

**การก่อตัวของปัญหาและปัญหาเชิงนโยบาย:
กระบวนการนโยบายที่มักจะถูกมองข้าม**
*Problem Formulation and Policy Agenda:
The Basic Policy Processes That Are Over-looked*

*พศ.ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร**
Surasit Wachirakhachon, Ph.D

Abstract

Study of policy process usually give little attention to the formulation of problems and policy agenda setting which are the earliest activities. Some policy analysis, indeed, would contend that problems in society and how public problems come to the attention of policy-makers are already happened and fall outside the concern of policy analysts. Yet, policy analysis that does not consider problem formulation and policy agenda processes, is less than complete. Because, these processes are essential in determining other policy processes.

According to policy analysts, matter can be defined as problems when it produces needs on the part of people for which relief or redress is sought. Although problems once accepted as a part of the agenda or became an important problems may come on and go off the policy scene along the time. Those problems that deem amenable to public action and worthy of the attention by policy-makers become policy agenda which policy formulation process begins and a plan of action intended to rectify the problem is formulated. However, before and problem can reach this agenda setting stage or being accepted as part of policy agenda, a number of reasons concerning with nature of the problems should be considered, such as the important and amount of affected persons, an analogy to other public policies or programs, the interesting of political elite, the urgent situation that need urgent public concerned, and the availability of personnel, budget and technology of public agencies in coping with the problems.

* รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) และปัญหาเชิงนโยบาย (Policy Agenda) ถือเป็นกระบวนการเริ่มแรกของกระบวนการนโยบาย ซึ่งมักจะถูกมองข้ามจากนักวิเคราะห์นโยบาย โดยจะมองว่าปัญหาหรือการหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาเป็นปัญหาเชิงนโยบายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้วในสังคมไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้ว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา และการหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการนโยบายอื่น ๆ

ปัญหาตามการยอมรับของนักวิเคราะห์นโยบายต้องเป็นปัญหาที่สามารถกระตุ้นให้เกิดการแสวงหาแนวทางการแก้ไขจากประชาชน และจะพบว่า ความรุนแรงของปัญหาหรือความสนใจปัญหาหนึ่ง ๆ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะเวลาไม่แน่นอนตายตัว รวมทั้งเมื่อไรก็ตามที่ปัญหานั้น ๆ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยกลุ่มบุคคลผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย สถานภาพของปัญหาก็จะเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สถานภาพของปัญหาเชิงนโยบายที่มักจะมีการเริ่มต้นกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะเหตุผลหลักของการหยิบยกปัญหาขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายนั้น ประกอบด้วยมูลเหตุที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น ความสำคัญและจำนวนของประชาชนผู้ถูกผลกระทบจากปัญหา ความสอดคล้องของปัญหากับนโยบายที่มีอยู่เดิม ความสนใจเป็นพิเศษของผู้บริหารการเมือง ปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ หรือแม้แต่ความพร้อมในแง่บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีของกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายเองที่จะแก้ไขปัญหานั้น

ในการศึกษากระบวนการนโยบายนั้น กระบวนการแรกของวงจรนโยบายที่เกิดขึ้นก็คือการก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) และการหยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านั้นไปพิจารณาโดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือที่เรียกว่าการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย (Agenda Setting) นั่นเอง ซึ่งในเรื่องนี้ แอนเดอร์สัน (Anderson, 1984: 44) ได้แสดงทัศนะเพิ่มเติมว่า โดยทั่วไปแล้วนักวิเคราะห์นโยบายจะให้ความสำคัญต่อขั้นตอนหรือกระบวนการนี้น้อยมาก คือจะมองว่าปัญหาหรือการหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้วในสังคม ถึงขนาดมองว่าเป็นสมมติการณ์ที่นักวิเคราะห์นโยบายไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจทั้ง ๆ ที่การทำทำความเข้าใจถึงตัวปัญหา และการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ จนกระทั่งปัญหานั้น ๆ ได้รับความสนใจ เอาใจใส่โดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบายเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ

1. สภาพ สาเหตุ และขอบข่ายของปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาภายใน หรือต่างประเทศ จะมีความสัมพันธ์ หรือเป็นตัวกำหนดขั้นตอนกระบวนการนโยบายในขั้นตอนต่อ ๆ ไป

2. ในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย จะต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ สาเหตุ และขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะประเมินผลสำเร็จของนโยบายได้อย่างถูกต้อง

สำหรับในส่วนต่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้หยิบยกประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อตัวของปัญหา และปัญหาเชิงนโยบาย โดยจะขอย่นย่อตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของปัญหาและปัญหาเชิงนโยบาย
การก่อตัวของปัญหา ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญในกระบวนการนโยบายในทุก ๆ เรื่อง ปัญหาตามความหมายในเชิงนโยบาย หมายถึง สภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดความต้องการ (Need) ความขาดแคลน

