัมมาดังกล่าวก็น่าจะเห็นว่า ในระยะแรกของการแม่ข่ายนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายให้ชัดเจน ไม่มีตัวชี้วัดการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่มีระบบการประเมินผลขาดองค์การที่กำหนดหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายลักษณะของนโยบายเช่นนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภาระกิจ

ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ตลอดจนระบบ การประเมินผลกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะนั้นของอำเภอเวียงสระ จึงมีได้ดำเนินการอย่างมีแผนการและโครงการ แต่ดำเนินการไปในลักษณะของการประชุมชี้แจงกับชาวบ้านและข้าราชการในขณะที่โอกาสเอื้ออำนวยให้ และในเนื้อหาของการประชุมชี้แจงก็เป็นไปเพื่อแจ้งให้ทราบอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น (สุรพงศ์ โกญจนพันธ์, สัมภาษณ์) ล่งานการณเช่นนี้ดำเนินการมาจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2530 (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุดที่ นร. 0201/6550 ลงวันที่ 22 เมษายน 2530) เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลางรับผิดชอบขยายผลการดำเนินงานตามแนวอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในระยะยาวนั่นเอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้สร้างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนขึ้นมา โดยได้มีหนังสือที่ มท. 0409/ว.624 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2530 ทำการชักจูงแนว ทางปฏิบัติ ตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองดังนี้

1. ให้ถือว่าอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นอุดมการณ์ของชาติ ที่ต้องส่งเสริมและเผยแพร่ให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านในการพัฒนาคน พัฒนาสังคม และพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีการพัฒนาจิตใจเป็นพื้นฐาน
2. ให้เตรียมข้าราชการและองค์กรเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานดังนี้
  - 2.1 ให้จังหวัด อำเภอ จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานในคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ เป็นศูนย์ประสานงานส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์พัฒนาชาติ
  - 2.2 ให้จังหวัดและอำเภอประชุมชี้แจงเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และปลูกฝังอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแก่ข้าราชการ และภาคเอกชน โดยพิจารณาไปยังประมาณจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน
3. ให้องค์กรประชาชนระดับตำบล หมู่บ้าน เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล สุขาภิบาล เทศบาล เป็นองค์กรหลักของการบริหารงานในตำบล หมู่บ้าน และให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล คปต. ท้าหน้าที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการตื่นตัว และร่วมเคลื่อนไหวในการพัฒนาตนเอง ตามสภาพของท้องถิ่น
4. ได้กำหนดขอบเขตและกิจกรรมในการดำเนินงานพัฒนาคน พัฒนาสังคม พัฒนาเศรษฐกิจ ให้บังเกิดประสิทธิผลตามแนวอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองขึ้น
5. ได้สั่งการให้จังหวัดพิจารณาประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวงกรม ที่ลงไปดำเนินการในหมู่บ้านให้สอดคล้องต้องกันโดยยึดหลักเอกภาพในการทำงานภายใต้กรอบอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง
6. สำหรับกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองเป็นหน่วยประสานงาน และให้อำเภอกำหนดหมู่บ้านเป้าหมาย อย่างน้อยตำบลละ 3 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านหลักในการเผยแพร่และขยายผลอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง
7. ให้รายงานผลการดำเนินงานตามแนวอุดมการณ์ฯ ให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2530 เป็นต้นไป

ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองขึ้นเป็นครั้งแรก (คำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ 1174/2530 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2530 คำสั่งอำเภอเวียงสระที่ 235/2530 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2530) อำเภอเวียงสระได้กำหนดหมู่บ้านเป้าหมายเพื่อเป็นหลักในการเผยแพร่และขยายผลอุดมการณ์ฯ ขึ้นทั้งหมด 15 หมู่บ้าน (หนังสือที่ ลฎ 1216/2874 ลงวันที่



7 กันยายน 2530) อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ปรากฏว่าในการปฏิบัติจริง อาจแตกต่างกันไปตามความจำเป็นของพื้นที่ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือที่ มท. 0409/ว. 1132 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2530 กำหนดลักษณะสำคัญของหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไว้ดังนี้

1. การลดอบายมุข เน้นในเรื่อง การพนัน สุรา ยาเสพติด
2. การเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เน้นเรื่อง การฆ่า ปล้น สกัดทรัพย์ และความขัดแย้งในหมู่บ้าน
3. เพิ่มการรวมกลุ่มประชาชน เน้นในเรื่องการส่งเสริมกลุ่มผลิตเพื่อจำหน่าย กลุ่มออมทรัพย์ และร้านค้าสวัสดิการ
4. เพิ่มการพึ่งตนเอง เน้นในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่วนรวมการมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และครอบครัวถูกสุขลักษณะ

นอกจากการกำหนดลักษณะสำคัญของหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแล้วยังได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานชีวิตความเป็นหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอื่น (ดูภาคผนวก ข.) เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตำแหน่งการพัฒนาหมู่บ้านตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานการชีวิตดังกล่าวได้ขยายออกเป็นแบบรายงานผลหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ในเวลาต่อมาตามหนังสือที่ มท 0409/ว. 1278 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2530 (ดูภาคผนวก ข.) และในหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าว ได้กล่าวถึงหลักการของการพัฒนาจิตใจให้ยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรม 4 ประการ\*

