

ธรรมาภิบาลแนวใหม่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย

อุทัย เลาหิเชียร¹
สุวรรณี แสงมหาชัย²

บทคัดย่อ

การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดธรรมาภิบาลแนวใหม่ ในปัจจุบันการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในหลายประเทศในโลก บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมทฤษฎีและแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำเสนอรายละเอียดและขั้นตอนของการปฏิบัติ เพื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐจะได้ประยุกต์เป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าแนวทางที่ดีในการสร้างการมีส่วนร่วมควรดำเนินการโดย การนิยามจุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม การกำกับดูแลหลายระดับ การนิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชน การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วม การจัดการความคาดหวัง และการให้ข้อมูลย้อนกลับ

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลแนวใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการอุทกภัย

¹รองศาสตราจารย์, ประธานกรรมการหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และหลักสูตรทวิปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่อยู่: 2086 ถนน รามคำแหง แขวง ห้วยหมาก เขต บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

E-mail: kook.phd@gmail.com

²รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่อยู่: 2086 ถนน รามคำแหง แขวง ห้วยหมาก เขต บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

E-mail: suwanneeru@yahoo.com



New Public Governance and Citizen Participation in Flood Management

Uthai Laohawichean¹

Suwannee Sangmahachai²

Abstract

Citizen participation is one of the significant aspects of new public governance. The promotion of citizen participation plays the vital role to the effectiveness of flood mitigation in most countries around the globe. The research objectives comprise the in-depth analysis and synthesis of concepts and theories of citizen participation and the presentation of procedural details which can be applied by the Bangkok Metropolitan Area officers in flood management. The research results disclose that best practices in initiating citizen participation consist of the definition of the purposes of citizen participation, the multi-level of control, the definition of stakeholders and the public, the analysis of stakeholders, the intensiveness of participation, the methods of participation, the expectation management and the feedback..

Keywords: New Public Governance, citizen participation, flood management.

¹Associate Professor, Chairman of Doctoral of Philosophy Program in Public Administration and Chairman of Dual Degree Program in Public and Business Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University,
Address: 2086 Huamark, Bangkok, Bangkok 10240
E-mail: kook.phd@gmail.com

²Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University,
Address: 2086 Huamark, Bangkok, Bangkok 10240
E-mail: suwanneeru@yahoo.com

บทนำ

ในสามทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยแนวความคิดหลายแนวทางเพื่อนำมาอธิบายลักษณะวิชาเพื่อให้มีการครอบคลุมและมีความหมายดียิ่งขึ้น อาทิเช่น ทฤษฎี และแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทั่วไป ศาสตร์การบริหาร วิทยาการจัดการ พฤติกรรมศาสตร์ ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ การจัดการสาธารณะ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ เรื่องของการตีความ การวิพากษ์ การวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะ ทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ การเลือกสาธารณะ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน องค์การและการจัดการยุคหลังองค์การ ขนาดใหญ่ ธรรมชาติ และธรรมชาติแนวใหม่ ฯลฯ

ธรรมชาติเป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่ที่มีผู้สนใจมาก ทั้งในแวดวงของการเรียนการสอน และการปฏิบัติของการจัดการภาครัฐ เพราะเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่ไม่มีช่องว่างระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติ ธรรมชาติคิดและก่อกำเนิดมาจากสถานที่ทำงาน (locus) ไม่ได้คิดมาจากหลักวิชาการ (focus) ดังนั้นองค์ความรู้ ทฤษฎี และแนวทางปฏิบัติของธรรมชาติจึงกลมกลืนกันระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้ธรรมชาติจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องภายในองค์การ แนวความคิดของธรรมชาติแนวใหม่ (new public governance) ให้ความสำคัญกับสิ่งที่อยู่นอกองค์การด้วย ธรรมชาติแนวใหม่จึงเป็นแนวการศึกษาที่ครอบคลุมกว่า เรื่องของนอกองค์การจะประกอบด้วยสิ่งแวดล้อมต่างๆ รวมกัน เรียกว่า “บริบท” (context) อาจกล่าว

ได้ว่าในบรรดาเรื่องต่างๆ ที่อยู่นอกองค์การนั้น เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะประชาชนเป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญและเป็นหน่วยที่มีพลังมากที่สุดในระบบการเมืองและระบบการบริหารที่สามารถส่งผลกระทบมากกว่าระบบย่อยอื่น ๆ

ในการศึกษาการป้องกันอุทกภัย โดยทั่วไป มักจะศึกษาถึงสาเหตุของการเกิดอุทกภัยและเทคนิคการป้องกันอุทกภัย เรื่องที่มักถูกมองข้ามก็คือเรื่องของการบริหารการป้องกันอุทกภัย รวมถึงเรื่องของการประสานงาน การควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังต้องศึกษาเกี่ยวกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากอุทกภัยรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ การดึงประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจะช่วยให้อัตราการป้องกันอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อนำไปประยุกต์เป็นแนวทางในการร่วมมือกับประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเพื่อนำไปใช้ (Applied research) เป็นการหามาตรการที่ดีกว่าและเหมาะสมกว่า (prescription) ในทางปฏิบัติ

แนวความคิดธรรมาภิบาลแนวใหม่

ธรรมาภิบาลแนวใหม่เป็นแนวทาง การบริหารงานภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งมีความหมาย ถึงเครือข่ายในแนวราบที่ประกอบไปด้วยองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน และองค์ การที่ไม่มุ่งหวังกำไร รวมกันเป็นโครงสร้างของธรรมาภิบาล รูปแบบองค์การดังกล่าวนี้มีความแตกต่างจากแนวทางการตัดสินใจแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา นอก จากนั้นยังมีลักษณะที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งคือการให้ความสำคัญกับประชาชน ตลอดจนกระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในงานของรัฐบาล (Bingham, et al., 2005)