(Deprivation) หรือความไม่พอใจ (Dissatisfaction) ซึ่งส่งผลให้มีการแสวงหาแนวทางการแก้ไข โดยการแสวงหาแนวทางนี้ อาจจะทำโดยผู้ประสบปัญหาเอง หรืออาจมีการดำเนินการแทน โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ก็ได้ (Anderson, 1984: 44-45) ตัวอย่างของปัญหา เช่น ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ซึ่งเป็นปัญหาที่มีก่อกำเนิดจากความขาดแคลน การถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มนายทุน ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นผลมาจากความต้องการพื้นฐานเกี่ยวกับที่ดินทำกิน และปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชน หรือการต่อต้านโครงการของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่พอใจ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวล ความเครียด หรือความไม่พอใจที่มากเพียงพอที่จะกระตุ้นให้ประชาชนผู้ถูกผลกระทบหรือผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเห็นความสำคัญของปัญหา แสวงหาแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาเหล่านี้จะตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ 4 ประการ คือ (Anderson, 1984: 45)

1. ปัญหาตามความหมายในเชิงนโยบาย จะต้องเป็นปัญหาที่กระตุ้นให้เกิดการแสวงหาแนวทางแก้ไขจากประชาชน ในกรณีที่เกิดปัญหา เช่น ความยากจนของกลุ่มคน แต่ถ้าหากคนกลุ่มนั้นยอมรับสภาพดังกล่าวและไม่มีการแสวงหาแนวทางแก้ไขแทน เราจะถือว่าไม่เกิดปัญหาขึ้นแต่อย่างใด

2. ปัญหาในบางครั้งจะมีการมองเห็นความสำคัญโดยประชาชนกลุ่มอื่น หรือแม้แต่กลุ่มผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยตรง โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นฝ่ายดำเนินการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาแทนผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรง เช่น ปัญหาของเด็กและคนชรา ซึ่งไม่สามารถเคลื่อนไหวเรียกร้องได้ด้วยตนเอง ก็จะมีตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ออกมาเรียกร้องแทนให้ ไม่ว่าจะเป็นการขอร้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์การเอกชน สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

3. การมองปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีความแตกต่างระหว่างมุมมองของกลุ่มต่าง ๆ และถ้าหากมีความหลากหลายของการมองปัญหามากขึ้นเท่าไร ก็ย่อมจะทำให้การแก้ไขปัญหาย่างยากขึ้นเท่านั้น เช่น ปัญหาการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าที่จะพบว่าคนแต่ละกลุ่มจะมองสาเหตุของปัญหาแตกต่างกันไป โดยอาจจะมองว่าปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านการสร้างเขื่อน และโรงงานผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานในรูปแบบอื่น หรือเกิดจากพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าที่ไม่ประหยัดของประชาชน หรือเกิดจากแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมมากเกินไป

4. การนิยามปัญหาจะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา เช่น ปัญหายาบ้า หรือแอมเฟตามีน ซึ่งในระยะเริ่มแรกที่มีการนำมาใช้จะถือว่าเป็นยาชนิดหนึ่งที่ใช้ในการรักษาผู้ป่วยโรคจิต และช่วยลดน้ำหนัก รวมทั้งช่วยให้กระปรี้กระเปร่า และทำงานได้มากขึ้น แต่เนื่องจากยาบ้าเป็นยาที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ทำให้เกิดการเสพติด จึงทำให้มีการจัดให้ยาบ้าเป็นยาเสพติดให้โทษชนิดหนึ่ง จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยาบ้าได้กลายมาเป็นมหันตภัยหมายเลขหนึ่งที่มีผลต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ เป็นปัญหาหลักของรัฐบาลที่จะต้องทุ่มเททรัพยากรปรารภปรามอย่างจริงจัง

นอกจากในประเด็นของการนิยามความหมายของปัญหาแล้ว ปัญหาตามความหมายในเชิงนโยบายก็ควรจะเป็นปัญหาของสังคมโดยส่วนรวม (Public Problems) ไม่ใช่ปัญหาส่วนบุคคล (Private Problems) คือ ต้องเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และโดยอ้อม โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องมีความเห็นร่วมกันว่ารัฐบาลควรเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้จะพบว่าปัญหาและข้อเรียกร้องจำนวนมากเหล่านี้จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่จะได้รับความสำเร็จอย่างจริงจังจากผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายซึ่งตามความเห็นของแอนเดอร์สันและคณะ (Anderson and Others,

