

จากนโยบายสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการส่งออกยาเสพติดผ่านไพรไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศไนจีเรีย

ถนัญรักษ์ แสนสุข^{1*}

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) เพื่อศึกษาและรวบรวมปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ อเล็กซานเดอร์ คือ ตัวแบบ Program-Implementation Process : PPIP Model ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน และ 3 ปัจจัยเชื่อมโยง ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 สิ่งกระตุ้น ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนานโยบาย ขั้นตอนที่ 3 การออกแบบแผนงาน ขั้นตอนที่ 4 การปฏิบัติ ส่วนปัจจัยเชื่อมโยง ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน และสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อค้นพบ พบว่าเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย และเทคโนโลยีที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐไทยและไนจีเรีย คือ 1. ภาครัฐไทย ได้แก่ (1) การกำหนดมาตรฐานส่วนผสมยาเสพติดผ่านไพรไทยเพื่อการส่งออก (2) มิติเวลาการขึ้นทะเบียนสินค้า (3) มิติเวลาในการทดสอบส่วนผสมยาเสพติดผ่านไพรไทยในห้องทดลองก่อนอนุญาตเป็นสินค้าส่งออก (4) การกำหนดมาตรฐานของโรงงานผลิตยาเสพติด (5) การคัดค้านของชาวไนจีเรียที่มีต่อนโยบายของภาครัฐไทย (6) ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ 2. ภาครัฐไนจีเรีย ได้แก่ (1) การกำหนดส่วนผสมยาเสพติดผ่านไพร (2) มาตรการเงื่อนไขการโฆษณาสินค้า (3) การแทรกแซงจากภาครัฐ (4) การต่อต้านการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ (5) การสนับสนุนสินค้าตามนโยบายรัฐบาลไนจีเรีย (6) มาตรการกฏระเบียบและมิติเวลาการขึ้นทะเบียนสินค้า (7) เทคโนโลยีในการทดสอบผลิตภัณฑ์ 3. ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการส่งออก พบว่า (1) มาตรการกำหนดส่วนผสมของยาเสพติดผ่านไพรระหว่างไนจีเรียกับไทยไม่สอดคล้องกัน (2) การขึ้นทะเบียนยาเสพติดของไนจีเรียใช้เวลานาน ยุ่งยาก มีหลายขั้นตอนหลายระดับ (3) ใช้งบประมาณมากเพื่อการขึ้นทะเบียนสินค้ากับ NAFDAC และการเป็นตัวแทนนำเข้าสินค้า (4) ไม่สามารถใช้คำว่ายาเสพติดผ่านไพรในการโฆษณาเพื่อจำหน่ายในประเทศไนจีเรียได้ (5) ตัวแทนจำหน่ายไนจีเรียไม่ได้รับสินค้าจากสถาบันการเงิน

คำสำคัญ : กระบวนการส่งออกยาเสพติด, ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการส่งออกยาเสพติดผ่านไพรไทยทิพย์สู่ตลาดประเทศไนจีเรีย

¹ ดร. ถนัญรักษ์ แสนสุข อาจารย์ประจำ คณะการจัดการ มหาวิทยาลัยชินวัตร

*ผู้นิพนธ์หลัก e-mail : jub94@gmail.com

FROM POLICY TO IMPLEMENTATION : CASE STUDY OF EXPORTING THAI TIP HERBAL TOOTHPASTE TO THE NIGERIAN MARKET

Tananrat Sansuk^{1*}

Abstract

The objective of this research was [1] to study the process of an implementation policy [2] to study and collect the factors that impact success and/or failure of implementation policies. The research was done using qualitative research by applying the theory of public policy implementation plus the process of implementation policy of Alexander : PPIP Model which consists of four steps and three linkages: Step 1 : stimulus Step 2 : policy development Step 3 : program design Step 4 : implementation, linkage factors are compounds of Link 1 : policy formation environment Link 2 : program specification Link 3 : field implementation environment