การนำกระบวนการธรรมาภิบาลแนวใหม่ในกรอบของกฎหมายไปสู่การปฏิบัติอาจต้องการทักษะที่คล้ายคลึงกันกับทักษะของนักบริหารภาครัฐ กล่าวคือผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการประชุม การประเมินความขัดแย้ง การเสริมสร้างความร่วมมือ การเจรจาต่อรอง การฟังอย่างตั้งใจ การเปลี่ยนมุมมองใหม่ การอำนวยความสะดวกและการสร้างฉันทามติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่มีการกล่าวถึงก็คือผู้บริหารภาครัฐจะใช้ทักษะอย่างไรในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย หรือผู้บริหารภาครัฐจะต้องเจรจาต่อรองกับผู้ใด จะทำอย่างไรในการประสานงานกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเครือข่ายขององค์การภาครัฐ จะทำอย่างไรเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผูกพัน หรือเข้ามามีส่วนร่วมได้กว้างขวางเพียงใด และเพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องเข้าใจกรอบของกฎระเบียบข้อบังคับที่สนับสนุนกระบวนการของธรรมาภิบาลแนวใหม่เสียก่อน

ถึงแม้ว่าธรรมาภิบาลจะเป็นคำศัพท์ในแวดวงวิชาการมานานพอสมควรแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบันธรรมาภิบาลยังทวีความสำคัญมากขึ้น Frederickson (1991) ได้ชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีธรรมาภิบาลนั้นเกิดที่ระดับสถาบัน องค์การหรือการจัดการ และระดับเทคนิคหรือระดับงาน ซึ่งรวมถึงการมีกฎที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎทางการบริหาร ทฤษฎีตัวการตัวแทน (principle-agent theory) การวิเคราะห์ต้นทุนทางธุรกรรม (transaction-cost) ทฤษฎีภาวะผู้นำ และอื่นๆ

Kettl (2002) ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องปรับปรุงทักษะในการเจรจาต่อรอง และการประสานงาน ดังนั้นในขณะที่ผู้บริหารงานภาครัฐมีความเข้าใจในการใช้ลำดับชั้นการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ แต่ผู้บริหารงานภาครัฐก็จะต้องสามารถจัดการเครือข่ายที่สลับซับซ้อน และยังต้องพึ่งพากระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและระหว่างองค์การ มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เสริมสร้างทุนมนุษย์ จัดให้มีช่องทางสำหรับประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการตรวจสอบจากล่างขึ้นบนไปสู่สาธารณะ

Salamon (2002) ได้ให้คำนิยามเพิ่มเติมว่า ธรรมาภิบาลแนวใหม่เป็นกรอบความคิดที่ยอมรับ “ธรรมชาติของการร่วมมือกันของการบริหารงานสมัยใหม่เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของมนุษย์” มุ่งเน้นการร่วมมือ (collaboration) และการใช้งาน (enablement) มากกว่าการใช้สายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและการควบคุม (hierarchy)

and control) ธรรมชาติของแนวคิดใหม่จำเป็นต้องมีการมุ่งเน้นจุดสนใจใหม่หรือทักษะเฉพาะ ได้แก่ การเจรจาต่อรองและการชักชวน ทักษะในการกระตุ้น (activation) การประสาน (orchestration) และการปรับตัว (modulation)

บทบาทของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกรอบของธรรมชาติของแนวคิดใหม่

Frederickson (1991) ได้เน้นบทบาทของสาธารณชนในการบริหารงานภาครัฐ สาธารณชนได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ ผู้บริโภค ลูกค้าและประชาชนใน 20 ปีที่ผ่านมา วรรณกรรมส่วนมากมองประชาชนในฐานะลูกค้าและมักจะมองสาธารณชนในเชิงเฉื่อยชา (passive) โดยมองว่าประชาชนและสาธารณะเป็นผู้รับบริการในบั้นปลายจากภาครัฐ

การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนนั้น มีค่าใช้จ่าย และมีเรื่องของการไร้ประสิทธิภาพ และการสูญเสียประสิทธิผลด้วย โดยให้นิยามของประสิทธิผลว่าประกอบด้วยแนวความคิด 2 ประการคือ การสนองตอบ (responsiveness) และการตรวจสอบ (accountability) ระหว่างผู้บริหารภาครัฐกับประชาชน (Stivers, 1991) การขยายตัวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมภาครัฐมีความสำคัญ (Smith & Ingram, 2002) โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า นักวิชาการได้เรียกร้องให้การบริหารงานภาครัฐยอมรับว่าสาธารณชนควรจะเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการทำงานของรัฐบาล โดยยอมรับว่าการปรึกษาหารือกับประชาชนจะทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนคืออะไร?

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งดีขึ้น เพราะมีการรวมเอากลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างมารวมกัน แนวคิดอีกประการหนึ่งเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจที่ช่วยให้ประชาชนที่ไม่มีโอกาสในสังคมถูกดึงเข้ามาให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อพวกเขา เช่นมีส่วนร่วมในการกำหนดว่าควรจะมีการแบ่งปันข้อมูลอย่างไร มีการกำหนดเป้าหมายและนโยบายอย่างไร มีการจัดสรรเงินงบประมาณอย่างไรและมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างไร หรือจะแจกจ่ายผลประโยชน์อย่างไร (Arnstein, 1969) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ และการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของสมาชิกในสังคมเกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดวาระ ข้อถกเถียง การตัดสินใจ และกิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เกิดการปรับปรุงนโยบาย (Rowe and Frewer, 2004) เป็นการกระตุ้นประชาชนและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ และความเหมาะสมของการลงทุน ทำให้เกิดการคิดทบทวนบทบาทและหน้าที่รวมถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ (King, Feltey and Susel, 1998) ช่วยลดระดับความไม่ไว้วางใจและความคลางแคลงใจของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นหนทางในการเพิ่มระดับความรู้ให้กับประชาชน (Berner, Amos and Morse, 2011)

การมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบไปด้วยหลักการ 6 ประการ (Webler and Tuler, 2000) ได้แก่ (1) ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วม (2) การใช้สิทธิใช้เสียงของตนเองเพื่อสร้างการถ่วงดุลอำนาจและจัดความไม่เป็นธรรมออกไป (3) การทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ เช่น การให้เกียรติกัน การเปิดมุมมอง ความซื่อสัตย์ ความเข้าใจ การรับฟัง และความเชื่อใจกัน (4) การเข้าถึงข้อมูลซึ่งข้อมูลมาจากสองฝ่ายคือ ฝ่ายประชาชนซึ่งมีความรู้และความเข้าใจในพื้นที่ และฝ่ายหน่วยงานราชการซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาที่มีความรู้เชิงเทคนิค (5) การวิเคราะห์ที่เหมาะสม โดยหน่วยงานภาครัฐต้องไม่รับฟังเสียงทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องศึกษาจากข้อมูล ข้อเท็จจริง และความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วย (6) ส่งเสริมให้ปัจจัยทางสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างๆในอนาคต ดังนั้น การบริหารความขัดแย้ง การสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน การสร้างจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของ และการคำนึงถึงต้นทุน จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัย

เหตุการณ์อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจถึงหนึ่งในสามของภัยธรรมชาติทั้งหมด ในปัจจุบันแนวทางการจัดการความเสี่ยงของอุทกภัยได้หันมามุ่งเน้นมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง (non-structural measures) มากขึ้น เช่น การวางแผนการใช้ที่ดินให้ดีขึ้น การควบคุมการย้ายถิ่นฐานของประชาชน การจัดการอุทกภัย การพยากรณ์และ

การเตือนภัย ตลอดจนการประกันภัย เป็นต้น (Bradford et al., 2012) นอกจากนี้ ยังมีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจโดยใช้แนวทางเชิงนวัตกรรม ซึ่งสามารถทำได้โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น sensor technology และ social media การนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางใหม่ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยสอดคล้องกับแนวคิด “ธรรมาภิบาลแนวใหม่” ที่ได้รวมเอาเครือข่ายในวงกว้างและประชาชนเข้าไว้ด้วย

ในปัจจุบันการวิจัยด้านการมีส่วนร่วมได้มุ่งเน้นไปที่อิทธิพลของการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่มีต่อการมีส่วนร่วม เช่น เทคโนโลยีระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์สามารถส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของสาธารณชน หรือการผสมผสานเชิงนวัตกรรมของ sensor technologies ใหม่ๆ เข้ากับ ICT เช่น mobile apps, Web 2.0 services และ Web application เป็นต้น นวัตกรรมเหล่านี้ได้เอื้อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การเฝ้าสังเกตการณ์ของประชาชน (citizen observatories) ซึ่งเป็นการสังเกตของประชาชนคนธรรมดาทั่วไป ไม่ใช่ นักวิทยาศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญ ในการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยสามารถจัดให้มีขึ้นได้โดยการจัดระเบียบของกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วย 8 ขั้นตอนสำคัญคือ

1) การนิยามจุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม บุคคลที่รับผิดชอบต่อการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยจะต้องถามตนเองว่า อะไรคือจุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบข่ายของ

การมีส่วนร่วมไปในตัว การให้นิยามจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่ และจากการกำหนดเป้าหมายจะมีการกำหนดเป้าหมายรองอีกหลายเป้าหมายที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีความโปร่งใสและสามารถดำเนินการได้ เป้าหมายรองเหล่านี้ควรจะครอบคลุมถึงการระบุนาณาเขตที่รับผิดชอบ การให้นิยามของกลุ่มเป้าหมายกล่าวคือ ผู้ใดที่จะได้รับแจ้งให้เข้ามามีส่วนร่วม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือคนที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้คนที่ทั้งหมดภายในชุมชน ระดับความเข้มข้นที่ประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมควรเป็นอย่างไร การนำเสนอสารสนเทศไปยังกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ชนิดของสารสนเทศที่จะต้องแจกจ่ายออกไป เช่น แผนที่แสดงอาณาเขตพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงหรือแผนการจัดการ เป็นต้น ลักษณะของการแจกจ่ายสารสนเทศและระยะเวลาที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ (Firus et al., 2011)

2) การกำกับดูแลหลายระดับกับการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจำแนกออกเป็นสองประการ ประการแรก หมายถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งมีการกำกับดูแลหลายระดับ และประการที่สอง หมายถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน การจำแนกความแตกต่างระหว่างประชาชนโดยรวมและกลุ่มต่างๆมีความจำเป็นเพราะจะต้องทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าสถาบันใดหรือคนใดที่จำเป็นต้องรวมเข้าไว้ในกระบวนการมีส่วนร่วม

สำหรับระบบการกำกับดูแลหลายระดับนั้นส่วนใหญ่จะมีอยู่แล้วในโครงสร้างความร่วมมือที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สิ่งที่ต้องดำเนินการคือการวิเคราะห์จุดอ่อนที่เกิดขึ้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมมือและการ

ประสานงาน เพื่อการตัดสินใจว่าจะต้องทำอะไรเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น การทำงานร่วมกันเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบรรเทาความเสี่ยงจากอุทกภัย ปัญหาในการทำงานร่วมกันเกิดขึ้นเนื่องมาจากการมีผู้เล่นจำนวนมาก และการขาดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การนิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชน คำว่า “สาธารณชน” หรือสาธารณะ เป็นขอบข่ายของบุคคลที่เปิดกว้างและไร้ข้อจำกัด ซึ่งประกอบด้วยเอกบุคลหรือกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ สาธารณะในวงกว้างรวมถึงคนทุกคน การรวมเอาสาธารณชนให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอย่างเป็นระบบ แต่มีการสนับสนุนความสนใจของคนแต่ละคน ตัวอย่างที่ดีของสาธารณชนคือ “ผู้ใช้น้ำ” ซึ่งไม่มีใครที่ไม่รวมอยู่ในคำนี้