\* คุณธรรม 4 ประการ

1. การรักษาความสุจริต ความจริงใจต่อตัวเอง ที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม
2. การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเอง ให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสุจริต ความดีนั้น
3. การอดทน อดกลั้น และอดออมที่จะไม่ประพฤติล่วงความสุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด
4. การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต รู้จักละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

และคำนิยามพื้นฐาน 5 ประการ\* เป็นพื้นฐานในการลดละอบาเยมุข การสร้างความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน การรวมกลุ่มประชาชน และการพึ่งตนเอง รวมทั้งให้อำเภอ กิ่งอำเภอ กำหนดแผนงานโครงการเพื่อเตรียมขยายผลอุดมการณ์ฯ ในปี 2531 ด้วย

เมื่อพิจารณาถึง มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้วจะเห็นว่าในระยะแรก นโยบายพัฒนาอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นนโยบายที่ขาดความชัดเจน ไม่มีตัวชี้วัด ไม่มีการกำหนดเป้าหมาย และไม่มีระบบรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นผลให้การดำเนินงานตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในระยะแรกขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ปฏิบัติ จนกระทั่งถึงกลางปี 2530 นโยบายต่าง ๆ จึงเริ่มจะชัดเจนขึ้น มีการกำหนดองค์การ ผู้รับผิดชอบ กำหนดเกณฑ์ชี้วัดความเป็นอยู่ในหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง กำหนดแบบรายงานผล จึงเห็นได้ว่าได้มีวิวัฒนาการของนโยบาย จากนโยบายที่กว้างขวางขาดความชัดเจน เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายแคบลง และมีการชี้วัดกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในด้านวิธีการและกลยุทธ์ในการบรรลุเป้าหมายนั้น จนถึงปัจจุบันก็ยังขาดความชัดเจนอยู่นั่นเอง (เชษฐ เพชรานนท์, สัมภาษณ์)

2. ทรัพยากร ได้แก่ จำนวนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือและแรงจูงใจ ซึ่งได้จัดสรรให้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากหน่วยงานใด ๆ เลย ตลอดระยะเวลาตั้งแต่เดือน มกราคม 2528 จนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2531) แม้ในหนังสือสั่งการฉบับแรก (หนังสือที่ ลฎ 0021/ว. 2815 ลงวันที่ 24 มกราคม 2528) จะได้กล่าวถึงหมู่บ้านที่ได้รับการอุปถัมภ์จากสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ว่า สภาฯ จะให้ความช่วยเหลือแก่หมู่บ้าน ในความอุปถัมภ์ของสภาฯ ในด้านการเงิน วิชาการ

\* คำนิยามพื้นฐาน 5 ประการ

1. การพึ่งตนเอง ขยันหมั่นเพียร และมีความรับผิดชอบ
2. การประหยัดและออม
3. การมีระเบียบวินัย และเคารพกฎหมาย
4. การปฏิบัติตามคุณธรรมของคำลัณา
5. ความรักชาติ คำลัณ กษัตริย์

บุคลากร เช่น ส่งวิทยากร ไปอยู่ประจำเพื่อสอนวิชาที่เหมาะสมเป็นระยะยาว ออกค่าใช้จ่าย ส่งชาวบ้านไปอบรมความรู้เป็นกลุ่ม ณ สถานที่อบรมบางแห่ง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า อำเภอเวียงสระไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยแต่อย่างใด แม้ว่าต่อมากระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบในการขยายผลของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองตามมติของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กับโครงการนี้แต่อย่างใด ดังปรากฏในหนังสือสั่งการที่ มท 0409/ว. 624 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2530 ว่า ในการประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจและปลุกฝังอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ให้พิจารณาใช้งบประมาณจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคเอกชน ในกรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ใช้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อจัดการสัมมนา 1 ครั้ง คิดเป็นเงิน 36,000 บาท (สามหมื่นหกพันบาทถ้วน) (หนังสือที่ ลฎ 5101/135 ลงวันที่ 30 มกราคม 2529) นอกจากนั้นแล้วไม่ปรากฏว่า ได้มีการสนับสนุนงบประมาณแก่นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง แต่อย่างใดในเรื่องงบประมาณที่ได้มีผู้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นการพัฒนาแนวอุดมการณ์ที่สามารถผนวกเข้ากับโครงการโดยปกติได้ (กรรมผล ท่องธรรมชาติ, สัมภาษณ์) ซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้ แม้ว่าคำชี้แจงข้างต้นจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติจริงนั้น ย่อมต้องใช้งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้จำนวนหนึ่งในการฝึกอบรม ถ้ารัฐบาลหรือจังหวัดไม่สนับสนุนให้เลย ก็เป็นภาระของอำเภอที่จะต้องติดต่อประสานงานเพื่อหางบประมาณมาดำเนินการซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะกระทำได้อย่างดีขอบเขตจำกัดของอำเภอ (สุรพงศ์ โกญจนาพันธ์, สัมภาษณ์) นอกจากนั้นในการฝึกอบรมให้ราษฎรก็จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือและอุปกรณ์ ดังนั้นการตั้งเป้าหมายว่าจะพัฒนาหมู่บ้าน ก. เป็นหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ก็ควรจะ备เครื่องมือ-อุปกรณ์ที่พร้อมเพียงเพราะการฝึกอบรมไม่สามารถทำได้ถ้าไม่มีงบประมาณ (วิลาศ ศรีเผือก, สัมภาษณ์) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การใช้งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์นั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ผบ. หน่วยสันติวิธี 425 ที่ว่า "ผมพร้อมด้วยผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวน 44 นาย ได้รับมอบหมายภาระกิจจากกองทัพอากาศที่ 4 ให้มาดำเนินการจัดการฝึกอบรมราษฎรตามโครงการพัฒนาหมู่บ้านตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ในการฝึกอบรมนี้ผมไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทัพ จึงขอให้อำเภอสนับสนุนในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องเขียน แบบพิมพ์ ตลอดจนรางวัลที่จะแจกให้กับราษฎรหลังการฝึกอบรมและพัฒนาหมู่บ้านแล้ว" เมื่อหน่วยทหารในท้องที่เข้ามาขอการสนับสนุนด้านงบประมาณเช่นนี้ อำเภอก็ต้องให้ความสนับสนุน (วุฒิ จารุพันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์) ทั้งที่อำเภอเองก็ไม่ใช้งบประมาณจึงต้องหาทาง