Findings affecting the policy were the factors on economic, social, political, legal and technological environments that originated from the policy formation of the Thai and Nigerian government as follows ; [1] the Thai government sector : (1) the standard formulation of the Thai herbal toothpaste ingredients for export (2) the time frame of product registration (3) the time frame of testing of Thai herbal toothpaste ingredients in a laboratory before it becomes an export product (4) the standard formulation of the toothpaste manufacturing plants (5) the objection of the Nigerians to the policy of the Thai government; (6) government assistance [2] the Nigerian government sector : (1) ingredient formulation of herbal toothpaste (2) measures relating to advertising conditions (3) government intervention (4) opposition to the importing of goods from abroad (5) support of credit loans according to government policy (6) measures of regulations plus time frame for product registration (7) technology for product testing [3] factors causing the failure of exporting found that (1) measures of the standard formulation of herbal toothpaste ingredients differ between Nigeria and Thailand (2) the time frame for toothpaste registration in Nigeria is long due to the fact that the process is complicated and includes several steps. (3) It requires a large budget for product registration with NAFDAC as well as becoming an import goods agent (4) the words herbal toothpaste is not permitted to appear on packaging for sale in Nigeria. (5) Distributor in Nigeria is not supported a credit loan by financial institutions.

Keywords : toothpaste exporting process, factor that caused the failure of exporting Thai Tip herbal toothpaste to the Nigerian market

¹ Tananrat Sansuk, Ph.D., Lecturer, School of Management, Shinawatra University

*Corresponding author, e-mail : jub94@gmail.com

บทนำ

การส่งออกเป็นนโยบายสาธารณะที่เป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลทุกประเทศ ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรม แผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว (วรเดช จันทรศร, 2556: 1) ด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศ ดังนั้นการส่งออกจึงเป็นหัวใจของเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นแหล่งรายได้สามารถช่วยให้ภาครัฐจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อนำมาช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ

การส่งออกสินค้าไทยไปสู่ตลาดต่างประเทศนับวันยิ่งทวีการแข่งขันขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งยังมีความซับซ้อนและยุ่งยากของข้อกฎหมาย โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าใหม่ที่เป็นสินค้าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium-Sized Enterprises : SMEs) จำเป็นต้องใช้ศาสตร์ทางการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ถูกกำหนดนโยบายโดยภาครัฐ รวมทั้งการกำกับดูแลและช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวดจึงจะส่งผลให้การส่งออกประสบความสำเร็จได้ (ณัฏฐราชัญ แสนสุข, 2559)

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาการแปลงนโยบายการส่งออกมาสู่การปฏิบัติขององค์กรเอกชน ซึ่งเป็นกลไกหลักสำคัญที่เปรียบเสมือนเข็มทิศในการดำเนินงานที่ผู้บริหารองค์กรได้ร่วมกันกำหนดขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการส่งออกเกิดความสำเร็จ และสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญให้ปฏิบัติงานได้บรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้ กอปรกับต้องการสื่อให้เห็นถึงกระบวนการของการนำนโยบายการส่งออกไปปฏิบัติในด้านต่าง ๆ โดยได้เลือกตัวแบบที่สอดคล้องสามารถใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ และสามารถใช้ตัวแบบอธิบายคำตอบของสาเหตุว่าทำไมจึงมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบให้เกิดความสำเร็จและล้มเหลวต่อนโยบาย