ส่วนคำว่า “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” มักจะถูกนำไปใช้กับกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในระยะยาวและมีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน (เท่ากับเป็นสาธารณชนที่มีการจัดองค์การ) และมักจะถูกนำไปใช้กับองค์การเพื่อประชาสังคม เช่น องค์การเพื่อสิทธิมนุษยชน และองค์การเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (องค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร – NGO) กลุ่มเหล่านี้เป็นตัวแทนของความสนใจเฉพาะด้าน ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงหมายถึง (1) ผู้ตัดสินใจที่เป็นทางการที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัย และ (2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในทางอ้อม (กลุ่มผลประโยชน์ องค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร ฯลฯ) ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชนในวงกว้างสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในทุก

ขั้นตอนของโครงการและในความเข้มข้นที่เหมือนกันก็ได้

4) การวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกณฑ์ที่เป็นหลักในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคือ การตอบคำถามที่ว่า อะไรคือเป้าหมายของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกณฑ์อื่นๆที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ “ระดับของโครงการหรือกระบวนการ” ว่าเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ ประชาชนอาจไม่ค่อยให้ความสนใจในกิจกรรมระดับชาติและนานาชาติ แต่อาจมีแรงจูงใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมผูกพันในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมากกว่า ทั้งนี้เพราะกิจกรรมในระดับท้องถิ่นจะใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากกว่า และผลกระทบของการตัดสินใจจะสามารถเข้าใจและมองเห็นได้ง่ายกว่า

ขั้นตอนในการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1: การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครั้งแรก การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเบื้องต้นสามารถกระทำได้โดยทีมงานในโครงการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัย โดยควรจะระบุเกี่ยวกับ (1) อาณาเขตที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากอุทกภัย (2) ขอบข่ายที่ได้รับผลกระทบ เพราะมีความสัมพันธ์กับอาณาเขตนี้ (เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ เชื้อเพลิง ฯลฯ) (3) อาณาเขตของความเป็นปึกแผ่น (หรือการปรับตัว) ได้แก่ การซ่อมแซมและการฟื้นฟู ตัวอย่าง เช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นหลักในโครงการที่เกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัยได้แก่ ฝ่ายบริหาร นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น หอการค้า ป่าไม้และเกษตร ท้อง ที่เยว ประมง ฯลฯ เจ้าของที่ดิน

หรือผู้ให้เช่า องค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร นอกจากนั้น ยังรวมถึงประชาชนในวงกว้างที่ได้รับผลจากการตัดสินใจ หรือผู้ที่มีความสนใจในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับเลือกขึ้นมา นั้นมักจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการในฐานะเป็นผู้ริเริ่มโครงการ/กระบวนการ หรือในฐานะเป็นสมาชิกของทีมงานโครงการ และมักจะถูกมองว่าเป็นผู้เล่นคนสำคัญ ผู้เล่นสำคัญเหล่านี้ อาจถูกติดต่อและถูกขอร้องให้ส่งข้อเสนอแนะแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เมื่อมีความจำเป็น

ขั้นตอนที่ 3: การเป็นตัวแทน เพื่อให้ได้ภาพรวมว่าผู้ใดเป็นตัวแทนของกลุ่มใด และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำประโยชน์อะไรให้กับโครงการ มีข้อเสนอแนะให้จัดทำอย่างเป็นระบบเพื่อประกันถึงความโปร่งใสและการย้อนรอยติดตามได้ (traceability) ของการตัดสินใจว่าผู้ใดควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการและเพราะเหตุใด

ขั้นตอนที่ 4: บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจผันแปรไปตลอดระยะเวลาของโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจมีบทบาทแตกต่างกัน ดังนี้ (1) เป็นผู้ริเริ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงการหรือดูแลด้านการเงินของโครงการ (2) เป็นผู้กำหนดแนวทาง มีบทบาทเป็นผู้รวบรวมแผนงานของโครงการ สนับสนุนหรือนำทางแผนงานในช่วงเริ่มต้น (3) เป็นผู้ให้สารสนเทศ เป็นผู้ให้ข้อมูลทฤษฎี ให้สัมภาษณ์หรือร่วมในกลุ่มสนทนา ฯลฯ (4) เป็นศูนย์กลางแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางในระหว่างดำเนินโครงการ โดยอาจแสดงได้หลายบทบาท (ผู้

กำหนดแนวทาง ผู้ให้สาร สนเทศ ฯลฯ) หรือสามารถแสดงบทบาทของการเป็นกลุ่มที่ปรึกษา ก็ได้ (5) เป็นผู้ทบทวน ทำการทบทวนผลลัพธ์สุดท้ายโดยการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (6) เป็นผู้รับประโยชน์ โดยไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในโครงการ แต่อาจมีความสนใจในผลลัพธ์ของโครงการ (7) ผู้สะท้อน โดยให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับผลลัพธ์ของโครงการ เสนอแนวความคิดสำหรับกิจกรรมที่จะทำต่อไป (8) บทบาทโดยอ้อม โดยไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง แต่อาจได้รับอิทธิพลจากผลลัพธ์ของโครงการ