ออกโดยการไปขอความสนับสนุนจากภาคเอกชนได้มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่โอกาส ดังนั้นจึงเห็นได้  
ว่า เรื่องงบประมาณจะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

แรงจูงใจเป็นทรัพยากรประเภทเดียวของการนำนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรม  
แผ่นดินทองไปปฏิบัติ แรงจูงใจดังกล่าวได้แก่ ความเชื่อที่ว่า อุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง  
เกิดขึ้นมาจากพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุข  
แห่งมหาชนชาวสยาม" ดังนั้นการพัฒนาตามอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จึงเป็นการพัฒนา  
เพื่อถวายเป็นราชสักการะ แต่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวโรกาสที่ครองราชย์ครบ 40  
ปี และทรงเจริญพระชนมายุครบ 60 พรรษา ด้วยถือว่าอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง มีที่มา  
และวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงเป็นแรงจูงใจ ที่ผลักดันให้หน่วยราชการ เอกชน และประชาชน  
เข้าร่วมในการพัฒนาตามอุตสาหกรรมได้อย่างภาคภูมิใจ แม้ว่าจะประสบปัญหาการขาดแคลนงบ-  
ประมาณในการดำเนินงานก็ตาม (วิญญู ทองสกุล, สัมภาษณ์) ประกอบกับในเวลาต่อมากรม-  
การปกครอง กระทรวงมหาดไทย ถือว่าการพัฒนาตามอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็น  
นโยบายที่สำคัญของกรมการปกครอง (ตำรวจ ฉายาทูล, ตรวจราชการ) จึงเป็นแรงจูงใจอีก  
ประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยราชการพัฒนาตามอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง สามารถดำเนินงาน  
อยู่ต่อไปได้ ทั้งที่เป็นนโยบายซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้จาก  
จังหวัดหรือส่วนกลางเลย

3. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน: หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย  
และปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมถึงแนวทางการ  
ปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความถูกต้องและความ-  
รวดเร็ว เพราะประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตน  
เองมีฐานะและบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่การสื่อสาร  
แล้ว การสื่อสารของนโยบายพัฒนาตามอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในระยะแรกนั้นเนื่องด้วยการ  
ที่รับผิดชอบไม่ชัดเจน การทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย  
ขาดความชัดเจนไปด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีหนังสือสั่งการฉบับแรก (หนังสือที่ ลฎ 0021/ว.  
2815 ลงวันที่ 24 มกราคม 2528) มีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง

ดังนั้นเมื่อหนังสือสั่งการมาถึงระดับอำเภอ ก็มีปัญหาว่าใครจะเป็นเจ้าของเรื่อง ใน  
ขณะนั้น ผู้วิจัยเป็นปลัดอำเภอรับผิดชอบงานธุรการ ได้เก็บหนังสือเล่นขอให้ คณะกรรมการ