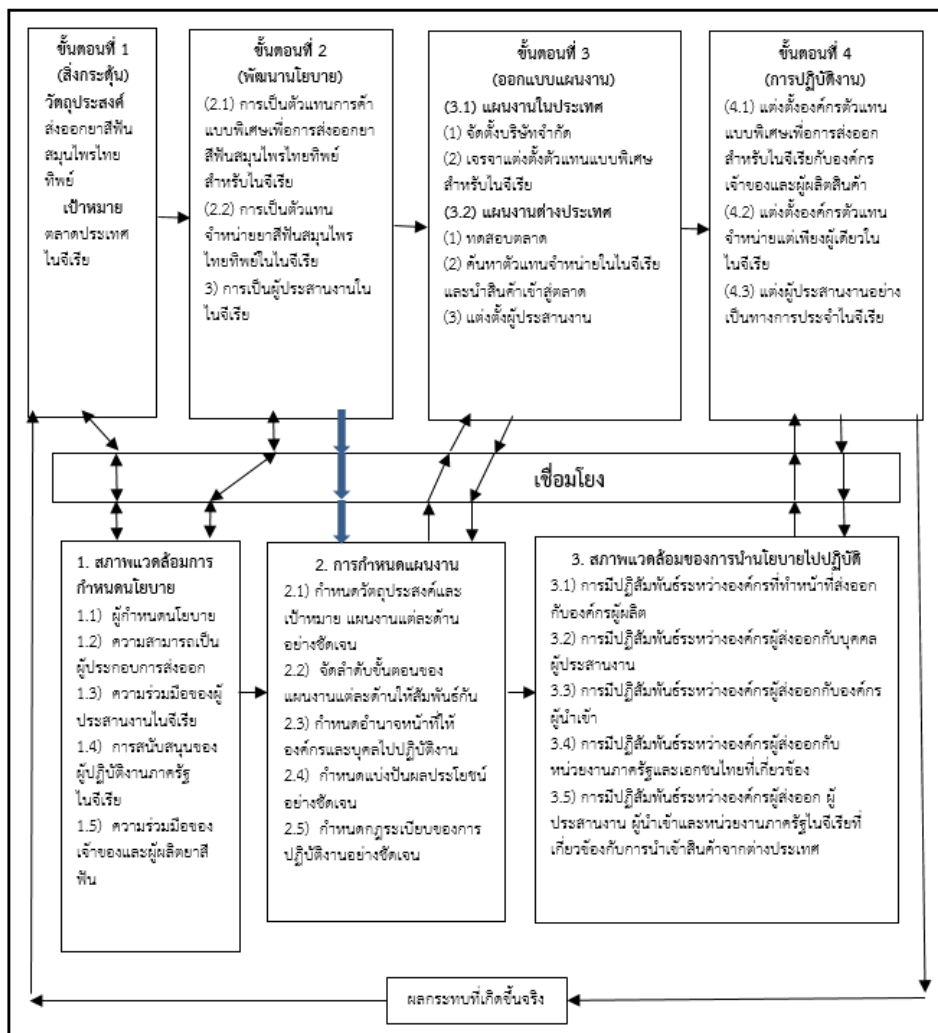
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติการส่งออกยาสีฟันสมุนไพรไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศไนจีเรีย
2. เพื่อศึกษาและรวบรวมปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติการส่งออกยาสีฟันสมุนไพรไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศไนจีเรีย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง จากนโยบายสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาการส่งออกยาสีฟันสมุนไพรไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศไนจีเรีย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) (วรเดช จันทรศร, 2556) และตัวแบบทางทฤษฎีคือตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของอเล็กซานเดอร์: PPIP Model (แผนภูมิที่ 35 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556: 172-184) เครื่องมือการเก็บข้อมูลหลักคือผู้วิจัย การเก็บข้อมูลโดยวิธีสนาม (Field Research) ได้แก่ การสัมภาษณ์เจาะลึกร่วมกับการสำรวจ การสังเกตพฤติกรรม การพูดคุย สอบถามทัศนคติ ค่านิยม สังเกตแบบมีส่วนร่วม และให้ความเห็นร่วมกัน (ณัฏฐราชัญ แสนสุข, 2559) เพื่อให้ได้องค์ความรู้จากหน่วยงานและบุคคลที่มีความรู้หรือเชี่ยวชาญในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเพื่อการส่งออกและนำเข้าทั้งไทยและไนจีเรีย รวมทั้งเก็บข้อมูลจากเอกสารวิจัย (Documentary Research) เช่น งานวิจัยเกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ

สรุป กรอบการศึกษาตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) กรณีส่งออกยาเสพติดผ่านสมุนไพรไทยที่พืชอุตสาหกรรมในจอร์เจีย ได้พัฒนาขึ้นมาตั้งแต่ขั้นตอนของการเปลี่ยนรูปจากแนวคิดหรือเจตจำนงของนโยบาย (Intent) ไปสู่การปฏิบัติ (Action) มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันตลอดทั้งกระบวนการ ตัวแบบดังกล่าวได้ศึกษาและประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับตัวแบบทางทฤษฎีคือตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของอเล็กซานเดอร์: PPIP Model (แผนภูมิที่ 35 อ้างถึงใน วรเดช จันทรร, 2556: 172-184) เนื่องจากมีความสอดคล้องและใกล้เคียงกับกระบวนการนำนโยบายการส่งออกไปปฏิบัติมากที่สุด โปรดดูภาพที่ 1