1984: 7) แล้วปัญหาและข้อเรียกร้องที่ผู้กำหนดนโยบายเลือกหรือให้ความสนใจที่จะดำเนินการแก้ไขเหล่านี้จะถูกยกฐานะขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบาย (Policy Agenda) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของปีเตอร์ส (Peters, 1986: 39) ที่ให้ความหมายของปัญหาเชิงนโยบายว่า หมายถึง “ส่วนหนึ่งของปัญหาที่เหมาะสมจะได้รับการแก้ไขโดยรัฐบาล และมีค่าพอที่จะดึงดูดความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย” หรือดังที่ คิงดอน (Kingdon, 1984: 3-4) กล่าวไว้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายหมายถึง หัวข้อหรือปัญหาที่ข้าราชการและกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการให้ความสนใจอย่างจริงจังในช่วงระยะเวลาหนึ่ง”

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ค็อบบ์ รอส และรอส (Cobb, Ross, and Ross, 1976: 126) ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนของการยกสถานะของปัญหาขึ้นมาเป็นเชิงนโยบายว่าเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ความต้องการหรือปัญหาของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ถูกแปรสภาพไปสู่ข้อเสนอแนะหรือประเด็นทางนโยบาย ในลักษณะที่ต้องมีการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อดึงดูดความสนใจจากข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งจากคำอธิบายนี้จะพบว่า ค่อนข้างแคบและเน้นความสำคัญของกลุ่มทางสังคม (Social Groups) เนื่องจากผลการศึกษาของ ค็อบบ์ รอส และรอส จะเน้นสภาพแวดล้อมของสังคมอเมริกันที่มีลักษณะของพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Pluralism) สูง ในขณะที่ตามสภาพความเป็นจริงการก่อตัวของปัญหาเชิงนโยบายในบางเรื่องอาจเกิดการริเริ่มของฝ่ายข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ อยู่เบื้องหลังเลยก็เป็นไปได้ ซึ่งในเรื่องนี้จะได้มีการขยายความโดยละเอียดเมื่อกล่าวถึงผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายต่อไป

2. ประเภทของปัญหาเชิงนโยบาย

ปัญหาเชิงนโยบายตามความเห็นของค็อบบ์ และเอลเดอร์ (Cobb and Elder, 1983: 85-86) จะสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาเชิงนโยบายของสังคมโดยทั่วไป (Systemic Agenda) และปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการหรือเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง (Institutional Agenda)

1.1 ปัญหาเชิงนโยบายของสังคมโดยทั่วไป เป็นปัญหาเชิงนโยบายทั่วไปอันเป็นประเด็นปัญหาที่ยอมรับโดยสมาชิกทุกคนของสังคมว่าเหมาะสมที่จะได้รับความสนใจและเกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นปัญหาของคนส่วนรวมร่วมกัน ตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการทำแท้ง และปัญหาสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ปัญหาเชิงนโยบายประเภทนี้เป็นปัญหาในระดับกว้าง ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่รัฐบาลกำลังจะนำไปแก้ไข หรือได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ได้

1.2 ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการหรือเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง เป็นกลุ่มปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาลหรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมายให้ความสนใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการเหล่านี้อาจจะแฝงไว้ด้วยปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจไม่ได้มีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะแก้ปัญหา เป็นเพียงการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อสนองตอบความต้องการหรือสร้างความพอใจให้กับกลุ่มคนบางกลุ่มโดยไม่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง ตัวอย่างของปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการนี้จะได้แก่ปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นปัญหาทางการเกษตรที่มีหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดูแลโดยเฉพาะ หรือปัญหาการลงทุน ซึ่งจะมีหน่วยงาน คือ สำนักงานส่งเสริมการลงทุนดูแลเป็นการเฉพาะเช่นกัน

3. ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย

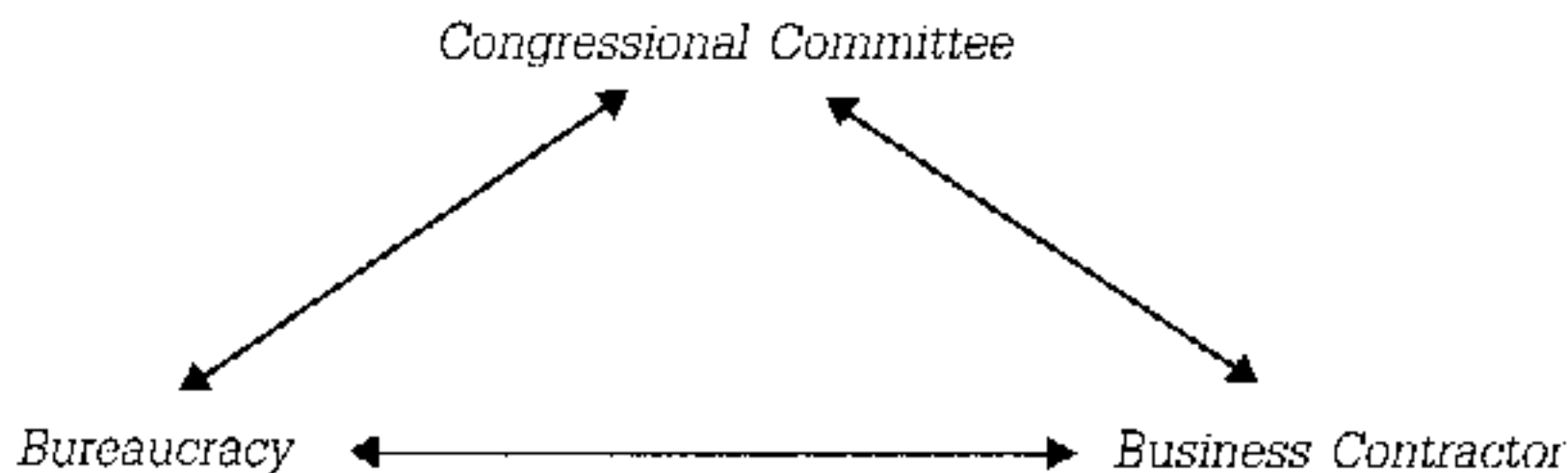
โดยที่การหยิบยกปัญหาใดขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง และถ้าหากกลุ่มบุคคลใดที่สามารถควบคุมประเด็นการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายได้ ก็จะสามารถทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้นไปในทิศทางที่ตนต้องการ ดังนั้นการที่จะเข้าใจว่าการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายเกิดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลใดนั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ ตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถอาศัยตัวแบบหลัก ๆ ในการอธิบายโครงสร้างอำนาจที่สำคัญในการกำหนดประเด็นปัญหาเชิงนโยบายได้ 3 ตัวแบบ คือ (Peters, 1986 : 42-45)

1. **ตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Pluralistic Approach)** ซึ่งจะมองนโยบายว่าเป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะจะพบว่าผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายหนึ่ง ๆ จะแตกต่างกันไป คือ กลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง ๆ จะมีบทบาทเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น เช่น กลุ่มนายแพทย์ และบุคลากรด้านสาธารณสุขก็มีบทบาทเฉพาะการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายทางด้านสาธารณสุข กลุ่มชาวไร่อ้อยก็มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับราคาอ้อยและน้ำตาล เป็นต้น

2. **ตัวแบบชนชั้นนำ (Elitist Approach)** ภายใต้ลักษณะโครงสร้างอำนาจตามตัวแบบนี้ จะพบว่า การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายเป็นผลลัพธ์ที่ถูกกำหนดโดยผู้นำหรือกลุ่มผู้นำ (Power Elite) ที่ครอบคลุมระบบการตัดสินใจ และจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ โดยเฉพาะในกรณีของสหรัฐอเมริกา อำนาจทางการเมืองจะตกอยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นสูง และชั้นกลางเท่านั้น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ผูกขาดทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นทุนทรัพย์ การจัดองค์การที่ดีกว่า และมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพกว่ากลุ่มชนชั้นแรงงาน หรือชนชั้นต่ำ

3. **ตัวแบบสถาบันของรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centric Approach)** จากตัวแบบที่เรากล่าวถึง 2 ตัวแบบข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ หรือตัวแบบชนชั้นนำทางสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาวะแวดล้อมของระบบการเมือง แต่ในตัวแบบนี้เราจะมองสัณฐานไปสู่ระบบการเมือง หรือสถาบันของรัฐภายในระบบการเมืองว่าเป็นตัวการสำคัญในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น ในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาจะมีการกล่าวถึง กฎสามเหลี่ยมเหล็ก (The Iron Triangle Law) โดยสามเหลี่ยมดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (Congressional Committee) กลุ่มข้าราชการ (Bureaucracy) และกลุ่มธุรกิจเอกชน (Business Contractor) ตามแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2.1 รูปแบบความสัมพันธ์ของสถาบันของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้กฎสามเหลี่ยมเหล็ก



กลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่มถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายในลักษณะที่ค่อนข้างผูกขาด เช่น คณะกรรมการป้องกันประเทศ ก็จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มธุรกิจผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ หรือเครื่องบินรบ โดยมีข้าราชการประจำคอยเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือ ในขณะที่คณะกรรมการสาธารณสุขก็มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ผลิตยาและเครื่องมือแพทย์ โดยมีข้าราชการคอยประสานการดำเนินงานร่วมกันเป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายตามตัวแบบสถาบันของรัฐและสถาบันทางการเมืองจะมีจุดเน้นเฉพาะบทบาทของกลุ่มคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มข้าราชการในการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของสถาบันหรือหน่วยงานของตนในด้านงบประมาณและการขยายตัวขององค์การในกรณีที่มีโครงการหรือนโยบายใหม่ ๆ เกิดขึ้น

นอกจากแนวคิดของปีเตอร์ส (Peters) เกี่ยวกับผู้ที่มีบทบาทในการหยิบยกปัญหาขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดจากการวิเคราะห์ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาแล้ว การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ ของค็อบบ์ รอส และรอส (Cobb, Ross, and Ross: 1976) เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายสามารถกำหนดเป็นตัวแบบโดยยึดความสัมพันธ์กับลักษณะของระบบการเมือง (Political Regime) ได้เป็น 3 ตัวแบบ คือ

1. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยกลุ่มภายนอกสถาบันของรัฐ (Outside Initiation Mode)
2. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยเน้นความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายเอง (Mobilization Model)
3. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยเน้นความร่วมมือระหว่างกลุ่มบางกลุ่มที่สนิทสนมกับผู้กำหนดนโยบาย (Inside Initiation Model)

1. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยกลุ่มภายนอกสถาบันของรัฐ เป็นลักษณะของการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายในสังคมที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก (Pluralist Societies) โดยประเด็นปัญหาเชิงนโยบายจะริเริ่มโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่จะพยายามชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาและเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหารวมทั้งขยายแนวร่วมโดยรวมกลุ่มของปัญหาที่ใกล้เคียงกันเป็นปัญหาในภาพรวม หรือ ขยายแนวร่วมไปสู่กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ให้มากขึ้น โดยอาศัยการชักจูงการแข่งขัน และรวมพลังกับกลุ่มต่าง ๆ ที่จะขยายขอบเขตของประเด็นปัญหาให้เป็นในระดับสถาบันของรัฐในที่สุด

2. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยเน้นความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายเอง เป็นลักษณะของการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายในสังคมที่มีการปกครองเป็นแบบเผด็จการ (Totalitarian Regimes) ที่เน้นการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย โดยตัวผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายเองแล้วค่อยขยายประเด็นดังกล่าวไปสู่สังคมส่วนรวม รูปแบบการกำหนดประเด็นปัญหาเชิงนโยบายแบบนี้จะมีจุดเริ่มต้นที่ฝ่ายรัฐบาล โดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมเลย จนกว่าจะมีการรณรงค์ชี้แจงและประชาสัมพันธ์เพื่อระดมการสนับสนุน (Mobilizing) จากประชาชนต่อการตัดสินใจดังกล่าว เท่านั้น

3. การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยเน้นความร่วมมือระหว่างกลุ่มบางกลุ่มที่สนิทสนมหรือใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย เป็นรูปแบบการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายโดยกลุ่มอิทธิพล (ข้าราชการหรือธุรกิจขนาดใหญ่) ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย โดยหลังจากมีการกำหนดประเด็นปัญหาเชิงนโยบายแล้ว ส่วนใหญ่จะไม่มีการเผยแพร่ออกสู่สังคมส่วนรวม เนื่องจากสาเหตุเชิงผลประโยชน์หรือเหตุผลทางการเมือง โดยจะเผยแพร่หรือล่องรู้เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม หรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งรูปแบบการกำหนด

ปัญหาเชิงนโยบายแบบนี้จะพบในสังคมที่มีระบบการปกครองแบบเผด็จการโดยกลุ่มข้าราชการ (Authoritarian Bureaucratic Regimes)

จากตัวแบบเกี่ยวกับผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายของปีเตอร์ส (Peters, 1986) และ ค็อบบ์ รอส และ รอส (Cobb, Ross, and Ross, 1976) จะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่การศึกษาของปีเตอร์ส (Peters) จะเน้นเฉพาะระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแบบ ในขณะที่ ค็อบบ์ รอส และ รอส (Cobb, Ross, and Ross) เน้นการศึกษาเปรียบเทียบในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการเมืองแตกต่างกัน ดังนั้นข้อสรุปที่น่าสนใจก็คือ “แทนที่จะให้ความสำคัญกับลักษณะพื้นฐานของระบบการเมือง เราน่าจะเน้นการอธิบายการกำหนดประเด็นปัญหาเชิงนโยบายโดยเน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างลักษณะ