พัฒนาอำเภอในฐานะองค์การกลางในการประสานการพัฒนาในระดับอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อ  
 ประโยชน์ในการติดตามและประสานงาน แต่อย่างไรก็ตามนายอำเภอเพียงระยะหนึ่ง (ร.ต.  
 ชัยบุตร กลิ่นพงศ์) ได้มอบหมายงานนี้ให้กับปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานพัฒนาท้องถิ่นเป็นเจ้าของ  
 เรื่อง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการติดต่อสื่อสารในเวลาต่อมา เพราะปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน  
 พัฒนาท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการติดต่อ  
 สื่อสารกับหน่วยงานอื่นในระดับอำเภอ ประกอบกับปัญหาในด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของ  
 นโยบาย รวมตลอดถึงแนวปฏิบัติตามนโยบายไม่ชัดเจนตั้งแต่ตั้งกล่าวแล้วแต่ต้น ซึ่งเป็นสาเหตุให้  
 การสื่อสารเพื่อนำนโยบายดังกล่าวให้เป็นที่ทราบกันอย่างแน่ชัดในทุกหน่วยงานเกิดปัญหาและอุปสรรค  
 ดังนั้นจึงปฏิบัติได้แต่เพียงนำ เรื่องการคิดเสียก่อนบ้านในความอุปถัมภ์ของสภาสังคมสงเคราะห์  
 เข้าที่ประชุมข้าราชการในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2528 โดยไม่ได้กล่าวถึง ความหมาย ขอบเขต  
 วิธีการของการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแต่อย่างใด (หนังสือที่ ลฎ 1216/705  
 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2528) นอกจากนั้นในการสื่อสารระหว่างจังหวัดกับอำเภอก็ไม่ได้ดำเนินการ  
 การอย่างต่อเนื่องเพราะนับตั้งแต่เดือน มกราคม 2528- กุมภาพันธ์ 2529 เป็นเวลา 1 ปีเต็ม  
 ไม่ปรากฏการติดต่อสื่อสารในเรื่องอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จนกระทั่งถึงเดือนกุมภาพันธ์  
 2529 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้ จัดให้มีการสัมมนา เรื่อง "แนวทางการพัฒนา  
 บ้านตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง" ขึ้น ซึ่งเมื่อดูจากกำหนดการสัมมนาแล้วก็ปรากฏว่า  
 เป็นเรื่องการบรรยายไม่ใช่การสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแต่อย่างใด และหลังจากการ  
 สัมมนาดังกล่าวแล้วการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานก็ขาดหายไปอีก 1 ปี 4 เดือน จนถึงเดือน  
 มิถุนายน 2530 คือหลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์การ  
 กลางในการขยายผลของอุดมการณ์แล้ว จึงได้มีหนังสือสั่งการจำนวนมากมายังอำเภอ ดังปรากฏ  
 ตามหนังสือที่ ลฎ 0016/19555 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2530, หนังสือด่วนที่สุด ที่ ลฎ 0016/30737  
 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2530, หนังสือด่วนที่สุดที่ 0016/32271 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2530, หนังสือ  
 ด่วนมากที่ ลฎ 0016/35473 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2530, หนังสือที่ ลฎ 0016/37979 ลง  
 วันที่ 17 ธันวาคม 2530 จากหนังสือสั่งการข้างต้นนี้เอง ที่ได้ทำความเข้าใจในเรื่องอุดมการณ์  
 แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองได้ดียิ่งขึ้น (สุรพงค์ โกญจามพันธ์, สัมภาษณ์) แต่อย่างไรก็ตามคำว่าดีขึ้น  
 ดังกล่าวนั้น ก็เป็นเพียงการเข้าใจความหนังสือสั่งการดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการเรียบเรียงข้อ-  
 ความให้เป็นระบบกันใหม่ เพราะจนกระทั่งปัจจุบันนี้ (เมษายน 2531) หน่วยงานผู้ทำหน้าที่นำ  
 นโยบายไปปฏิบัติก็ยังไม่มีการปฏิบัติงานเพื่อขยายผลของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง แต่

อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจอุดมการณ์ฯ ดังกล่าวจึงเป็นความเข้าใจอันเกิดจากการตีความและการรับรู้ของแต่ละคนนั่นเอง (เชษฐ เพชรานนท์, วิลาศ ศรีเผือก, ลุ้ยชาติ นาคเทวัญ, สัมภาษณ์)

ในด้านช่องทางของการติดต่อสื่อสารนั้น หนังสือสั่งการเกือบจะเป็นช่องทางเดียวที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร ไม่ปรากฏว่ามีคู่มือหรือหนังสืออื่นใด นอกจากหนังสือสั่งการ การดูงาน การอบรม การสัมมนาเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการทำความเข้าใจแนวนโยบาย แต่ปรากฏว่าในกระบวนการผ่านนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติ ใช้วิธีการอบรมและสัมมนาผู้ผ่านนโยบายไปปฏิบัติเพียง 2 ครั้งคือ การสัมมนาที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดยกองทัพภาคที่ 4 (วิลาศ ศรีเผือก, สัมภาษณ์) โดยใช้ระยะเวลาครั้งละ 1 วัน แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมในครั้งนั้นต่างก็ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่ง ณ สถานที่อื่นจนหมดแล้ว หัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการที่ดำเนินการรับผิดชอบการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในปัจจุบันเหลือเพียงพัฒนาการอำเภอเพียงคนเดียว ที่เคยผ่านการอบรมและสัมนาดังกล่าวข้างต้นมาก่อน (วิลาศ ศรีเผือก, สัมภาษณ์) ส่วนช่องทางในการสื่อสารอื่น ๆ เช่น ภาพพิมพ์ เพลง หรืออุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์ต่าง ๆ ไม่ได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้รับผิดชอบในระดับสูงกับอำเภอในฐานะผู้ผ่านนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด จากสภาพดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีหน้าที่ผ่านนโยบายไปปฏิบัติขาดความมั่นใจในเนื้อหาของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไม่นับว่าเนื้อหาที่ตนเองรับทราบและเข้าใจนั้นจะสอดคล้องกับเนื้อหาและเป้าหมายของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองหรือไม่ (เชษฐ เพชรานนท์, สัมภาษณ์)

ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ แม้อำเภอเวียงสระจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในการดำเนินงานตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ตามคำสั่งอำเภอเวียงสระที่ 235/2530 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2530 และคำสั่งอำเภอเวียงสระที่ 8/2531 ลงวันที่ 20 มกราคม 2531 โดยให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ในการวางแผนประสานงานเผยแพร่ และช่วยเหลือองค์กรประชาชนระดับท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินงานได้ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติจริงไม่ได้ดำเนินการติดต่อสื่อสารหรือการประชุม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา (ประสิทธิ์ ลุ้ยศักดิ์, สัมภาษณ์) บางท่านได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการยังไม่ทราบเลยว่าเป็นกรรมการ และไม่ทราบว่าอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองคืออะไร ตนเองจะมีหน้าที่อย่างไรบ้าง (เผื่อ พุฒทอง, สัมภาษณ์)

ดังนั้นในกระบวนการสื่อสารของการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติมีสิ่งปัญหาอย่างมาก ทั้งปัญหาความไม่แน่ชัดของนโยบายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในระยะแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีในขณะนั้นที่ไม่สนับสนุน (สำเนียง เลขานุการนายกรัฐมนตร 2530 : 150) นอกจากนั้นการขาดความต่อเนื่องในด้านการสื่อสารอันเป็นผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสน และไม่เชื่อมั่นในแนวนโยบาย แม้ว่า ในเวลาต่อมากระทรวงมหาดไทย จะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการขยายผลของอุดมการณ์ การติดต่อสื่อสารจะมีมากขึ้นแต่ก็ดำเนินการในรูปของหนังสือสั่งการในเชิงของการกำหนดเป้าหมายและการรายงานผลมากกว่า เมื่อหากยุทธในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาในเรื่องแนวความคิดของอุดมการณ์และวิธีการในการนำอุดมการณ์ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

4. ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ อันได้แก่บรรทัดฐานและรูปแบบความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างของหน่วยงาน รูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมมือประสานงานกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมตลอดถึงหน้าที่และงานอื่น ๆ ที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบเพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมรรถนะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการจะมีมากยิ่งอันในกรณีที่หน่วยงานมีปริมาณข่าวสารและทรัพยากรที่เพียงพอหรือผู้นำของหน่วยงานมีความรู้ ความสามารถ มีความเป็นผู้นำ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกและกลุ่มผลประโยชน์ในการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติในระยะแรกนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับชาติก็ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานการเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คำสั่งคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ ที่ 1/2528 ลงวันที่ 10 มกราคม 2528) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีหนังสือสั่งการไปยังอำเภอเป็นฉบับแรกนั้นก็กลับไม่ได้กล่าวถึงคณะกรรมการชุดนี้ (หนังสือที่ ลฎ 0021/ว. 2815) แต่กลับสั่งการให้อำเภอคัดเลือกหมู่บ้านให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของสถานีคอมลิ่งเคราะห์แห่งประทศไทย และไม่ได้สั่งการให้อำเภอดำเนินการเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนี้ให้แก่ขยายออกไปหรือให้ยึดถือเป็นอุดมการณ์แต่อย่างใด ดังนั้นด้วยปริมาณข่าวสารเพียงเล็กน้อยนายอำเภอ รวยง-สระในขณะนั้น (ร.ต. ยัยบุตร กสิพงษ์) จึงมิได้จัดตั้งหน่วยงานหรือคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ แต่ได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานพัฒนาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเท่านั้น ดังนั้นด้วยความไม่ชัดเจนในด้านข่าวสารดังกล่าว หน่วยงานปฏิบัติการในระยะแรก (มกราคม 2528- สิงหาคม 2530) จึงไม่มีบทบาทใด ๆ ในการประสานงานหรือริเริ่ม