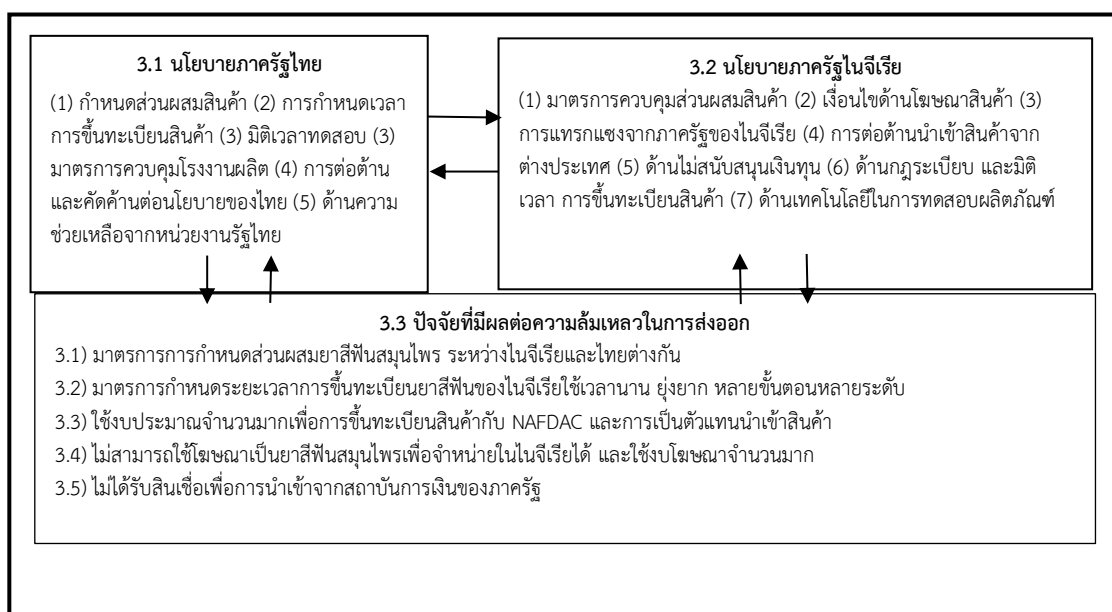
ภาพที่ 1 กรอบการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) กรณีศึกษาการส่งออกยาเสพติดผ่านสมุนไพรไทยที่เข้าสู่ตลาดประเทศในจอร์เจีย : ตัวแบบอเล็กซานเดอร์: PPIP Model ที่มา สร้างโดยผู้วิจัย

สรุปและอภิปรายผล

1. ด้านกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ขั้นตอน 3 ตัวเชื่อมโยง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงพบว่า มีวัตถุประสงค์หลัก เป้าหมายหลัก การพัฒนานโยบาย การออกแบบแผนงาน หรือการแปลงนโยบายมาเป็นแผนงานและวิธีปฏิบัติ และการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยเชื่อมโยง มี 3 ตัวเชื่อมโยง พบว่ามี สภาพแวดล้อมการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน และสภาพแวดล้อมของการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ

3. ด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง พบว่าเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐไทยและไนจีเรีย ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย และเทคโนโลยี โดยเฉพาะด้านกฎหมายและเทคโนโลยี โปรดดูภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาการส่งออกยาสีฟันสมุนไพรไทยที่พญู่ตลาดประเทศไนจีเรีย ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย และเทคโนโลยี ที่มา สร้างโดยผู้วิจัย

อภิปรายผล

1. นโยบาย นโยบายนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการของการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนิรนัยตามที่ วรเดช จันทรศร (2556; 193) ได้บูรณาการตัวแบบมาจากแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวนฮอร์น วรเดช จันทรศร พอล ซาบาเตียร์และดาเนียล แฮมเบลตัน และตัวแบบของอเล็กซานเดอร์ ที่ระบุว่า การนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ นโยบาย หน่วยงานที่นโยบายนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากร ทรัพยากร โครงสร้างองค์การ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ค่านิยม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมของนโยบาย และผลสะท้อนกลับของนโยบาย

บาเตียร์ และแมชมาเนียน มีแนวคิดว่ายโยบายเป็นตัวกำหนดให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้หากนโยบายมีความชัดเจน และทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าใจได้ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะตามมาด้วย