ขั้นตอนที่ 5: การวิเคราะห์บริบท การวิเคราะห์บริบทเกี่ยวกับข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง และสังคม ซึ่งเป็นภูมิหลังของโครงการ ตัวอย่างเช่น ลักษณะของสภาพทางการเมืองและการบริหารในพื้นที่กรณีศึกษา คำอธิบายทั่วไปของระบบการเมืองและการบริหารของประเทศ กรอบทางกฎหมายเพื่อการประสานงานในกรณีเกิดอุทกภัย การนำกรอบทางกฎหมายไปปฏิบัติ (โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับอุทกภัย) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์การในพื้นที่ที่มีอุทกภัย การระดมทุนเพื่อมาตรการการป้องกันอุทกภัย เครื่องมือในปัจจุบัน/ แนวทางการมีส่วนร่วมของสาธารณชน / การสื่อสารเกี่ยวกับความเสี่ยง ข้อมูลคลังในพื้นที่กรณีศึกษา ข้อมูล แผนที่ และแผนงาน ที่มีอยู่ในปัจจุบัน แผนที่เกี่ยวกับอันตรายและความเสี่ยงจากอุทกภัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน แผนงาน การจัดการความเสี่ยงที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 6: การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มสุดท้าย ในกระบวนการมีส่วนร่วมเป้าหมายของโครงการและวิธีการที่เลือกจะเป็นตัวกำหนดคร่าวๆถึงจำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วน

เสียที่เข้ามาเกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่าจะเป็นการดีกว่าที่เริ่มต้นด้วยการมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนน้อยก่อนแล้วจึงค่อยเพิ่มจำนวนขึ้นภายหลังถ้ามีความต้องการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนใหม่จะต้องผ่านการรับรองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามามีส่วนร่วมอยู่แล้ว การค่อยๆเพิ่มจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายหลังจะเป็นการดีกว่าที่จะจัดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไปภายหลังจากที่เริ่มโครงการแล้ว

ขั้นตอนที่ 7: การรวมเอาสาธารณชนในวงกว้างให้เข้ามามีส่วนร่วม นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้วก็ควรจะรวมสาธารณชนในวงกว้างเข้าไว้ด้วย โครงการหลายโครงการมีปัญหาจากการที่ที่มีความเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มด้วยการใช้สารสนเทศแต่เพียงชนิดเดียว แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะเข้าถึงคนทุกคนด้วยการใช้สื่อเพียงอย่างเดียว ตรงกันข้ามสารสนเทศและกิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมดจะต้องถูกออกแบบเฉพาะเพื่อกลุ่มเป้าหมายที่เราต้องการให้เข้าถึง ข้อมูลของเรา กลุ่มเป้าหมายที่เป็นไปได้ของสาธารณชนในวงกว้างอาจได้แก่ (1) คนที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับอุทกภัยในอดีต หรือคนที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในอนาคต (2) คนที่มองว่าตนเอง ครอบครัวของตน หรือภูมิภาคของตนจะได้รับอันตรายจากอุทกภัย (3) คนที่ไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับอุทกภัยและไม่ได้มองว่าตนเองกำลังอยู่ในความเสี่ยง และ (4) ประชากรที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ เช่นอยู่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำ เป็นต้น การพัฒนาของเครือข่ายทางสังคมในปัจจุบันส่งผลให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการภาวะวิกฤต ความเป็นไปได้ใหม่ๆเหล่านี้เปิดโอกาสที่จะทำให้เราได้

สารสนเทศ ณ เวลาจริง (real time information) ดังนั้น สาธารณชนควรจะได้รับ การพิจารณาว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีรูปแบบ เฉพาะอีกกลุ่มหนึ่งด้วย

5) ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมสามารถทำได้หลายรูปแบบ ผู้มีส่วนร่วมอาจผันแปรไป และมีระดับของความ เข้มข้นของการมีส่วนร่วมได้หลายระดับแตกต่างกัน การมีส่วนร่วมอาจเริ่มจากกิจกรรม สารสนเทศไปจนถึงกิจกรรมการเป็นที่ปรึกษา หรืออาจมากจนถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมโดย แท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ชนิดของความ เข้มข้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถ ผันแปรไปภายในกระบวนการมีส่วนร่วม สิ่งที่เป็น พื้นฐานสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมคือการ เข้าถึงสารสนเทศโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม กิจกรรมสารสนเทศง่ายๆเช่นเว็บไซต์จะไม่นับ รวมเป็นการมีส่วนร่วม เพราะกิจกรรม สารสนเทศเป็นการสื่อข้อความทางเดียวเท่านั้น และขาดคุณลักษณะสำคัญของกิจกรรมการมี ส่วนร่วม นั่นคือการสนทนา (dialogue)

6) วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบของการ เรียนรู้ทางสังคม และวิธีการที่ใช้สามารถมีได้ หลายวิธีแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตาม ขอแนะนำว่ากระบวนการทั้งหมดของ โครงการควรมีการวางแผน และควรยอมรับ ตารางเวลาในการดำเนินการ การสร้างการมีส่วนร่วมอาจไม่ใช่เรื่องง่าย ตัวอย่างเช่น การเปิด โอกาสให้มีการพูดคุยเกี่ยวกับความเสี่ยงในกลุ่มผู้ มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างอาจทำให้เกิดความ กลัว ภาวะทางอารมณ์ และทำให้เกิดความ ขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมต้องใช้ทรัพยากรได้แก่ เวลา บุคคล เงิน การ

ประสานงาน และความพยายามในการ บริหารงาน นอกจากนั้นยังต้องการความทุ่มเท ผูกพัน ทักษะ ความยืดหยุ่นและความอดทนของ ทีมงานโครงการ อาจมีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆมา ใช้เช่น เครือข่ายทางสังคมต่างๆ (social networks) เพื่อประโยชน์ในการแพร่กระจาย สารสนเทศออกไปในวงกว้างและกระตุ้นให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

การตัดสินใจว่าจะเลือกใช้วิธีการใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการต่อไปนี้คือ

เป้าหมายของโครงการ โครงการ ต้องการได้รับอะไรจากกระบวนการมีส่วนร่วม สิ่งที่ต้องการอาจเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์มาก ยิ่งขึ้น หรือข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางราย ทางออกของความขัดแย้ง เป็นต้น

จำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วมที่คาดหวัง หรือ ที่ต้องการ หรือขนาดของกลุ่มเป็นอย่างไร ขนาด ของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับหัวข้อและเป้าหมายของ กระบวนการมีส่วนร่วม ยิ่งกลุ่มมีขนาดใหญ่มาก ความเข้มข้นของเนื้อหาที่จะน้อยลง ใน ขณะเดียวกันยิ่งกลุ่มมีขนาดเล็กการเรียนรู้ทาง สังคมก็จะมากขึ้น