การปฏิบัติงาน ทั้งที่ในการดำเนินงานการพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้น จะต้องมีการวางแผนประสานงานเพื่อระดมกิจการหลายหน่วยงานลงไปปฏิบัติงานในหมู่บ้านให้มีความคล่องตัวอย่างมีเอกภาพภายใต้กรอบอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์การหลักในการขยายผลของอุดมการณ์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งการให้อำเภอ จัดตั้งคณะกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับอำเภอขึ้น เป็นศูนย์กลางประสานงานและเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีการจัดตั้งองค์การผู้รับผิดชอบขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีนายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการ และมีปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นเลขานุการ (คำสั่งอำเภอเวียงสระที่ 235/2530) คณะกรรมการประกอบด้วย พัฒนาการอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ เกษตรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบงานพัฒนาท้องถิ่น และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานส่งเสริมการปกครอง โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดตั้งศูนย์ประสานงานส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองขึ้น เพื่อให้การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามหลังจากได้ออกคำสั่งแล้วไม่ปรากฏว่า ได้มีความเคลื่อนไหวใด ๆ จากคณะกรรมการชุดนี้ รวมทั้งไม่เคยจัดการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นเลย จนได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมและออกคำสั่งอำเภอเวียงสระที่ 8/2531 ลงวันที่ 20 มกราคม 2531 ขึ้นใหม่โดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการดำเนินงานประจำศูนย์ประสานงานส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง อำเภอเวียงสระ" ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการจาก 4 กระทรวงหลัก ที่มีหน่วยราชการอยู่ในอำเภอ และปลัดอำเภออีก 3 คน รวมกรรมการทั้งหมด 14 คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ประชุมวางแผน ดำเนินการประสานงานส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์ในทุกส่วนราชการและเอกชน รวมทั้งช่วยเหลือองค์กรประชาชนระดับท้องถิ่น ระดับหมู่บ้าน ตำบลให้สามารถดำเนินงานได้ แต่จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินงานตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด

การที่คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์การหลักในการทำงานไม่ได้ทำการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิบัติงานนั้น ไม่ได้หมายความว่า อำเภอจะไม่ได้อำนาจใด ๆ จากหลักฐานทางเอกสารและการสังเกตการณ์ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการรายงานผลการประสานงานการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยสันติมิตรอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้โดยมีปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา มีงานต้องรับผิดชอบจำนวนมากทำให้โอกาสที่ปลัดอำเภอ หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา จะสามารถปฏิบัติภาระกิจ

ในการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่ง (วุฒิ จารุพันธ์ เศรษฐี, สุรพงษ์ โกญจนพันธ์, สัมภาษณ์) ในสภาพปัจจุบันที่กรมการปกครองได้รับมอบหมายให้เป็นองค์การหลักในการขยายผลของอุดมการณ์ โดยที่ส่วนราชการอื่นไม่เคยได้รับหนังสือสั่งการเรื่องแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในหน่วยงานของตนแต่อย่างใด (สรุปจากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการของสี่กระทรวงหลัก) จึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการอื่น ไม่เข้าใจในบทบาทภาระหน้าที่ที่หน่วยงานของตนจะต้องรับผิดชอบรวมทั้งมีความรู้สึกว่าเป็นงานนอกเหนือหน้าที่ปกติของตนเอง (ร.ท. พิศล พานครอบครัว, สัมภาษณ์)

จากลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการข้างต้นชี้ให้เห็นว่าในการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการผนึกกำลังของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอ โดยการปรับกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องและเกิดเอกภาพในการเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง แต่ด้วยเหตุที่การสั่งการในระยะแรกขาดความชัดเจน การดำเนินงานจึงขาดตอนไป ในระยะหลังแม้จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นแต่ก็ไม่ได้ร่วมกับปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการมอบหมายให้รับผิดชอบ ทว่าหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาตำแหน่งงานไปเพียงผู้เดียว เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ กรรมการที่ตั้งขึ้นมาไม่ฟังประมาณและทรัพยากรอื่นใด เพื่อดำเนินงานนโยบายหลายสิ่งไม่เป็นที่สนใจของหน่วยงานอื่น ประกอบกับหน่วยงานอื่นเห็นว่ากรมการปกครองเป็นเจ้าของเรื่องก็ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเอง และเหตุผลประการสุดท้ายก็คือการประชุมเพื่อปรับกิจกรรมของหน่วยงานระดับอำเภอนั้นจะหาไม่ได้ถ้าไม่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยเหนือ ดังนั้นการประชุมคณะกรรมการโดยไม่มีแรงจูงใจอื่นใด ตลอดจนไม่สามารถปรับแนวนโยบายที่ส่วนกลางได้กำหนดมาแล้วได้ การประชุมนั้นจึงย่อมนำความหมาย (วิญญู ทองสกุล, สัมภาษณ์)

ดังนั้นถ้ารัฐบาลปรารถนาที่จะให้การพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง บรรลุเป้าหมายก็จำเป็นจะต้องสร้างบรรทัดฐานและความเข้าใจให้เกิดขึ้นในทุกหน่วยงานรวมทั้งถ้าต้องการให้คณะกรรมการในระดับอำเภอมีโอกาสดำเนินงานอย่างจริงจัง ก็จะต้องสร้างช่องทางในการสื่อสารของนโยบายให้มากขึ้น การมอบความรับผิดชอบให้มายอำเภอเป็นผู้ประสาน การปฏิบัติเพียงผู้เดียวนั้น ย่อมจะเกิดปัญหาและอุปสรรคได้เนื่องจากนายอำเภอก็มีปัญหาในการประสานงานและบังคับบัญชาหน่วยราชการระดับอำเภออยู่เช่นเดียวกัน (ดังได้วิเคราะห์ในบทที่ 2) เว้นแต่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของนายอำเภอให้มีอำนาจในการบังคับบัญชามากขึ้น