การบูรณาการของทฤษฎีนิรนัย และทฤษฎีอุปนัย ตามที่ วรเดช จันทรศร (2556; 395-418) ระบุไว้ พบว่าสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในบทความวิชาการนี้ เนื่องจากความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งแผนงานต่างประเภทกันปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแตกต่างกัน ถึงแม้จะเป็นนโยบายเดียวกันความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเวลา สถานการณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดทั้งตัวชี้วัดซึ่งเป็นปัจจัยที่สามารถชี้ให้เห็นแนวโน้มของความสำเร็จและความล้มเหลวได้อย่างชัดเจนอีกด้วย เป็นนโยบายที่ดีมีชัดเจนและถูกต้องทางทฤษฎี (Validity of Theory) ในนโยบายหลักจะมีหลายแผนงานที่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลัก สอดคล้องกับ ชาบาร์เตียร์ และ แมชมาเนียน ที่กล่าวไว้ว่า นโยบายที่ดีควรมีแนวทางในการกำหนดโครงสร้าง การปฏิบัติงานไว้ในตัวเองความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ออกจิน กล่าวไว้ว่านโยบาย ควรมีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเพื่อได้รับการสนับสนุนและผลักดันไปสู่ความสำเร็จ ชา บาร์เตียร์และแมชมาเนียนและวรเดช จันทรศร ได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายจำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายจาก ส่วนกลางและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจึงจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

แวนมีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้กล่าวเน้นว่า นโยบายจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อนโยบายนั้นสอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถปฏิบัติได้จริง แอตทีเวลและเกอร์ทีน ระบุว่า ตัวนโยบายควรมีการกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานของการบรรลุผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวัดผลและ ประเมินผลและง่ายต่อผู้ปฏิบัติเองนอกจากนี้ต้องแน่ใจว่าการปฏิบัติตามนโยบายทำให้เกิดการบรรลุผลตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ และหากนโยบายเป็นนวัตกรรมใหม่ปัจจัยสำคัญคือการนำนโยบายนั้นมาทดลองปฏิบัติใน กลุ่มเป้าหมายบางส่วนก่อนที่จะดำเนินการเต็มรูปแบบ

2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) กรณีศึกษาการส่งออกยาเสพติด สมนไพรไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศไนจีเรีย พบว่าได้ประยุกต์ใช้ตัวแบบที่สอดคล้องมากที่สุดของ อเล็กซาน เดอร์ (อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2556; 170-184) คือ ตัวแบบ Program- Implementation Process (PIIP) ที่ได้กล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนงาน และการนำนโยบายที่อยู่ในรูปแผนงานไปปฏิบัติ เป็น กระบวนการ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ตัวแบบ PIIP ได้แสดงถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ ขั้นตอนของการเปลี่ยนรูปจากเจตจำนงของนโยบาย (Intent) ไปสู่การปฏิบัติ (Action) ซึ่งมีลักษณะเป็น กระบวนการที่มีความต่อเนื่อง โดยเริ่มจากสิ่งกระตุ้น (Stimulus) ซึ่งเกิดจากความพยายามที่จะทำให้บรรลุ เป้าหมายไปยังขั้นตอนที่ผลักดันให้เกิดการกระทำ ไม่ว่าจะเป็นแรงกระตุ้นทางการเมือง หรือการกำหนด นโยบายใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดผลของการกระทำที่ต้องการ อเล็กซานเดอร์ ยังได้ทำการศึกษาและพบว่าความ ผันแปรที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ สามารถใช้ตัวแบบ PIIP อธิบายได้ทั้งสิ้น 7 รูปแบบ ด้วยกัน คือ 1) กระบวนการแบบดั้งเดิม หรือแบบมาตรฐาน (The Standard or Classical) 2) ไม่มีการตัดสินใจ (The Non Decision) 3) มือล่องหน (The Invisible) 4) Direct Program-Plan Development 5) การยกเลิก นโยบาย (Policy Abort) 6) การยกเลิกนโยบายและโครงการ (Policy Program Abort) 7) การยกเลิกโครงการ โดยตรง (Direct Program Abort)

จากการประยุกต์ใช้ตัวแบบ PPIP กับกรณีศึกษาการส่งออก พบว่า มีความผันแปรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐ คือปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบทำให้การนำนโยบายการส่งออกไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงสามารถอธิบายให้สอดคล้องกับตัวแบบ 3 ตัวแบบ ดังต่อไปนี้