ของระบบย่อยของนโยบายในแต่ละด้าน และสภาพรวมของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ” (Howlett and Ramesh, 1995: 116) โดยเฉพาะสภาพความรุนแรงของปัญหา ถือเป็นหัวใจที่สำคัญในการดึงดูดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนรวม คือในกรณีที่ปัญหามีผลกระทบในมุมกว้างต่อสังคม ก็จะทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาจากประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย โดยทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าระบบการเมืองจะเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย แต่เพียงอย่างเดียว การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายน่าจะเป็นไปตามสถานการณ์ (ลักษณะของนโยบายและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น) มากกว่า โดยในเรื่องนี้เฮวล์เลตต์ และรามเชส (Howlett และ Ramesh) ได้เสนอตัวแบบโดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายและมิติในการสนับสนุนของประชาชนดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2.2 ตัวแบบการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย

ผู้ที่มีบทบาทกำหนดปัญหา	ระดับการสนับสนุนจากประชาชน	
	สูง	ต่ำ
กลุ่มบุคคลในสังคม	Outside Initiation	Inside Initiation
รัฐบาล	Consolidation	Mobilization

จากตัวแบบข้างต้น จะพบการแบ่งประเภทของผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย ส่วนใหญ่จะยึดแนวจากที่ค็อบบ์ รอส และ รอส (Cobb, Ross, and Ross) แบ่งเอาไว้ แต่ลักษณะการอธิบายจะไม่ยึดระบบการเมืองเป็นสำคัญ แต่จะยึด

เลาเมติของบุคคลผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายและมิติของการสนับสนุนจากสังคมส่วนรวมเป็นหลัก โดยจะพบว่าตัวแบบการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายแบบที่เน้นกลุ่มภายนอกจะมีผลจากการที่ผลกระทบของปัญหามีความรุนแรงจึงได้รับการสนับสนุน

อย่างสูงจากประชาชนทั่วไปจะสอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดปัญหาแบบ Outsiders Initiation ในขณะที่ปัญหาบางเรื่องจะมีผลกระทบต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มดังกล่าวจะต้องเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลในขณะนั้นการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายในลักษณะ Inside Initiation ก็อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน ส่วนรูปแบบการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดจากภาครัฐเป็นความต้องการของผู้บริหารประเทศโดยประชาชนอาจมองไม่เห็นหรือไม่รู้สึกถึงผลกระทบที่มีต่อตนเอง ก็จะเป็นลักษณะของการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายแบบ Mobilization ส่วนรูปแบบสุดท้าย Consolidation จะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐบาลได้ริเริ่มการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายในขณะที่ปัญหานั้น ๆ ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งปัญหาเชิงนโยบายในลักษณะนี้ไม่จำเป็นที่กลุ่มภายนอกจะต้องริเริ่ม (Initiation) และรัฐบาลเองก็ไม่จำเป็นต้องมีการชักจูง (Mobilization) ให้ประชาชนมาสนับสนุนปัญหาเชิงนโยบายนั้นอีก

4. การขยายตัวของปัญหาสู่ปัญหาเชิงนโยบาย

นอกจากตัวแบบที่บ่งชี้ถึงตัวบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายดังกล่าวแล้ว นักวิชาการหลาย ๆ ท่านยังได้พยายามอธิบายเหตุผลหลักที่ผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายหยิบยกปัญหาหนึ่ง ๆ ขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ซึ่งตัวอย่างที่ยกมาเหล่านี้ที่นี้จะเห็นความเห็นของแอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson and Others, 1984: 7) และ ปีเตอร์ส (Peters, 1986: 45-51)

4.1 สาเหตุของการหยิบยกปัญหาขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายของแอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson and Others)

ตามแนวคิดของแอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson and Others) จะพบว่าสาเหตุหลักของ

การหยิบยกปัญหาขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย จะประกอบด้วย

4.1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีความสำคัญ โดยกลุ่มที่จะถือว่ามีค่าสำคัญนั้น จะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- 1) อำนาจของกลุ่ม เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทหาร หรือนายทุน เป็นต้น
- 2) สถานภาพทางสังคมของกลุ่ม เช่น กลุ่มเชื้อพระวงศ์ หรือข้าราชการระดับสูง เป็นต้น
- 3) จำนวนของบุคคลในกลุ่ม คือ จำนวนของผู้เดือดร้อน ซึ่งถ้ามีเป็นจำนวนมากเท่าไรความสำคัญของกลุ่มก็จะมีเพิ่มมากขึ้น เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ หรือปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น

4.1.2 ปัญหานั้นสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้นำทางการเมืองที่ใช้ในการหาเสียง ซึ่งปัญหาเหล่านี้มักจะเกิดจากการสำรวจความสนใจของประชาชน หรือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของชาติที่ผู้นำเห็นความสำคัญ เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาการปฏิรูปการเมือง หรือปัญหายาเสพติด เป็นต้น

4.1.3 ปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์วิกฤต เช่น การเกิดภาวะสงคราม การก่อการจลาจล อุทกภัย หรืออุบัติเหตุรุนแรง ซึ่งผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายต้องหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยทันที รวมทั้งอาจเป็นเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่มีระดับความรุนแรงน้อยกว่าเหตุการณ์วิกฤต เช่น กรณีผลกระทบจากนโยบายหรือเหตุการณ์ในประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะปัญหาความขัดแย้งในประเทศเพื่อนบ้าน หรือการลดค่าเงินของประเทศคู่ค้า เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้จะมีผลโดยอ้อมให้ผู้มีบทบาทหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณาได้เช่นกัน

4.2 สาเหตุของการหยิบยกปัญหาขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบายของปีเตอร์ส (Peters)

ตามแนวคิดของปีเตอร์ส (Peters) ได้อธิบายถึงสาเหตุพื้นฐานที่ปัญหาจะถูกหยิบยกขึ้นไปพิจารณาโดยผู้กำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย

4.2.1 ผลกระทบของปัญหา โดยเน้นถึงผลกระทบของปัญหาว่ากระทบกับประชาชนกลุ่มไหน และประชาชนกลุ่มนั้น ๆ มีจำนวนมากหรือน้อย ซึ่งจะคล้ายกับแนวคิดของแอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson and Others)

4.2.2 ความคล้ายคลึงกับปัญหาเชิงนโยบายที่เคยเกิดขึ้นแล้ว คือกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นคล้ายคลึงกับปัญหาเชิงนโยบายเดิมที่เกิดขึ้นแล้ว หรือผู้กำหนดนโยบายมีความสนใจปัญหาที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว ปัญหาที่ ๆ ก็มีโอกาสดูกหยิบยกขึ้นไปเป็นปัญหาเชิงนโยบายได้ง่ายขึ้น เช่น ปัญหาคนตกงาน เนื่องจากการปิดกิจการของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายปัญหาเดิมที่รัฐบาล (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) ให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหาอยู่แล้ว เป็นต้น

4.2.3 ปัญหาที่เป็นผลต่อเนื่องจากโครงการอื่น (Spillover Agenda) เป็นปัญหาข้างเคียงที่เกิดจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายของรัฐ เช่น โครงการสร้างเขื่อน หรือสนามบินที่ก่อให้เกิดปัญหาข้างเคียง ซึ่งได้แก่ การจัดสรรที่ดินทำกิน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ราษฎรที่ถูกผลกระทบจากการโครงการดังกล่าว หรือในกรณีนโยบายการกำหนดพื้นที่สีเขียวที่จะส่งผลให้คนย้ายเข้ามาอยู่ในบริเวณนั้นมากขึ้น ก็ย่อมทำให้ต้องมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งระบบการศึกษา ให้กับชุมชนมากขึ้นตามไปด้วย

4.2.4 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือสถาบันทางสังคมที่ประชาชนยึดถือ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหลักของชาติ หรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญของประชาชน มักจะได้รับความสนใจ

และหยิบยกขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายได้ง่ายกว่าปัญหาทั่ว ๆ ไป อาทิเช่น กรณีพระหรือวัดทางพุทธศาสนาประพฤติปฏิบัติเบี่ยงเบนจากหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าหรือปัญหาการห้ามคลุมผ้าคลุมผมของสตรีมุสลิม เป็นต้น

4.2.5 ปัญหาที่เอกชนโดยลำพังไม่สามารถแก้ไข หรือดำเนินการเองได้ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะเป็นยุคที่เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับมากขึ้นก็ตาม แต่ยังมีกิจกรรมบางอย่างที่รัฐยังคงต้องเป็นผู้ดำเนินการหรือคอยควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น การป้องกันประเทศ การจัดบริการสาธารณสุขไปศ สาธารณูปการ ที่รัฐยังต้องเป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยอาศัยอำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้จึงถือเป็นปัญหาเชิงนโยบายโดยปริยาย

4.2.6 ความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีที่จะแก้ปัญหา ความพร้อมในที่นี้ ได้แก่ ความพร้อมของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมในเรื่องบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้งบประมาณ หรือเทคโนโลยี ที่บ่อยครั้งจะพบว่าภาครัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถหยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นมาดำเนินการแก้ไขได้ เพราะขาดความพร้อมที่จะดำเนินการ อาทิเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองที่เทศบาลหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองได้ เนื่องจากไม่พร้อม หรือในกรณีการจัดลิสต์ภัตตราหาร หรือยาพื้นบ้านของไทย ซึ่งมักจะพบว่ารัฐบาลค่อนข้างช้าและขาดความพร้อมในการดำเนินการ

จากแนวคิดของ แอนเดอร์สันและคณะ และปีเตอร์ส จะพบว่ากรณีที่ปัญหาหนึ่ง ๆ จะเลื่อนสถานะหรือถูกหยิบยกขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายได้นั้น มีสาเหตุพื้นฐานจากปัจจัยสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยจากตัวนโยบายเอง หรือปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจสังคม และเทคโนโลยี แต่อย่างไรก็ตามจะพบว่ามีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่

นักวิชาการทั้งสองไม่ได้พูดถึงไว้ ซึ่ง ได้แก่ การลง
 ข่าวเกี่ยวกับปัญหานั้นของสื่อมวลชน โดยเฉพาะใน
 โลกยุคปัจจุบันอันเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร ปัญหา
 ต่าง ๆ ที่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมาก ก็พลอย
 จะได้รับความสนใจหยิบยกขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบาย
 จากผู้มีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน

5. บทสรุป

การก่อตัวของปัญหาและปัญหาเชิง
 นโยบายถือเป็นกระบวนการเริ่มแรกของกระบวนการ
 นโยบาย ซึ่งมักจะถูกมองข้ามจากนักวิเคราะห์
 นโยบายโดยทั่วไป ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว การทำ
 ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและการหยิบปัญหาขึ้นมา
 พิจารณาโดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายนี้
 ถือเป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการนโยบายอื่น ๆ ไม่ว่าจะ
 จะเป็นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ
 หรือการประเมินผลนโยบาย

ปัญหาตามการยอมรับของนักวิเคราะห์
 นโยบายจะต้องเป็นปัญหาที่สามารถกระตุ้นให้เกิดการ
 แสวงหาแนวทางการแก้ไขจากประชาชน ถ้าหาก
 ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบปัญหาหรือกลุ่มบุคคลผู้
 เกี่ยวข้องอื่น ๆ ไม่มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสวงหาแนว
 ทางการแก้ไขแล้ว จะไม่ถือว่ามีปัญหาเกิดขึ้น และ

จะพบว่าความรุนแรงของปัญหาหรือความสนใจใน
 ปัญหาหนึ่งๆ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะ
 เวลาไม่แน่นอนตายตัว รวมทั้งเมื่อไรก็ตามที่ปัญหา
 นั้น ๆ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยกลุ่มบุคคลผู้มี
 บทบาท ในการกำหนดนโยบาย สถานภาพของ
 ปัญหา ก็จะเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สถานภาพของ
 ปัญหาเชิงนโยบายที่มักจะมีการเริ่มต้นกำหนดนโยบาย
 ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นจุดเริ่มต้นที่
 แท้จริงของกระบวนการนโยบาย

โดยเฉพาะเหตุผลหลักของการหยิบยก
 ปัญหาขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายนั้น ประกอบด้วย
 มูลเหตุที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น ความสำคัญ
 และจำนวนของประชาชนผู้ถูกผลกระทบจากปัญหา
 ความสอดคล้องของปัญหากับนโยบายที่มีอยู่เดิม
 ความสนใจเป็นพิเศษของผู้นำทางการเมือง ปัญหาที่
 เกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่ผู้ที่มีบทบาทในการ
 กำหนดนโยบายไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้
 หรือแม้แต่ความพร้อม ในแง่บุคลากร งบประมาณ
 และเทคโนโลยี ของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายเองที่จะ
 แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัย
 เหตุที่มีผลต่อการหยิบยกปัญหาขึ้นพิจารณาเป็น
 ปัญหาเชิงนโยบายทั้งสิ้น

บรรณานุกรม

- Anderson, James E. **Public Policy Making**, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Anderson, James E., David W. Brady, Charles S. Bullock III, and Joseph Stewart, Jr. **Public Policy and Politics in America**. Monterey, CA.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1983.
- Cobb, R., J.K. Ross, and M.A. Ross. "Agenda Building as a Comparative Political Process," **American Political Science Review** 70, 1 (1976)
- Howlett, Michael and M. Ramesh. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- Kingdon, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little, Brown, and Company, 1984.
- Peters, B. Guy. **American Public Policy: Promise and Performance**. London: MacMillan Education Ltd., 1986.