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง อันได้แก่ความต้องการของชุมชน สถานะทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางสังคมในการตอบสนองต่อนโยบายรวมทั้งการสนับสนุนของมติมหาชน พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นหมายความว่า ความขัดแย้ง เป็นปรากฏการณ์ธรรมดา เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาการสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขต่อรองความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการแสวงหาความสนับสนุนจากมติมหาชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อพิจารณาในแง่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมการเมือง แล้วจะเห็นได้ว่านโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทองได้เกิดขึ้นท่ามกลางแนวนโยบายการพัฒนามากมายหลายประเภท (พลศักดิ์ ศิริโกธิการ 2530, 15-49) ซึ่งทำให้ราษฎรและผู้นำชุมชนตลอดจนข้าราชการเกิดความสับสนในการทำความเข้าใจ ไม่สามารถแยกได้ว่านโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง แตกต่างจากนโยบายอื่นอย่างไร (ร.ท.พิศล พานครอบแก้ว, สัมภาษณ์) และการสนับสนุนของชุมชนที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกอยู่ในระดับต่ำ (วิญญู ทองลุล, สัมภาษณ์) จำเป็นต้องมีการโฆษณาชวนเชื่อกันก่อนในระยะแรก อีกประการหนึ่งเนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกลุ่มหรือสหกรณ์ ไม่จำเป็นต้องกินน้อยใช้น้อยตามหลักการพัฒนาของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ดังนั้นในการนำอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองมาเผยแพร่ในอำเภอเวียงสระ จึงเท่ากับเป็นการนำสิ่งที่ยึดแย้งกับวิถีชีวิตของราษฎรไปเผยแพร่ (พระครูโกวิทสิทธิ์การ, สัมภาษณ์) เพราะอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง มุ่งหมายให้ชาวบ้านมีศีลธรรมสามารถลดละเลิกอบายมุข ไม่เล่นการพนัน งดดื่มเหล้าในพัฒนา ในหาความรู้นิยมวิถีทางประชาธิปไตยหรืออีกนัยหนึ่งก็คือสิ่งที่พระและผู้นำองค์กรศาสนาได้กระทำกันอยู่แล้วยังไม่ประสบความสำเร็จ (พระครูโกวิทสิทธิ์การ, สัมภาษณ์) ดังนั้นการนำอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปเผยแพร่ จึงเป็นการเผชิญหน้ากับอบายมุข อันเป็นวิถีชีวิตโดยทั่วไปของชาวบ้าน การสนับสนุนด้วยการหมิ่นอายอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นได้ยากดังจะเห็นได้จาก กรณีบ้านห่านเพชร หมู่ที่ 6 ต. ขุ่มหลวง อ. เวียงสระ หลังจากได้เข้าร่วมการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองแล้ว ชาวบ้านก็มีการรวมตัวกันพัฒนาหมู่บ้าน โดยการรื้อความสะอาดถนน สร้างรั้ว ตั้งกลุ่มกิจกรรมแต่การพนัน การดื่มสุราก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง (เชื่อน อนุศักดิ์, สัมภาษณ์) หรือการที่อำเภอได้กำหนดหมู่บ้านเป้าหมายเพื่อการขยายผลของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองจำนวน 15 หมู่บ้านนั้น ปรากฏว่าสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายจริงไม่เกิน 2 หมู่บ้าน (ประสิทธิ์ สุทธิศักดิ์, สัมภาษณ์) แต่อย่างไร

ก็สามเฝ้าจากนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นอุดมการณ์ตามพระปฐมบรม-  
 ราชโองการ และการพัฒนาหมู่บ้านก็เป็นการทำเพื่อถวายเป็นราชสักการะ นโยบายนี้จึงยังคงได้  
 รับการสนับสนุนจากมหาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพภาคที่ 4 ได้ถือว่านโยบายนี้เป็น  
 ส่วนหนึ่งของแผนการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (หนังสือที่ 20/  
 47 ลงวันที่ 15 เมษายน 2531)