ตัวแบบของกระบวนการแบบดั้งเดิม หรือแบบมาตรฐาน (The Standard or Classical Process) ที่กล่าวไว้ว่าความผันแปรที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบนี้เป็นสิ่งพบเห็นโดยทั่วไปเนื่องจากผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีการวัดอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดนโยบายที่สำเร็จและนโยบายที่ล้มเหลวคละเคล้ากันไป สอดคล้องกับกรณีศึกษาการส่งออกครั้งนี้ไม่พบว่ามีกรณีศึกษาการส่งออกสินค้าประเภทดังกล่าวที่เป็นของสัญชาติไทย และไม่มีการสำรวจต่อเนื่องอย่างเป็นทางการมาก่อน กอปรกับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่มีประสบการณ์รวมทั้งไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐไทยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแบบการยกเลิกนโยบายและโครงการ (Policy Program Abort) ที่ระบุไว้ว่า นโยบายนั้นได้รับการแปลงเป็นแผนงานแล้ว แต่แผนงานหรือโครงการนั้นถูกยกเลิกกลางคันด้วยสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุหนึ่งที่พบมากมาจากการที่นโยบายได้รับความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติในระดับบน แต่เมื่อนำนโยบายอย่างเดียวกันมาปฏิบัติในระดับท้องถิ่นปรากฏว่าล้มเหลว สอดคล้องกับกรณีการนำสินค้าเข้าสู่ตลาดไนจีเรียพบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจำหน่ายได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายของประเทศไทยและประเทศไนจีเรียอย่างครบถ้วนแล้ว จึงมีหน้าที่นำสินค้าไปขึ้นทะเบียนกับ NAFDAC เพื่อต้องการรับใบรับรองการลงทะเบียน (Certificate of Registration) แต่พบว่ามีปัจจัยที่ต้องทำให้แผนงานต้องยกเลิกเนื่องจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐไนจีเรียในหลายมิติ อาทิ ปัจจัยด้านการใช้มาตรการกำหนดส่วนผสมของยาเสพติดสมุนไพรของไนจีเรียมีความเข้มงวดมากซึ่งแตกต่างกันกับไทย ด้านมาตรการกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนยาเสพติดของไนจีเรียใช้เวลานานถึง 2 ปี ซึ่งเป็นเวลาที่ยาวนานมากรวมทั้งมีความยุ่งยากซับซ้อนหลายขั้นตอนหลายระดับแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้เวลาอันรวดเร็วก็สามารถนำสินค้าออกจำหน่ายได้

ตัวแบบการยกเลิกโครงการโดยตรง (Direct Program Abort) ที่กล่าวไว้ว่า โดยส่วนใหญ่โครงการระดับล่างที่ไม่ได้รับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือถูกยกเลิกกลางคันมักมีสาเหตุมาจากการไม่ได้รับอนุมัติแผนงานในเบื้องต้นหรือหนังสือเสนอโครงการไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายอื่นๆโดยทั่วไปแล้วโครงการที่ได้รับการพัฒนามาในระดับท้องถิ่นอาจไม่ได้พัฒนามาในระดับใดระดับหนึ่งก็ได้แต่หากหน่วยงานที่นำโครงการแผนงานไปปฏิบัตินั้นมีระบบการดำเนินงานที่เป็นทางการ หรือมีกระบวนการที่มีมาตรฐานที่ดีแล้ว โครงการหรือแผนงานก็จะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างอัตโนมัติ และอาจประสบความสำเร็จได้ สอดคล้องกับผลของกรณีศึกษาดังกล่าวที่ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติทุกองค์กร ได้ดำเนินงานถูกต้องตามกฎหมายและอย่างเป็นทางการ และได้รับการยอมรับเอกสารอย่างเป็นทางการขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติจากหน่วยงานของภาครัฐไทยและไนจีเรีย แต่กลับมีเหตุปัจจัยที่ทำให้องค์กรที่เป็นตัวแทนจำหน่ายต้องตัดสินใจยกเลิกโครงการ อันเกิดจากปัจจัยการเข้ามาแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ ปัจจัยด้านส่วนผสมของยาเสพติดสมุนไพร ที่ NAFDAC ไม่สามารถให้ใช้โฆษณาเป็นยาเสพติดสมุนไพร อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยทำให้ห้องทดลอง Mycotoxin and Pesticides Residue Laboratory ของสำนักงานควบคุมการบริหารงานด้านอาหารและยา (NAFDAC) ของประเทศไนจีเรีย ได้รับรางวัล ISO 17025 Accreditation ใน พ.ศ. 2556 จาก American Association of Laboratory Accreditation ของประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจัยด้านการไม่ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินของภาครัฐ เนื่องจากสินค้ายาเสพติดไม่สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐไนจีเรีย ดังนั้นองค์กรตัวแทนจำหน่ายไนจีเรียจึงไม่สามารถดำเนินงานต่อเนื่องไปได้

3. ด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม กฎหมาย และเทคโนโลยี โดยเฉพาะปัจจัยด้านกฎหมาย และเทคโนโลยี ซึ่งเกิดจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่ต่างกัน ปัจจัยดังกล่าวเป็นสาเหตุให้การส่งออกไม่ประสบผลสำเร็จ พบว่า NAFDAC ใช้มาตรการควบคุมที่เข้มงวด ด้านส่วนผสมของยาเสพติด พิษสมุนไพร ด้านมิติระยะเวลาการขึ้นทะเบียนสินค้า งบประมาณจำนวนมากเพื่อการขึ้นทะเบียนสินค้า ขั้นตอนหลายระดับ โฆษณาประชาสัมพันธ์ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งองค์กรตัวแทนจำหน่ายไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงินของภาครัฐในจอร์เจียอันเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐ

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น กล่าวไว้ว่า เศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวนโยบายและตัวองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติตลอดเวลาและไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะส่งผลดีหรือผลเสียต่อการดำเนินนโยบายดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องระมัดระวัง

ชาบาร์เตียร์ และ แมชมาเนียน กล่าวไว้ว่า เทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ และส่งผลกระทบต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งดีและไม่ดี

วรเดช จันทรศร กล่าวไว้ว่า ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อาจส่งทั้งผลดีและผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนั้นปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกจึงต้องดูแนวโน้มของปัจจัยย่อยๆแต่ละประการด้วยจึงสามารถสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่

วรเดช จันทรศร กล่าวไว้ในตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integral Model) ด้านการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ระบุว่าระดับความสนับสนุนที่ต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แปรผันทางตรงกันข้าม กล่าวคือหากองค์กรมีระดับสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆมากก็จะเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มประสบความสำเร็จแต่หากมีผู้ต่อต้านในองค์กรหรือมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายไม่เห็นด้วยก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ และปัจจัยเงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อาจส่งทั้งผลดีและผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

ปัจจัยด้านนโยบายสำหรับสินค้าประเภทเดียวกันของรัฐบาลไทยและในจอร์เจียมีความแตกต่างกันหลายด้าน โดยเฉพาะการใช้มาตรการด้านกฎระเบียบที่เข้มงวดของในจอร์เจีย ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย สำหรับการบังคับใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดกับผู้ประกอบการที่ต้องการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เนื่องจากการนำเข้าที่ถูกกฎหมายและทำตามขั้นตอนต่าง ๆ ถึงแม้จะใช้เวลานานและมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และใช้เงินจำนวนมาก นั่นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพชีวิตของผู้บริโภคในประเทศระยะยาวซึ่งเกิดจากการเอาใจใส่ของภาครัฐในจอร์เจียที่มีต่อประชาชน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่การนำเข้ายาเสพติดประเภทเดียวกันใช้เพียงการจดแจ้ง

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี พบว่าห้องทดลอง Mycotoxin and Pesticides Residue Laboratory ของสำนักงานควบคุมการบริหารงานด้านอาหารและยา (NAFDAC) ของประเทศในจอร์เจีย ได้รับรางวัล ISO 17025 Accreditation ใน พ.ศ. 2556 จาก American Association of Laboratory Accreditation ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าได้เพิ่มความแตกต่างให้กับมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ประเภทเดียวกันได้อย่างชัดเจน ในที่นี้หมายถึง ห้องทดลองที่ใช้ทดสอบยาเสพติดสมุนไพรไทยทิพย์ และสามารถชี้วัดถึงคุณภาพสินค้าและคุณภาพชีวิต

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและหน่วยงานภาครัฐ

กระทรวงสาธารณสุข ควรแนะนำผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกให้ศึกษาในเรื่องความแตกต่างของมาตรฐานการนำเข้าสินค้าประเภทยาเสพติดผ่านไพร่สู่ตลาดต่างประเทศ เนื่องจากมาตรฐานของ ไทย อาจไม่ตรงกับมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้า

2. ข้อเสนอแนะเชิงธุรกิจ

2.1 ด้านนโยบาย สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการส่งออก ควรศึกษานโยบาย ข้อกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติการนำสินค้าออกและการนำสินค้าเข้าสู่ตลาดประเทศในจึเรียอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งของภาครัฐไทยและภาครัฐในจึเรีย

2.2 ด้านกระบวนการ สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการส่งออกสินค้าเข้าสู่ตลาดประเทศในจึเรีย ควรศึกษา ขั้นตอนของกระบวนการแต่ละขั้นตอน อย่างละเอียดถี่ถ้วน เนื่องจากการเป็นผู้ประกอบการส่งออกมีปัจจัยต่าง ๆ มากมาย

2.3 ด้านสภาพแวดล้อม เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นปัจจัยเชื่อมโยงที่ไม่อาจมองข้าม เนื่องการส่งออกสินค้าแต่ละประเภทก็จะมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมายและเทคโนโลยี

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

กระทรวงสาธารณสุข เห็นควรพัฒนาเทคโนโลยีห้องทดลองของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ให้สามารถทดสอบส่วนผสมยาเสพติดของผู้ส่งออกไทยว่าสอดคล้องกับมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้าหรือไม่

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยฉบับนี้ได้รับความเมตตาในการแนะแนวทางเพื่อถกเถียงเรื่องเอาสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ออกมาจากงานวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เข้ามาศึกษา ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร มา ณ ที่นี้ด้วยค่ะ

เอกสารอ้างอิง

- วรเดช จันทรศร. (2556). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation)**. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค
- วรเดช จันทรศร. (2551). **จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2542). **องค์การและการจัดการ**. บริษัทสำนักพิมพ์สุภา จำกัด ,พิมพ์ครั้งที่ 7:
- ถนัญรัชฎ์ แสนสุข. (2559). **การส่งออกยาเสพติดผ่านไพร่ไทยทิพย์เข้าสู่ตลาดประเทศในจึเรีย ปัญหาอุปสรรคและบทเรียน**. คณะการจัดการ มหาวิทยาลัยชินวัตร
- Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1985). **Organization and management: A systems and contingency approach (4th Ed.)**. New York: McGraw-Hill.
- Kimberly, J. R. (1979). Issues in the creation of organizations: Initiation, innovation, and institutionalization. **ACAD MANAGE J**, 22(3), 437-457.

- Kotler, P. (1984). **Marketing professional services**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. Kotler, P. (2003). **Marketing management** (11th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Lewicki, R. J., Saunders, D. M., & Barry, B. (2006). **Negotiation**. Boston, Mass: McGraw- Hill Irwin.
- McClelland, D. C. (1973). Test for competence, rather than intelligence. **American Psychologists**, 17(7), 57-83.
- Nigeria Customs Service. (2556). **ภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์กลุ่มเครื่องสำอาง ประเภทยาสีฟัน (Dentifrice/Toothpaste) สืบค้นจาก**
<https://www.customs.gov.ng/hscodex/resulthscodex.php?TYPE=KEY&HSCODE=33061000>
 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557
- Okoroja, S. (2011). **NAFDAC Registration Guides: NAFDAC registration made easy**. Retrieved from <http://nafdacproductregistration.blogspot.com/>
- Perce, A. J., & Robinson, R. B. Jr. (2009). **Formulation**, implementation, and control of competitive strategy (11th Ed.). New York: McGraw-Hill.
- Senge, P. M. (1990). **The fifth discipline: The art & practice of the learning organization**. New York: Doubleday.
- Scherhorn, J. R. (2002). **Management** (7th Ed.). New York: John Wiley & Sons.
- Schoderbek, P. P, Schoderbek, C. G., & Kefalas, A. G. (1990). **Management systems: Conceptual considerations** (4th Ed.). Boston, MA: BPI-Irwin.
- Watkins, M. (2551). **การเจรจาต่อรอง = Negotiation** (ไพโรจน์ บาลัน, แปล., พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- Weber, M. (1966). **The theory of social and economic organization** (A.M. Handerson and Talcoott Parson, Trans.). New York: The Free Press.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2006). **Strategic management and business policy**. New Jersey: Prentice Hall.
- Gulick, L. (1937). **Notes on theory of organization**. In L. Gulick and L. Urwick (Eds.), **Papers on the Science of Administration**. New York: Institute of Public Administration.