สำรวจว่ามีความต้องการกระตุ้นให้ บุคคลที่ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมเข้ามาใน กระบวนการหรือไม่ เช่นบุคคลที่มีระดับ การศึกษาต่ำและมีรายได้ต่ำ ผู้อพยพหรือกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาสอื่นๆในสังคม ถ้าต้องการ โครงการ ต้องระบุเกณฑ์ขั้นต่ำของคุณลักษณะ ของผู้ที่มี ส่วนร่วมไว้ด้วย

เวลาและงบประมาณที่มีอยู่ (เพื่อจัดหา อาหาร การเช่าห้องพัก การจัดซื้อวัสดุเพื่อจัดทำ สารสนเทศ การจัดงาน การจัดทำเว็บไซต์ การดู งาน และอื่น ๆ)

ความลึกซึ้งของระดับการมีส่วนร่วมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการเลือกวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับว่าต้องการระดับการมีส่วนร่วมแบบไหน (เช่น แบบการปรึกษาหารือ หรือแบบที่ต้องการให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ)

พิจารณาว่าต้องมีการรวบรวมวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีการหรือไม่ หรือใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่ง ซึ่งอาจใช้วิธีการต่าง ๆ รวมกันอย่างสร้างสรรค์ได้ โดยวิธีการต่างๆ ที่นำมารวมกันก็เพื่อให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลเพื่อยืนยันแบบสามเส้า (triangulations) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นหรือมีข้อมูลมากขึ้น

วิธีการที่นำมาใช้เดี่ยวๆอาจไม่ใช่หลักของกระบวนการมีส่วนร่วม แต่ต้องอาศัยการสังเกตพฤติกรรม ทักษะคติของทีมงาน หรือผู้ดำเนินรายการที่คอยควบคุมบรรยากาศของการมีส่วนร่วมด้วย

วิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจกระทำได้หลายวิธีการ สำหรับกลุ่มที่มีขนาดเล็ก กลาง หรือขนาดใหญ่ วิธีการมีส่วนร่วมที่เป็นไปได้จะสัมพันธ์กับชนิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความเข้มข้น และจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วม

7) การจัดการความคาดหวัง การมีส่วนร่วมเป็นโอกาสที่ดีที่จะส่งเสริมให้ประชาชนไทยเกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดีบ่อยครั้งที่ความคาดหวังกลับกลายเป็นความไม่จริงซึ่งนำไปสู่ความผิดหวังและความเข้าใจผิดต่างๆ ดังนั้น ความคาดหวังจึงควรจะถูกนำมาอภิปราย (หรือเรียกว่า “การจัดการความคาดหวัง”) เพื่อที่ความคาดหวังที่ไม่เป็นจริงหลายๆประการจะได้ถูกกำจัดออกไปและจะได้ไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิด เพราะความคาดหวัง

ที่ไม่เป็นความจริงอาจนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วม และเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็เป็นการยากที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาได้ ด้วยเหตุนี้จึงนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีข้อตกลงร่วมกันในตอนเริ่มแรกของกระบวนการมีส่วนร่วมว่า ทุกคนเต็มใจที่จะฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และอภิปรายร่วมกันถึงวิธีการที่จะทำให้มุมมองที่ต่างกันของผู้มีส่วนร่วมได้ถูกนำมาพิจารณาร่วมกันด้วย

8) การให้ข้อมูลย้อนกลับ ผู้มีส่วนร่วมจะต้องการข้อมูลย้อนกลับเพื่อที่เขาจะได้ทราบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของเขานั้นส่งผลอย่างไร สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นอาจได้รับข้อมูลย้อนกลับได้โดยง่ายภายหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมเชิงปฏิบัติการ หรืออาจให้ข้อมูลย้อนกลับในลักษณะของรายงานก็ได้ แนวทางการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ประชาชนอาจกระทำได้หลายวิธีแตกต่างกันดังนี้ (1) ให้ข้อมูลย้อนกลับทางเว็บไซต์โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ (2) ให้ข้อมูลย้อนกลับโดยอาศัยเครือข่ายทางสังคม เช่น เฟซบุ๊ก ฯลฯ (3) ให้ข้อมูลย้อนกลับทางการจัดพิมพ์เอกสารอย่างเป็นทางการโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง/ การบริหาร (4) ให้ข้อมูลย้อนกลับทางการเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ (5) ให้ข้อมูลย้อนกลับโดยตรง เช่น ภายหลังการประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการอภิปราย เป็นต้น

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพสูงจำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกัน มีเวลา ทรัพยากรและมีพลัง ซึ่งเป็นส่วนของปัจจัยนำเข้า และยังผลให้เกิดคุณประโยชน์หลายประการ ได้แก่

การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องรวมเอาผู้ที่ได้รับผลกระทบเข้าไว้ด้วยเพื่อผลลัพธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยทำให้เกิดบรรยากาศของความไว้วางใจกันระหว่าง นักการเมือง ผู้บริหาร ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนมีความสนใจมากขึ้นในการเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมือง และทำให้เกิด ประชาธิปไตยที่มีชีวิตชีวา

การมีส่วนร่วมของประชาชนกระตุ้นให้เกิดกระบวนการพัฒนาและโครงการต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาชุมชน และทำให้เกิดความนับถือกัน ระหว่างนักการเมือง ผู้บริหาร ตลอดจนระหว่าง ผู้มีส่วนร่วมด้วยกันเอง ซึ่งส่งผลให้การบริการที่ ภาครัฐส่งมอบให้กับประชาชนได้รับการยอมรับ มากขึ้น

กระบวนการมีส่วนร่วมช่วยทำให้ภาครัฐ มองเห็นค่านิยมและทัศนคติ ความสนใจและความต้องการของผู้มีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิด การเข้าใจในจุดยืนที่แตกต่างกัน เพื่อการแก้ไข ปัญหา มีการปรับปรุงข้อมูล งานของผู้บริหารจะ มุ่งเน้นไปยังประชาชน และการหาทางออกของ ปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานของความต้องการของ ประชาชน

ความร่วมมือระหว่างการบริหารงาน ภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องจะช่วย ลดความกดดันอันเนื่องมาจากความคาดหวังและ การลอบบี้ของบุคคลในกลุ่มผลประโยชน์

การมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่ ทางแก้ไขปัญหาเชิงนวัตกรรม เพราะผู้มีส่วน ร่วมทั้งหมดจะนำเสนอความรู้ ประสบการณ์

และความคิดสร้างสรรค์ของพวกเขาเพื่อแก้ไข ปัญหา

การมีส่วนร่วมของประชาชนเอื้อให้เกิดการ พัฒนาของกลยุทธ์ที่ทุกคนยอมรับได้ ทำให้เกิด ทางออกของปัญหาในระยะยาว และทำให้เกิด ความปลอดภัยในการวางแผน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้มี การออกแบบกระบวนการตัดสินใจในลักษณะที่ โปร่งใสและสามารถย้อนรอยติดตามผลการ ดำเนินงานได้

ในกระบวนการของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เรื่องของสมรรถนะของกลุ่มที่เข้าไป มี ส่วนร่วมจะมีการอธิบายและรับรู้อย่างชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ประชาชน เข้า มาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้น ผลลัพธ์ของการตัดสินใจจึงได้รับการยอมรับในวง กว้าง

การแลกเปลี่ยนทรศนะอย่างเข้มข้น ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมทำให้เกิดการบูรณาการ ของความคิดเห็นที่แตกต่าง ซึ่งจะปรับปรุง ผลลัพธ์ให้ดีขึ้น ในลักษณะนี้การมีส่วนร่วมของ ประชาชนจะมีประโยชน์ต่อการประกันคุณภาพ และทำให้น่าไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังทำให้ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอาจมองในมิติของประชาชนผู้เข้ามามี ส่วนร่วมกับมิติของรัฐบาล โดยพิจารณา ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสองลำดับขั้น คือ ขั้นตอน การตัดสินใจและผลลัพธ์ (Irvin and Stansbury, 2004)

ในส่วน of ประโยชน์ของการให้ การศึกษาคือ ทำให้ผู้บริหารงานภาครัฐสามารถ อธิบายเหตุผลของการกำหนดนโยบายได้ ประชาชนผู้มีส่วนร่วมซึ่งประกอบไปด้วยคนที่

ระดับทางสังคมและความรู้ทางเทคนิคที่หลากหลายจะช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นโอกาสที่หน่วยงานภาครัฐจะได้รับทราบถึงเงื่อนไขที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือของประชาชนด้วย นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงเพื่อการสร้างความรู้สึกที่ดีต่อนโยบายหรือเป็นเพียงการสร้างคามยอมรับในนโยบายเท่านั้น เป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐด้วย ถ้าประชาชนสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้ ก็จะกระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความกระตือรือร้นดังกล่าวจะแพร่กระจายไปทั่วชุมชน ซึ่งแน่นอนที่สุดจะส่งผลดีต่อความสำเร็จของนโยบาย

ข้อเสียของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกจะมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย การมีส่วนร่วมของประชาชนก็เช่นเดียวกัน กระบวนการมีส่วนร่วมอาจล้มเหลวถ้าหากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่มีความสนใจไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ ซึ่งอาจเนื่องมาจากสาเหตุต่อไปนี้คือ (1) คนมีความกลัวที่จะตกเป็นเหยื่อ (2) คนอาจเห็นว่าช่องทางอื่นอาจเป็นไปได้มากกว่า จึงทำตามวิธีของตนเอง (3) คนไม่ได้คาดหวังผลประโยชน์ส่วนตัวจากการมีส่วนร่วม (4) มีทรัพยากรที่ขาดแคลน (เวลา ข้อมูล เงิน ฯลฯ) (5) ช่องทางการสื่อสารและความสามารถของคนที่แสดงความต้องการของตนมีไม่เพียงพอ (6) คนมีประสบการณ์ที่ไม่ดีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมอาจจะถูกขัดขวางหากนักการเมือง

ไม่ได้ให้การสนับสนุน เพราะนักการเมืองมีความกลัวว่าการกระทำและการตัดสินใจของตนถูกจำกัดและผลลัพธ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมอาจขัดแย้งกับความต้องการของนักการเมือง ในส่วนขององค์การ กระบวนการมีส่วนร่วมอาจถูกขัดขวางหากไม่มีขอบข่ายของการทำงานที่แน่นอน โดยผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และการตัดสินใจที่สำคัญๆ ก็มีการทำไปเสร็จสิ้นแล้ว อีกประการหนึ่ง กระบวนการมีส่วนร่วมอาจถูกขัดขวางหากอสมมาตรทางสังคมยังมีอยู่โดยตลอดของกระบวนการ เพราะคนที่ถูกผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมได้ เนื่องจากไม่มีการจัดระเบียบกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ให้ทุกส่วนของประชาชนสามารถมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ประกอบกับไม่มีความพยายามในการเข้าถึงประชาชน เช่นการเชิญหรือการสนับสนุนประชาชนที่ประสบกับความยากลำบากให้เข้ามามีส่วนร่วม ในประการสุดท้าย กระบวนการมีส่วนร่วมอาจถูกขัดขวางหากตกอยู่ในสภาพจนมุมอย่างถาวร เพราะคนที่เข้าไปมีส่วนร่วมบางคนรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้สถานภาพของตนอ่อนแอลง หรือผู้ที่มีส่วนร่วมบางคนเกิดความสงสัยว่าการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่ทางออกที่ทุกคนยอมรับหรือไม่ ดังนั้น เขาจึงรักษาสถานภาพของตนไว้อย่างสุดความสามารถ

การประเมินผลการมีส่วนร่วม

การประเมินผลกิจกรรมการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลายฝ่าย คือ ผู้ให้การสนับสนุน องค์การที่จัดทำกิจกรรม ผู้เข้าร่วมกิจกรรม และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแต่ไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรม การประเมินผลมีส่วนเกี่ยวข้องในเชิงเศรษฐกิจเพื่อให้มั่นใจว่าการใช้เงินมีความคุ้มค่า

มากที่สุด และเพื่อเหตุผลทางด้านการปฏิบัติจริยธรรม ทฤษฎี กลไกการทำงานที่เข้าถึงเป้าหมายมากที่สุด

ขั้นตอนในการประเมินผลการมีส่วนร่วมมีดังต่อไปนี้ (Rowe and Frewer, 2004)

ขั้นตอนที่ 1: ระบุเป้าหมายหรือประสิทธิผล ในขั้นตอนแรกเป็นการระบุความหมายของกิจกรรมการมีส่วนร่วมและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ประสิทธิภาพไม่ใช่สิ่งที่จับต้องได้หรือเห็นได้ชัด ดังนั้นผู้เข้าร่วมกิจกรรมต้องเป็นผู้ระบุเป้าหมายเอง โดยระบุแนวทางระดับของคุณภาพของข้อคิดเห็นที่นำเสนอ และบทสรุปที่มีความเห็นสอดคล้องกัน และการทำให้เกณฑ์การประเมินสามารถนำไปใช้ได้ทั่วไปโดยอาจนำไปใช้ในการเปรียบเทียบได้ และต้องคำนึงถึงด้วยว่ามีประสิทธิภาพต่อฝ่ายใดเพราะในกระบวนการตัดสินใจประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาว่าเป็นประสิทธิผลที่วัดโดยผลลัพธ์หรือกระบวนการ แต่การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของผลลัพธ์เป็นที่นิยมมากกว่าเพราะตรงกับเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ที่การวัดไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีเงื่อนไขของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะในบางครั้งผลลัพธ์อาจจะไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังจากที่เสร็จสิ้นการดำเนินกิจกรรม

ขั้นตอนที่ 2: การสร้างนิยามเชิงปฏิบัติการให้กับความหมาย เพื่อให้สามารถวัดได้

ว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือไม่ ดังนั้นการสร้างคุณภาพของมาตรวัด การวิเคราะห์ความเชื่อถือได้ ความแม่นยำ และการนำไปใช้ประโยชน์ได้ เป็นกระบวนการที่สำคัญในการสร้างแบบประเมินผล

ขั้นตอนที่ 3 : ทำการวัดผลและตีความผลลัพธ์ที่ได้ ทำการประเมินว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมสามารถบรรลุเป้าหมายได้เพียงใด

สรุปความ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยนับว่าเป็นแนวคิดของธรรมาภิบาลแนวใหม่ โดยบทความนี้ได้ชี้แนะกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และเสนอแนะแนวทางที่ดีในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย นับตั้งแต่การนิยามจุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม การกำกับดูแลหลายระดับ การนิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชน การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วม การจัดการความคาดหวัง และการจัดให้มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ กระบวนการดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย และสามารถจัดทำเป็นคู่มือเพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติต่อไป

References

- Agranoff, Robert and Michael McGuire. (2003). **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation", **JAIP**. Vol. 35, No. 4 July, 216-224.

- Berner, Maureen M., Amos, Justin M. and Morse, Ricardo S. (2011). "What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders," **PAQ. Spring**: 128-163.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, and Rosemary O'Leary. (2005). "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government," **Public Administration Review**. Sep/Oct; 65,(5).
- Bradford, R.A. et al. (2012). "Risk Perception – Issues on Flood Management in Europe," **Natural Hazards and Earth System Sciences**. 2299-2309.
- Burke, E.M. (1979). **A Participatory Approach to Urban Planning**. New York: Human Science Press.
- Day, D. (1997). "Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?" **Journal of Planning Literature**. 11(3), 421-434.
- Fagence, M. (1977). **Citizen Participation in Planning**. Oxford: Pergamon.
- Fainstein, S.S. & N.I. Fainstein. (1985). "Citizen Participation in Local Government". In D.R. Judd, ed. **Public Policy Across States and Communities**. Greenwich, CT: JAI Press.
- Firus et al. (2011). **The Participation of the Public and Stakeholders in Flood Risk Management**. EUIPA 2010 Twinning Project.
- Frederickson, H. George. (1991). "Toward a Theory of the Public for Public Administration". **Administration and Society**. 22(4): 395-417.
- (1999). "The Repositioning of American Public Administration". **PS: Political Science and Politics**. 32(4): 701-11.
- Irvin, Renee and Stansbury, John. (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" **Public Administration Review**.
- Kettl, Donald F. (2002). **The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- King, Cheryl Simrell, Feltey, Kathryn M. and Susel, Bridget O'Neil. (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," **Public Administration Review**. Vol. 58, No. 4. July-August: 317-326.
- Rowe, Gene and Frewer, Lynn J. (2004). "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda," **Science, Technology & Human Values**. 29(4): 512-556.
- Salamon, Lester, ed. (2002). **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press.



- Smith, Steven Rathgeb and Ingram, Helen. (2002). “**Policy Tools and Democracy.**” in ***The Tools of Government: A Guide to the New Governance***, edited by Lester Salamon. New York: Oxford University Press. 56-84.
- Stivers, Camilla. (1991). “Some Tensions in the Notion of “The Public as Citizen,”: Rejoinder to Frederickson,” **Administration and Society**. 22(4): 418-23.
- Webler, Thomas and Tuler, Seth. (2000). “Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study,” **Administration and Society**. November.
- Wondolleck, J. and S. Yaffee. (2000). **Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management**. Washington, DC: Island Press.