6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทัศนคติ สติใจของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของ  
 นโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่านโยบายนั้นขัดต่อ  
 ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ขัดกับค่านิยมส่วนตัวหรือไม่ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้อง  
 เป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันจะต้องมี  
 ทรัพยากรและแรงจูงใจตลอดจนกระบวนการสื่อสารข้อความที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติจึงจะยินดีสนับสนุน  
 การปฏิบัติ เมื่อพิจารณาถึงการนำนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติในกรณีอำเภอเวียงสระ  
 นั้นปรากฏว่าผลสำเร็จยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของนโยบายในระยะ  
 แรก ตั้งได้กล่าวแล้ว และแม้ในเวลาต่อมาการสื่อสารระหว่างหน่วยงานระดับจังหวัดกับอำเภอได้  
 สร้างมาตรฐาน เป้าหมายในการปฏิบัติ ตลอดจนการรายงานผลชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็  
 มาหยุดอยู่ที่อำเภอ เพราะกระบวนการสื่อสารระหว่างหน่วยงานในอำเภอ ไม่ได้กระทำกันอย่าง  
 จริงจัง จุดสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ผู้ปฏิบัติ  
 งานไม่ได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินหรือวัสดุสิ่งของ เพียงแต่ได้รับความภาคภูมิใจที่ได้นำ  
 อุดมการณ์นี้ไปเผยแพร่ให้กับประชาชนเท่านั้น (ลู่อ่าติ นาคเทวัญ, สัมภาษณ์) ดังนั้นความสนใจ  
 ของผู้ปฏิบัติต่ออุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จึงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย  
 สร้างงานในชนบท (วิลาศ ศรีเผือก, สัมภาษณ์) ซึ่งเป้าหมายที่มีทรัพยากรสนับสนุนจำนวนมาก  
 นอกจากนั้นเป้าหมายของการพัฒนาอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ต้องการให้ทุกคน อด ละเลิก  
 อบาบุญ สำหรับข้าราชการให้ปฏิบัติตนโดยการถือเรื่องการพัฒนาจิตใจให้มีคุณธรรม (หนังสือที่  
 มท 0409/ว.1133 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2530) ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการ  
 ประมาดครั้งหนึ่งของอำเภอเวียงสระ (ปัสดีอำเภอสงวนชื่อ, สัมภาษณ์) ประเด็นสุดท้ายก็คือ การ  
 นำนโยบายอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติถือว่าเป็นการเผชิญหน้ากับค่านิยมในสังคม  
 เพราะมุ่งที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน ดังนั้นจึงมีงานที่จะกระทำได้ง่ายนัก  
 จำเป็นต้องใช้เวลา ใช้งบประมาณ และเทคโนโลยีในการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนคล้อยตามแต่มีนโยบาย

พัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นั้นขาดแคลนปัจจัยในการสนับสนุนนโยบาย โดยเฉพาะในด้านการปฏิบัติงานนั้นปรากฏว่า การนำนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติในระดับอำเภอ ก็คือ การที่ราชการบริหารส่วนกลางได้เพิ่มงานในลักษณะต่อเติมงาน (Incrementalism) ลงไปบนโครงสร้างการปฏิบัติราชการดั้งเดิม ซึ่งหน่วยราชการจะต้องปฏิบัติโดยปกติอยู่แล้วให้มากขึ้นไปอีก โดยไม่ได้มีการจัดรูปงานหรือองค์การ (Reorganization) ให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ งานใหม่ ๆ ที่สั่งการลงไปให้หน่วยราชการปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้ จึงมักจะไม่ได้ผลในระยะแรก เพราะว่า งานชนิดนี้จะเป็นงานฝากหรืองานนอกเหนือหน้าที่โดยปกติในตัวเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จึงยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากผูปฏิบัติในระยะนี้ ทั้ง ๆ ที่มีข้าราชการอีกจำนวนหนึ่งก็มีความปรารถนาที่จะให้แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เกิดขึ้นในสังคมไทย (วิญญู ทองสกุล, สัมภาษณ์)

สรุป ในการนำนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติในระดับอำเภอในในระยะแรกไม่มีการรอบของนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ไม่ได้กำหนดรูปแบบของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ ต่อมาจึงได้มีการกำหนดกรอบนโยบายมาตรฐานการปฏิบัติงานขึ้น มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบ มีทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่มีการขยายไรใด ๆ สนับสนุนจึงทำให้ความพร้อมของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำ เพราะไม่ล้ามาจัดวางโครงการเพื่อการเผยแพร่และฝึกอบรมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นในการดำเนินงานพัฒนาตามแนวอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง มีกิจกรรมหลายประเภทที่จะต้องปฏิบัติการต่อเนื่องกันไป การปฏิบัติการเช่นนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงาน ซึ่งโครงสร้างการบริหารในระดับอำเภอยังไม่สามารถที่จะจัดรูปงานเพื่อการประสานกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีกิจกรรมและโครงการของตนเอง ภายใต้กรอบและข้อกำหนดของหน่วยเหนือในระดับจังหวัด ในด้านการสนับสนุนจากชุมชนนั้น แม้จะยังไม่ได้รับการสนับสนุนมากมายนัก แต่ถ้าวรัฐบาลได้มีการโฆษณา ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางแล้วก็น่าจะชักชวนให้ชุมชนคล้อยตามได้และเนื่องด้วยอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้นโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากชุมชนย่อมมีความเป็นไปได้สูง ส่วนการสนับสนุนของผูปฏิบัตินั้น ในปัจจุบันยังมีไม่มากนัก เนื่องจากยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาวิธีการและเป้าหมายของอุดมการณ์ที่ชัดเจน ดังนั้นจะต้องเน้นการปรับปรุงวิธีการของการสื่อสารโดยจัดให้มีการอบรม สัมมนา และดูงานให้มาก



ขึ้น มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเผยแพร่สู่คนกลางแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง รวมทั้งให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณและแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติให้มากขึ้นกว่าเดิมด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย