

รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่:

กรณีศึกษาการจัดทำแผนบูรณาการลดผลกระทบด้านเสียง

ท่าอากาศยานนานาชาติอุตะเกา

จันทนา มณีอินทร์*, จำลอง โพธิ์บุญ, จุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: jan.kh5577@gmail.com*

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพประเภทวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนและสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนบูรณาการลดผลกระทบด้านเสียงท่าอากาศยานนานาชาติอุตะเกา โดยใช้กรอบวิเคราะห์ CIPP-I Model และ SWOT Analysis โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ ทีมที่ปรึกษา หน่วยงานรัฐในท้องถิ่น ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบด้านเสียงโดยรอบท่าอากาศยานฯ ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม มาจากปัจจัยภายในที่สำคัญที่สุดคือ ทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นกลาง และยืดหยุ่น ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการจากการประชุมใหญ่เป็น การลงพื้นที่เก็บข้อมูลรายครัวเรือน ภายใต้วงจรคุณภาพ PDCA และหลักการมีส่วนร่วม 4S (Starting Early, Suitable Method, Sincerity, Inclusiveness) ปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือ กฎหมาย EHIA ที่สร้างความมั่นใจในการชดเชยเยียวยาผลกระทบ และการสนับสนุนจากผู้บริหารภาครัฐในพื้นที่เพื่อลดความขัดแย้งเดิม ระดับการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่อยู่ที่ระดับการให้ข้อมูล (Informing) และการรับฟังความคิดเห็น/ปรึกษาหารือ (Consultation) โดยอำนาจตัดสินใจสูงสุดในการกำหนดมาตรการชดเชยเยียวยายังคงเป็นของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ รูปแบบการมีส่วนร่วมที่สังเคราะห์ได้จึงเน้นการออกแบบแผนชดเชยฯ ที่มีคุณภาพ ครบคลุม และยึดหลักมนุษยธรรม (Humanitarian Principle) เพื่อนำไปสู่ผลกระทบเชิงบวก คือ การยอมรับ (Acceptance) และผลประโยชน์ร่วม (Win-Win) อันเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา

คำสำคัญ: รูปแบบการมีส่วนร่วม, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย, โครงการขนาดใหญ่, ผลกระทบด้านเสียง, ท่าอากาศยานนานาชาติอุตะเกา

Efficient Public Participation Model for the Development of Mega Project: A Case Study of Noise Effect Compensation Integrated Plan Formulation of U-TAPAO International Airport

Jantana Maneein*, Chamlong Poboon, Chutarat Chompunth

Graduate School of Environment Development Administration,

National Institute of Development Administration

E-mail: jan.kh5577@gmail.com*

Abstract

This qualitative action research aims to extract lessons learned and synthesize a model for stakeholder participation in the preparation of an integrated action plan for mitigating noise impact compensation at U-Tapao International Airport. The study utilized the CIPP-I Model and SWOT Analysis as analytical frameworks. Stakeholders include the project-owning government agency, consultants, local authorities, business operators, community leaders, and noise-affected residents in surrounding areas. The research findings indicate that the success of participation stems primarily from the most significant internal factor: a highly specialized, impartial, and flexible consulting team. This flexibility was demonstrated by their ability to adapt the process from large-scale meetings to household-level data collection, operating under the Plan-Do-Check-Act (PDCA) quality cycle and the 4S principles (Starting Early, Suitable Method, Sincerity, and Inclusiveness). The most significant external factors included the Environmental Health Impact Assessment (EHIA) law, which instilled confidence in the compensation process, and support from local government executives to mitigate existing conflicts. The level of participation primarily fell within the spectrum of informing and consultation. The ultimate decision-making authority regarding compensation measures, however, remained with the governmental project owner. The synthesized participation model thus emphasizes designing a compensation plan that is high-quality, comprehensive, and anchored in the Humanitarian Principle. This approach is intended to lead to positive impacts, namely Acceptance and a Win-Win outcome, which form the foundation for sustainable development in the context of a developing country.

Keywords: Participation Model, Stakeholders, Mega Project, Noise Effect, U-Tapao Airport

บทนำ

โครงการลงทุนขนาดใหญ่ทั่วโลกและในประเทศไทย เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา เป็นการพัฒนาประเทศตามนโยบายการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใต้โครงการ EEC ของภาครัฐ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รัฐบาลจึงมีหน้าที่รับผิดชอบและกำหนดมาตรการชดเชยเยียวยาผลกระทบอย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ ปัญหาที่พบคือโครงการขนาดใหญ่มีมุมมองเน้นเพียงรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EHIA) แต่ละเลยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางการชดเชยที่ตนต้องการ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ (Simmerjit Makna, n.d.) โครงการจัดทำแผนชดเชยผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานอู่ตะเภา เป็นการดำเนินงานโดยยึดถือผู้ได้รับผลกระทบตามเส้นเสียงคาดการณ์ในรายงาน EHIA ซึ่งการกำหนดเส้นเสียงคาดการณ์ในรายงานฉบับนี้มีผู้นำชุมชนและประชาชนบางส่วนไม่ยอมรับและกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งจนถึงปัจจุบัน ความสำคัญของงานวิจัยนี้ คือ การถอดบทเรียนและสังเคราะห์รูปแบบการ จัดทำแผนบูรณาการชดเชยผลกระทบด้านเสียงท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา ที่เกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อให้ได้แผนชดเชยผลกระทบเป็นที่ยอมรับ ลดความขัดแย้ง และทำให้โครงการขนาดใหญ่สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถนำรูปแบบนี้ไปประยุกต์ใช้กับโครงการอื่น ๆ ต่อไปได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและถอดบทเรียนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนงานบูรณาการชดเชยผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนงานบูรณาการชดเชยผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา
3. เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนการชดเชยผลกระทบด้านเสียงจากท่าอากาศยาน

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประเภท วิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนบูรณาการชดเชยผลกระทบด้านเสียงของโครงการพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา

1. การรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน (ภาครัฐ, ท้องถิ่น, ประชาชน) โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่ ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ ผู้บริหารและตัวแทนหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและประชาชนบริเวณโดยรอบที่ได้รับผลกระทบตามเส้นเท่าระดับเสียง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับทีมที่ปรึกษาในการลงพื้นที่และประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนตลอดโครงการ

ข้อมูลทฤษฎีภูมิ ทบทวนเอกสารวิชาการ เอกสารนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ หนังสือ บทความวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงาน EHIA และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

2. การวิเคราะห์และการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

ความน่าเชื่อถือ ใช้หลักการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) มิติข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ ได้แก่ เอกสารวิชาการ บทความในวารสารวิชาการ หนังสือ สื่อดิจิทัล วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างตามกรอบแนวคิด CIPP-I Model

การวิเคราะห์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก และประยุกต์ใช้ CIPP-I Model เพื่อถอดบทเรียนการมีส่วนร่วม โดยวิเคราะห์ 5 ด้าน ได้แก่ บริบท (PESTEL/Ethical), ปัจจัยนำเข้า (4M's), กระบวนการ (PDCA/4S/ธรรมาภิบาล), ผลผลิต, และผลกระทบ การสังเคราะห์ผลลัพธ์ ใช้เทคนิค SWOT Analysis เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จ ก่อนสังเคราะห์เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ยอมรับและปฏิบัติได้จริง

ผลการวิจัย

บทความวิจัยนี้มุ่งเน้นการถอดบทเรียนและสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในโครงการชดเชยผลกระทบด้านเสียงของสนามบินอุตะเถา เพื่อสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา โดยใช้ CIPPI Model เป็นกรอบวิเคราะห์

1. การถอดบทเรียนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานนานาชาติอุตะเถา

การวิจัยนี้ใช้ CIPP-I Model ประเมิน 5 ด้าน (บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลกระทบ) เพื่อถอดบทเรียนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชดเชยผลกระทบด้านเสียงของสนามบินอุตะเถา โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ดังนี้

1.1 บริบท (Context-C) การประเมินด้านบริบท ผู้วิจัยใช้เครื่องมือ PESTEL Analysis เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนี้

โครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุตะเถาในพื้นที่ EEC สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจ คาดการณ์ว่าจะสร้างผลกระทบเชิงบวกอย่างมหาศาล แต่ก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างรุนแรง ในขณะที่บริบททางสังคมในพื้นที่เป็นชุมชนเกษตรกรรมที่มีความหลากหลายทางประชากร ปัญหาหลักคือ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูล EHIA โดยตรง (เน้นฟังพาดูผู้นำชุมชน) และยังคงมีความขัดแย้งก่อนหน้าอย่างต่อเนื่องเรื่องความไม่เชื่อมั่นต่อวิธีการจัดทำเส้นท่ำระดับเสียงคาดการณ์ (NEF) แม้โครงการถูกควบคุมด้วยกฎหมายที่กำหนดให้ต้องทำ EHIA และหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องชดเชยผลกระทบจากมลพิษทางเสียง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 และ 96)

1.2 ปัจจัยนำเข้า (Input: I) ปัจจัยนำเข้า (Input) ของโครงการถูกประเมินโดยใช้หลักการบริหารจัดการ 4M's (คน เงิน วัสดุ วิธีการ) เพื่อวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัจจัยนำเข้าของโครงการขดเชยผลกระทบด้านเสี่ยงถูกประเมินตามหลัก **4M's** โดยมี **Man (บุคลากร)** เป็นทีมที่ปรึกษาที่เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เป็นตัวแทนจากสถาบันการศึกษา แสดงถึงความเป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือ **Money (เงิน)** ได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอและมีการบริหารจัดการอย่างรัดกุม รวมถึงมีงบสำรองเพื่อรองรับการปรับกลยุทธ์จากประชุมใหญ่เป็นกลุ่มย่อย **Material (วัสดุ/ทรัพยากร)** ประกอบด้วย โบรชัวร์ (มีการระบุความเป็นมาและขั้นตอนการมีส่วนร่วม) QR Code สำหรับช่องทางการสื่อสารออนไลน์ และแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลผลกระทบและความต้องการขดเชยรายครัวเรือน และ **Method (วิธีการ)** เน้นการสื่อสารหลายช่องทาง ทั้งการส่งโบรชัวร์ตรงถึงครัวเรือน การใช้ผู้นำชุมชนช่วยประชาสัมพันธ์ และการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามโดยตรง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง

1.3 กระบวนการ P- Process

กระบวนการจัดทำแผนขดเชยผลกระทบด้านเสี่ยงฯ ในการบริหารโครงการภาพรวม และการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พิจารณาจากหลักการดังนี้

1) การบริหารจัดการโครงการจัดทำแผนบูรณาการขดเชยผลกระทบด้านเสี่ยง ทำอาภาศยาน นานาชาติอุตะเถา ใช้หลักวงจรบริหารงานคุณภาพ (Plan-Do-Check-Act: PDCA) ดังนี้

ทีมที่ปรึกษาเริ่มวางแผน (P) ตามสัญญาและรายงาน EHIA โดยมีมุ่งเป้าที่ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบด้านเสี่ยง (2,559 ครัวเรือน) และใช้กลยุทธ์จัดเวทีรับฟัง 3 ครั้งเพื่อรวบรวมข้อมูล การดำเนินการ (D) เผชิญปัญหาความขัดแย้งและการ Walk Out ของกลุ่มคัดค้านในการประชุมครั้งที่ 3 เนื่องจากขาดผู้แทนจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ ทีมที่ปรึกษาประเมิน (C) ความล้มเหลว จึงปรับกลยุทธ์ (A) โดยขอให้นายอำเภอเป็นคนกลาง ยกเลิกการประชุมใหญ่ และเปลี่ยนไปใช้การ “ลงพื้นที่เก็บข้อมูลความเดือดร้อนและความต้องการขดเชยเป็นรายครัวเรือน” กลยุทธ์ใหม่นี้ทำให้งานเดินหน้าได้ราบรื่น สามารถเก็บแบบสอบถามได้ 438 ตัวอย่าง โดยปราศจากการขึ้นนำ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ต้องการการขดเชยเพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่ช่วยลดผลกระทบด้านเสี่ยงไม่ใช่การเวนคืนหรือย้ายถิ่นฐาน ซึ่งข้อมูลนี้จะถูกนำไปจัดทำร่างแผนฯ ต่อไป

2) หลักพื้นฐานในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ใช้หลัก 4S (Starting Early, Suitable Method, Sincerity, Inclusiveness)

การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการฯ ประเมินผลสำเร็จตามหลัก 4S ได้แก่ เริ่มต้นแต่เนิ่น ๆ (Starting Early) ด้วยการส่งแผ่นพับก่อนการประชุม, **ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Inclusiveness)** บริเวนโดยรอบที่ได้รับผลกระทบด้านเสี่ยง ดำเนินการตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็นผ่านการลงพื้นที่เก็บแบบสอบถามจากครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ 438 ครัวเรือน, **ความจริงใจ (Sincerity)** ผ่านการดำเนินการที่ระมัดระวัง เปิดเผย ให้เกียรติคู่ขัดแย้ง และเป็นตัวกลางนำเสนอข้อเรียกร้อง, และ **วิธีการที่เหมาะสม (Suitable)** ด้วยการปรับกลยุทธ์จากประชุมใหญ่เป็นกลุ่มย่อย และใช้บาร์มีในการเคารพนับถือของประชาชนที่มีต่อผู้บริหารในท้องถิ่นช่วยสนับสนุนด้านการลงพื้นที่ ซึ่งเป็นวิธีที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม ทำให้บรรลุเป้าหมายของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ผลผลิต (P- Product)

ผลผลิตหลักของโครงการคือ แผนบูรณาการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางอากาศยานานาชาติอุตะเถา ซึ่งมีคุณค่าทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ในเชิงปริมาณ มีความครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ ครอบคลุมมาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติทั้งระยะสั้น ระยะยาว และกรณีฉุกเฉิน มุ่งเน้นการลดผลกระทบและสร้างความร่วมมืออย่างยั่งยืน ส่วนในเชิงคุณภาพ แผนนี้มีคุณภาพในเชิงการตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลของประชาชน โดยมาตรการที่นำเสนอ เช่น การประเมินทรัพย์สินที่ถูกต้อง การเจรจาโปรงใส การจัดตั้งกองทุน/มูลนิธิลดผลกระทบ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องการค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารมากกว่าการขายที่ดิน นอกจากนี้ ทีมที่ปรึกษายังได้เสนอมาตรการเพิ่มเติมที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม (WIN-WIN) โดยใช้หลักความเท่าเทียมและมนุษยธรรม เช่น สำหรับกรณีผู้อยู่อาศัยที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อลดความขัดแย้งและตอบโต้ภัยความกังวลในระยะยาวได้อย่างครอบคลุม แม้ว่าการดำเนินการจริงจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหน่วยงานเจ้าของโครงการก็ตาม

1.5 ผลกระทบ I – Impact

ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ให้การยอมรับ ต่อมาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในแผนบูรณาการฯ โดยผลการสำรวจและที่ประชุมที่มาจากทีมที่ปรึกษาแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ (>50%) เห็นด้วยในระดับ “มากที่สุด” โดยเฉพาะมาตรการปรับปรุงที่อยู่อาศัย และการจัดตั้งกองทุนชดเชยฯ พร้อมมีตัวแทนประชาชนร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งการยอมรับนี้บ่งชี้ถึงศักยภาพในการลดความขัดแย้ง ที่มีอยู่เดิมอย่างมาก และหากหน่วยงานเจ้าของโครงการนำแผนฯ ไปปฏิบัติจริง รวมถึงพิจารณาช่วยเหลือ กรณีพิเศษที่อยู่นอกเหนือกรอบ EHIA โดยอาศัยหลักความยุติธรรมและมนุษยธรรม จะช่วยลดความขัดแย้งและนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างเจ้าของโครงการกับชุมชนได้ในระยะยาว

2. การใช้ SWOT วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ได้รับผลกระทบด้านเสี่ยงในการจัดทำแผนการลดผลกระทบด้านเสี่ยง ทำอากาศยานอุตะเถา

2.1 ปัจจัยภายใน ดำเนินการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน (Input & Process) ของโครงการจัดทำแผนลดความเสี่ยงฯ ตามเทคนิค SWOT โดยการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน
ทีมที่ปรึกษา	บุคลากรมีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วม และการเป็นสถาบันการศึกษา สร้างความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและโปรงใส	การเป็นบุคลากรทางการศึกษาทำให้ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ การดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของสถาบัน
งบประมาณ	มีการจัดสรรงบประมาณชัดเจน ทำให้การวางแผนและบริหารจัดการทำได้สะดวก	

ปัจจัยภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน
วัสดุ/วิธีการ (ประชาสัมพันธ์)	- การใช้แผ่นพับส่งถึงครัวเรือน และการประชาสัมพันธ์ ผ่านผู้นำชุมชนที่ไว้วางใจ ช่วยให้ข้อมูลเข้าถึงประชาชนและสร้างความเข้าใจได้ดี - การจัดประชุมกลุ่มย่อยช่วยให้ควบคุมสถานการณ์และกระตุ้นการแสดงความคิดเห็นได้อย่างครอบคลุม	การประชาสัมพันธ์ด้วยแผ่นพับเพียงอย่างเดียว และไม่มีป้ายขนาดใหญ่ในบริเวณที่ประชาชนพบเห็นได้ตลอดเวลา อาจไม่เพียงพอในการกระตุ้นความสนใจ และทำให้ข่าวสารไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร
การบริหารจัดการ (PDCA)	มีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ PDCA โดยมี การวางแผน ปรับเปลี่ยนแผน และแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ทีมประเมินทรัพยากรเป็นผู้ส่งแผ่นพับให้ประชาชนขาดทักษะปฏิสัมพันธ์กับประชาชน, การให้ข้อมูลไม่ทั่วถึง (เพราะผู้นำชุมชน บางส่วนยังขัดแย้งเรื่องเส้นเสียง EHIA), และการประชุมกลุ่มใหญ่เสี่ยงต่อความขัดแย้งและการถูกครอบงำทางความคิด
การมีส่วนร่วม (4S)	มีการใช้หลัก 4S ได้ดี ได้แก่ การส่งข้อมูลตั้งแต่เริ่มต้น ความยืดหยุ่นในการปรับวิธีรับฟัง และแสดงความจริงใจด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่รวบรวมได้ให้ประชาชนรับทราบ	การมีส่วนร่วมไม่สมบูรณ์เพราะไม่สามารถระบุผู้ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ครบถ้วน และที่สำคัญคือตัวแทนรัฐเจ้าของโครงการไม่เข้าร่วม ทำให้ทีมที่ปรึกษาเป็นเพียงคนกลาง ไม่มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยตรง

2.2 ปัจจัยภายนอก วิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) เป็นการประเมินปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่มีผลกระทบต่อโครงการจัดทำแผนบูรณาการลดผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก	โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
1. นโยบาย	เป็นโครงการที่สอดคล้องกับ นโยบายระดับประเทศ (Thailand 4.0, EEC, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13) และเป็นพื้นที่เป้าหมายการลงทุนสำคัญในอาเซียน	ประชาชนบางส่วนอาจไม่เห็นด้วย และได้รับผลกระทบต่อวิถีชีวิต/การปรับตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ
2. เศรษฐกิจ	พื้นที่ EEC ดึงดูดการลงทุน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการกระจายรายได้สู่ประชาชน (เกิดห้องเช่า/คนต่างถิ่นมาทำงานจำนวนมาก)	การพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจอาจทำให้ ค่าครองชีพสูงขึ้น (ค่าอาหาร, ค่าดูแลสุขภาพ, ค่าสาธารณูปโภค)

ปัจจัยภายนอก	โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
3. สังคม	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบท-เกษตรกรรม มีลักษณะครอบครัวขยาย/หมู่บ้านจัดสรร มีประชากรแฝง จากนิคมอุตสาหกรรม/แหล่งท่องเที่ยว	สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม/ที่อยู่อาศัย และวิถีชีวิตอาจเปลี่ยนเป็น ลักษณะความเป็นเมือง มากขึ้น นอกจากนี้ ความแตกต่างของสิทธิที่ดิน (มี/ไม่มีกรรมสิทธิ์) ส่งผลต่อรายละเอียดการชดเชยที่เป็นตัวเงิน
4. เทคโนโลยี	ใช้เทคโนโลยีที่ประชาชนเข้าถึงง่าย สะดวก รวดเร็ว ในการสื่อสาร ประสานงาน และติดตามข้อมูลข่าวสาร	ประชาชนบางส่วน (โดยเฉพาะผู้สูงอายุ) เข้าไม่ถึงเทคโนโลยี (ไม่มีคอมพิวเตอร์/ใช้งานไม่เป็น) ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลรายงาน EHIA หรือช่องทางติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ได้ทั้งหมด
5. สิ่งแวดล้อม	ลักษณะภูมิประเทศมีความหลากหลาย (ภูเขา, ทะเล, ป่าสงวน/ป่าฟื้นฟู/ป่าปลูก, ชายหาด) และบางพื้นที่ใช้ทางทหาร	การใช้พื้นที่สำหรับสนามบินอาจทำให้สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศแต่ละพื้นที่ จากการถูกรบกวนด้วยเสียง
6. กฎหมาย	มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลผู้ได้รับผลกระทบ (รายงาน EHIA กำหนดให้ทำแผนชดเชย) และให้อำนาจรัฐในการพัฒนาพื้นที่ (พ.ร.บ. EEC/ผังเมือง/เวนคืนที่ดิน) เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิประชาชนกับการพัฒนาประเทศ	กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจมีข้อจำกัด ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบได้ทั้งหมด ซึ่งอาจนำไปสู่ ความขัดแย้งที่เพิ่มขึ้น

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนการชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยงจากการพัฒนาท่าอากาศยานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

การสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนการชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยงจากการพัฒนาท่าอากาศยานที่นำไปปฏิบัติได้จริงนี้ อิงจากการวิเคราะห์กรอบ CIPP-I Model, SWOT Analysis และระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระดับอำนาจการตัดสินใจสูงสุดยังคงอยู่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐ ถึงแม้จะมีความพยายามในการดำเนินการมีส่วนร่วมที่หลากหลายก็ตาม โดยสามารถสรุปเป็นองค์ประกอบหลัก ๆ ดังนี้

3.1 ด้านบริบท (Context - PESTEL) การดำเนินโครงการต้องอยู่ภายใต้นโยบายระดับชาติและกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างงาน/กระจายรายได้ ควบคู่กับการเร่งจัดการปัญหามลพิษทางเสียง การใช้เทคโนโลยีมาช่วยเผยแพร่ข้อมูลและสร้างช่องทางร้องเรียนที่โปร่งใส และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน การชดเชยต้องเป็นไปตามกฎหมาย (EHIA) พร้อมพิจารณาหลักมนุษยธรรมและกรณีศึกษาที่คล้ายกัน

3.2 ปัจจัยนำเข้า (Input - 4M's) หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดหา/คัดเลือกทีมงานหรือบุคลากร (Man) ที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับ (แนะนำทีมจากสถาบันการศึกษาเพื่อเป็นทีมที่

ปรึกษา ที่ทำหน้าที่ ผู้ดำเนินการ/ตัวแทนสถาบันการศึกษา ที่มีความน่าเชื่อถือ จัดเตรียมงบประมาณ (Money) ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและครอบคลุมมาตรการชดเชยที่เหมาะสม ใช้เอกสารประชาสัมพันธ์ (Material) ที่หลากหลายและเข้าถึงง่าย (เช่น แผ่นพับรายครัวเรือน, ออนไลน์) โดยมีผู้นำชุมชน/หน่วยงานท้องถิ่น เป็นผู้สนับสนุน/ช่วยประชาสัมพันธ์ และใช้วิธีดำเนินการ (Method) ที่หลากหลาย ยืดหยุ่น และเหมาะสมกับสถานการณ์

3.3 ด้านกระบวนการ (Process) การบริหารโครงการใช้หลัก PDCA ด้วยการวางแผน ดำเนินการ และติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่องเพื่อนำไปปรับปรุง ด้านการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมตามหลัก 4S โดยต้องเริ่มต้นแต่เนิ่น ๆ (Starting Early) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมอย่างครอบคลุม (Inclusive Stakeholder) ดำเนินการด้วยความจริงใจ (Sincerity) โปร่งใส ตรวจสอบได้ และใช้วิธีการที่เหมาะสม (Suitability) ซึ่งในการดำเนินการมีส่วนร่วมนี้จะแบ่งเป็น 3 ระดับหลัก:

- **การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information)** ทีมที่ปรึกษา (ผู้ดำเนินการ/ตัวแทนสถาบันการศึกษา) มีบทบาทหลักในการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ครบถ้วนเป็นกลาง โดยมีหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ (ผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด) มีอำนาจสูงสุดในการตรวจสอบและรับทราบเนื้อหา ก่อนประชาสัมพันธ์ ส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (ประชาชน) เป็นเพียงผู้รับสาร และผู้นำชุมชน/หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน/ช่วยประชาสัมพันธ์ ปัญหาคือประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะผู้สูงอายุ/ผู้ไม่สนใจ อาจเข้าถึงข้อมูล/ขาดความรู้ความเข้าใจ

- **การรับฟังความคิดเห็น (Consult)** ทีมที่ปรึกษา (ผู้ดำเนินการ/ตัวแทนสถาบันการศึกษา) มีบทบาทหลักในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายรูปแบบ (กลุ่มใหญ่/กลุ่มย่อย/แบบสอบถาม) เพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหา ผลกระทบ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการชดเชยเยียวยาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม โดยมีหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ มีบทบาทรับข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดมาตรการ และมีอำนาจในการกำหนดขอบเขตการรับฟัง (เน้นชดเชยเยียวยา หลีกเลี่ยงประเด็นเส้นเสี่ยง EHIA ที่เป็นความขัดแย้ง) ส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (ประชาชน/ผู้นำชุมชน/หน่วยงานท้องถิ่น) มีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล/แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาและมาตรการชดเชยเยียวยา ข้อเสนอคือการประชุมกลุ่มใหญ่ ประสบปัญหา จากกลุ่มผู้นำชุมชน/ผู้มีความเห็นขัดแย้ง มีข้อเรียกร้องให้มีผู้บริหารจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการเข้าร่วมเท่านั้น

- **การนำเสนอผลการรวบรวมข้อมูล (Feedback/Consult)** ทีมที่ปรึกษา (ผู้ดำเนินการ/ตัวแทนสถาบันการศึกษา) มีบทบาทหลักในการนำเสนอผลการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดอย่างตรงไปตรงมาและไม่บิดเบือน เพื่อยืนยันความจริงใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนำไปจัดทำมาตรการชดเชยฯ ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์/กฎหมาย ส่วนหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ (ผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด) มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาและตัดสินใจกำหนดมาตรการชดเชยเยียวยาตามแผนบูรณาการฯ และสามารถใช้อำนาจแก่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ สำหรับกรณีนี้นอกเหนือหลักเกณฑ์ EHIA บทบาทของประชาชนและผู้นำชุมชน ในกระบวนการนี้เป็นเพียงผู้รับทราบข้อมูลเพื่อยืนยันความถูกต้อง ของการรวบรวมข้อมูล และสามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติม/ข้อห่วงกังวลได้

3.4 ด้านผลผลิต (Product) แผนชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยง ต้องมีความครอบคลุม (ระยะสั้น-ระยะยาว) เป็นธรรม เหมาะสม โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยนำความเห็นจากประชาชนและหลักมนุษยธรรม ประกอบการพิจารณาควบคู่กับรายงาน EHIA และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.5 ด้านผลกระทบ (Impact) การยอมรับมาตรการชดเชยฯ จะเกิดขึ้นได้ถ้ามาตรการนั้นชดเชยผลกระทบได้อย่างแท้จริงในทุกมิติ ควรใช้กฎหมายที่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นที่นอกเหนือหลักเกณฑ์ และให้ผู้บริหารท้องถิ่น/ตัวแทนประชาชนที่เป็นกลางเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อสร้างความโปร่งใส ลดความขัดแย้ง และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน

แม้กระบวนการมีส่วนร่วมจะพยายามดำเนินการให้ครอบคลุม แต่บทบาทของประชาชนและผู้นำชุมชนเป็นเพียง ผู้ให้ข้อมูลและผู้สนับสนุน การดำเนินการเท่านั้น โดยอำนาจสูงสุดในการพิจารณาและตัดสินใจกำหนดมาตรการชดเชยเยียวยาในแผนบูรณาการฯ ยังคงเป็นของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการตามข้อกำหนดของรายงาน EHIA และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สรุปและอภิปรายผล

การอภิปรายผลการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานบูรณาการชดเชยผลกระทบด้านเสียง ทำอาภาศยานานาชาติอุตะเถา แบ่งตามวัตถุประสงค์ของการถอดบทเรียนและระดับการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การถอดบทเรียนกระบวนการมีส่วนร่วม (โดยหลัก CIPP-I Model)

การศึกษพบว่า ความสำเร็จของโครงการมาจากการจัดการอย่างเป็นระบบและบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยโครงการดำเนินไปภายใต้ **บริบท (Context)** ของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ที่คาดหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามแบบหลักเหตุผล (Rational Model) (Thomas R. Dye อ้างถึงใน จันทิมา บุญอนันต์วงศ์, 2561; รุติวัฒน์ ถนอมศิลป์, 2563) **ปัจจัยนำเข้า (Input)** ที่สำคัญที่สุดคือ ทีมที่ปรึกษา ที่มีความเชี่ยวชาญและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการตามหลัก 4M (Drucker, 1990 อ้างถึงใน Russell-Walling, 2007; วรณพันธุ์ อ่อนแย้ม, 2562) **กระบวนการ (Process)** ดำเนินการตามวงจรคุณภาพ PDCA (Edwards W. Deming, 1991; ปรีทรรศน์ พันธุ์บรรยงก์, 2545) และยึดหลัก 4S (อรทัย กักพล, 2554) โดยเน้น ความครอบคลุม (Inclusive Stakeholder) และ ความเหมาะสม (Suitability) ของเวทีรับฟังความเห็น ซึ่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการชดเชย (Szentendre, 1996; Cohen & Uphoff, 1977; Lufeng et al., 2020) การสื่อสารที่เปิดเผยยังช่วยลดความขัดแย้งด้านเสียงและความรำคาญ (Suau-Sanchez et al., 2011) **ผลผลิต (Product)** คือ แผนบูรณาการฯ ที่มีมาตรการชดเชยเยียวยาครอบคลุมและมุ่งเน้นผลประโยชน์ร่วม (WIN-WIN) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตอบสนองของชุมชน (Asensio, Gasco & de Arcas, 2017) นำไปสู่ **ผลกระทบ (Impact)** คือ การยอมรับ มาตรการชดเชยเยียวยาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (Hauptvogel et al., 2024)

ข้อค้นพบเพิ่มเติม ชี้ว่าความขัดแย้งเดิมของผู้นำชุมชนบางส่วนเป็นปัจจัยแทรกซ้อน (Moore, 1996; จำลอง โพธิ์บุญ, 2560; พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552) แต่การสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุดของรัฐในพื้นที่ช่วยให้โครงการสำเร็จ (ชาญชัย อาจิมสมาจาร, 2547) โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการย้ายออกและเห็นด้วยกับโครงการเพราะคาดหวังผลบวกทางเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ระบุว่าปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับเสียง (เช่น ความไว้วางใจ ทางเลือกในการชดเชย ความเป็นธรรม ความพึงพอใจกับพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น) มีความสำคัญต่อระดับความรำคาญ (Pere Suau-Sanchez, et al., 2011) และพบว่า ขอบเขตและระดับมลพิษทางเสียงที่มีการศึกษาไว้เป็นเพียงการอ้างอิงความชอบธรรมทางกฎหมายเท่านั้น แท้จริงแล้วความชอบธรรมเชิงเนื้อหาขึ้นอยู่กับขอบเขต

ของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มีการเจรจาต่อรองอย่างยุติธรรม เป็นที่พึงพอใจและยอมรับได้ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ (Heyes et al., 2021; Hauptvogel et al., 2024)

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนการชดเชยผลกระทบด้านเสียง ท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการมีส่วนร่วมนี้ ได้นำปัจจัยจากแบบจำลอง CIPP-I (Context, Input, Process, Product, Impact) มาจัดลำดับความสำคัญ โดยแยกเป็นปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก ผลผลิต และผลกระทบ ดังนี้

2.1 ปัจจัยภายใน (Internal Factors) ถูกระบุว่าเป็นกลไกขับเคลื่อนความสำเร็จของโครงการ แบ่งเป็นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการจัดการ

2.1.1 ปัจจัยนำเข้า (Input) ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญที่สุดคือ ทีมที่ปรึกษา (บุคลากร) ซึ่งมีความรู้ความสามารถ ทักษะ และความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการโครงการอย่างเป็นระบบ (การวางแผนงาน การจัดสรรงบประมาณ และการสื่อสาร) โดยสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารองค์กรของ Peter F. Drucker (อ้างถึงใน Russell-Walling, 2007) ที่เน้นว่าบุคลากรเป็นปัจจัยหลักในการนำทรัพยากรอื่นมาใช้ให้เกิดผลสูงสุด และได้รับการสนับสนุนจากงานวิจัยของ วรรณพันธุ์ อ่อนแย้ม (2562) ที่พบว่าบุคลากรมีความสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของโครงการ ปัจจัยลำดับรองลงมา ได้แก่ งบประมาณ วิธีการดำเนินโครงการ และวัสดุที่ใช้ในโครงการ ตามลำดับ

2.1.2 กระบวนการ (Process) ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลัก 1) การบริหารจัดการโครงการ ซึ่งดำเนินการอย่างเป็นระบบตามหลักวงจรคุณภาพ PDCA (Plan, Do, Check, Action) ของ Edwards W. Deming (1950) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดการปรับปรุงอย่างรวดเร็ว (ปรีทรรศน์ พันธบุรุษย์, 2545) และ 2) กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจัยสำคัญที่สุดคือความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Inclusive Stakeholder) เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาและความต้องการชดเชยที่ครบถ้วนและนำไปสู่การจัดทำแผนที่ยอมรับได้ (ลัดดา คำเจริญ และบัณฑิต เอื้ออาภรณ์, 2555) ลำดับรองลงมาคือวิธีการที่เหมาะสม (Suitability) ที่ต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการรับฟังความเห็นเพื่อรับมือกับความขัดแย้งเดิม (บุญบรรเจิดศรี บรัส, 2559) ถัดมาคือการเริ่มต้นเร็ว (Starting Early) เนื่องจากโครงการมีความต่อเนื่องจากรายงาน EHIA และปัจจัยสุดท้ายคือความจริงใจ (Sincerity) ซึ่งต้องการเวลาในการสร้างความไว้วางใจ และต้องอาศัยการสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เพื่อช่วยลดความขัดแย้งเดิม

2.2 ปัจจัยภายนอก (External Factors) เป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ที่ส่งผลต่อความชอบธรรมและการยอมรับโครงการ

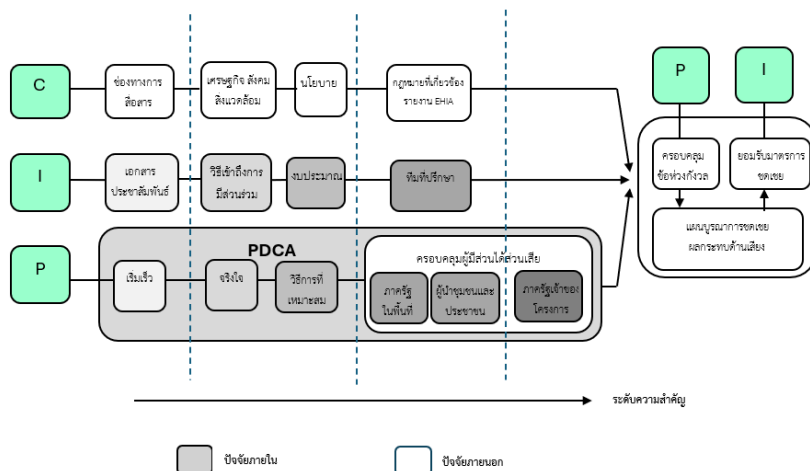
2.2.1 บริบท (Context) ประกอบด้วย นโยบาย เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรายงาน EHIA ซึ่งสร้างความมั่นใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบว่าจะได้รับการชดเชยและความคุ้มครอง ลำดับรองลงมาคือ นโยบายในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และประเทศไทย 4.0 เป็นตัวขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ปณิพัฒน์ ฤทธิ์เรืองเดช, จำลอง

โพธิ์บุญ และจุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ 2560; Rodrigue, 2024) ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (จิตติวัฒน์ ถนอมศิลป์, 2563)

2.3 ผลผลิต (Product) คือแผนบูรณาการขดเซฯ ที่มีคุณภาพ ซึ่งบรรจุมตรการครอบคลุม และที่สำคัญคือ แนวทางการขดเซฯโดยใช้หลักมนุษยธรรม สำหรับผู้ที่ไม่เข้าเกณฑ์ตามกฎหมาย เพื่อสร้างผลลัพธ์แบบ WIN-WIN สอดคล้องกับงานวิจัยที่ระบุว่าทางเลือกในการขดเซฯส่วนตัวเป็นมาตรการที่มีผลในระดับสูงสุดในการแก้ไขปัญหาเสียงรบกวนของชุมชน (Asensio, Gasco & de Arcas, 2017, Hauptvogel et al., 2024)

2.4 ผลกระทบ (Impact) ผลกระทบเชิงบวกคือ การยอมรับ ต่อมาตรการขดเซฯเยียวยาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เนื่องจากมาตรการครอบคลุมความห่วงกังวลและมีแนวทางขดเซฯแก่ผู้ที่ไม่มีความสมบัติตามกฎหมายสอดคล้องกับงานศึกษาที่พบว่าความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การยอมรับของสังคมสำหรับโครงการขนาดใหญ่ (Zakharova Anna & Jager Tassilo, 2013)

จากรายละเอียดข้างต้น สามารถนำปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ในแต่ละปัจจัยมาเรียงลำดับความสำคัญได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ลำดับความสำคัญของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกในการจัดทำแผนบูรณาการขดเซฯผลกระทบด้านเสียง

3. การสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนการขดเซฯผลกระทบด้านเสียง

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนขดเซฯผลกระทบด้านเสียงจากการพัฒนาโครงการท่าอากาศยานขนาดใหญ่ที่สังเคราะห์ได้นี้ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (Applicable Participation Model) ภายใต้บริบทของประเทศกำลังพัฒนา โดยมีลักษณะสำคัญที่เน้นการสร้าง ความชอบธรรม (Legitimacy) และการยอมรับ (Acceptance) เพื่อให้โครงการสามารถเดินหน้าต่อไปได้

ระดับการมีส่วนร่วมและบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

รูปแบบการมีส่วนร่วมนี้สะท้อนว่าอำนาจในการตัดสินใจเบ็ดเสร็จสูงสุดยังคงอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ ตามข้อกำหนดของรายงาน EHIA และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้จะมีความพยายามในการดำเนินการมีส่วนร่วมที่หลากหลายก็ตาม ภาคส่วนอื่นไม่มีอำนาจตัดสินใจ แม้กระทั่งในระดับการสร้างการยอมรับ (Acceptance/Consensus Building)

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่อยู่ในระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing) ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียว และระดับการรับฟังความคิดเห็น/ปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ผลกระทบ และมาตรการชดเชยเพื่อรักษาสิทธิ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ สอดคล้องกับขั้นทำพหุเป็นพิธีของ Arnstein (1969) และระดับการให้ข้อมูล/ปรึกษาหารือของ David Wilcox (2003) ส่วนในระดับสร้างการยอมรับนั้น บทบาทของทุกภาคส่วนเป็นเพียงการรับทราบและยืนยันผลการรวบรวมข้อมูลและความเข้าใจที่ตรงกันเท่านั้น สอดคล้องกับระดับการปรึกษาหารือในบริบทไทยของจุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555)

แม้กระบวนการมีส่วนร่วมจะพยายามให้ครอบคลุม แต่บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (ประชาชน/ผู้นำชุมชน/หน่วยงานท้องถิ่น) โดยรวมเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล/แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหามาตรการชดเชยเยียวยา และเป็นผู้สนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการดำเนินการเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการดำเนินการอย่างจริงจัง และการได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุดของรัฐในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งในสถานะที่มีความขัดแย้งเดิม เพราะช่วยลดความขัดแย้งและทำให้กระบวนการประสบความสำเร็จ

องค์ประกอบขับเคลื่อนความสำเร็จ

ความสำเร็จของรูปแบบนี้เกิดจากการดำเนินการตามบริบท (Context) ของนโยบายระดับชาติในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่และกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านเสี่ยงที่เกิดจากโครงการ มีการขับเคลื่อนด้วย ปัจจัยนำเข้า (Input) จากบุคลากร/ที่ปรึกษา (Man) ที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นกลาง ยึดหยุ่น และเป็นที่ยอมรับ (เช่น แนะนำทีมจากสถาบันการศึกษา) ที่ได้รับการคัดเลือกจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการอย่างโปร่งใสและนำเสนอข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และการบริหารจัดการโครงการ ตามวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) และจัดกระบวนการมีส่วนร่วมตามหลัก 4S (Starting Early, Inclusive Stakeholder, Sincerity, Suitability) อย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสถานการณ์

เป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการ

รูปแบบนี้มุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้แนวคิด Win-Win โดยเน้นการสร้าง ผลประโยชน์ร่วม และการยอมรับ ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมจึงมุ่งหวังให้ “ผลผลิต (Product)” คือ แผนชดเชยเยียวยาที่มีความครอบคลุม เป็นธรรม เหมาะสม โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยนำ “หลักมนุษยธรรม” และความเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาควบคู่กับรายงาน EHIA และกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่ “ผลกระทบ (Impact)” เชิงบวกคือ การยอมรับของสังคม (Social Acceptance)

รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยง

รูปแบบการมีส่วนร่วมนี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการออกแบบกระบวนการที่เหมาะสม เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมโดยไม่รู้สึกถึงการถูกลดทอนอำนาจ อีกทั้งยังคงได้รับสิทธิและผลประโยชน์อย่างเหมาะสม เพื่อให้แผนการชดเชยได้รับการยอมรับและดำเนินการได้อย่างโปร่งใส บรรลุหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance) (Heyes et al., 2021, Lufeng et al., 2020) โดยสามารถสังเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำแผนชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยงได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนชดเชยผลกระทบด้านเสี่ยง

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การจัดทำแผนชดเชยฯ บรรลุวัตถุประสงค์และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากการบริหารจัดการปัจจัยภายใน (บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และกระบวนการ PDCA ที่ยืดหยุ่น) และปัจจัยภายนอก (บริบทด้านกฎหมาย EHIA และนโยบายระดับประเทศ) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งเดิมเกี่ยวกับเส้นเสี่ยงในรายงาน EHIA ยังคงอยู่ ผู้วิจัยจึงเสนอข้อเสนอแนะ 2 ส่วน ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) เน้นการสร้างเชื่อมั่นและการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance) ในระยะยาว

เร่งรัดการปฏิบัติและชดเชย หน่วยงานเจ้าของโครงการควร กำหนดมาตรการชดเชยโดยมีแนวทางหลักจากแผนบูรณาการฯ ที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม และดำเนินการชดเชยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ด้วยการกำหนดกรอบ

เวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน พร้อมทั้งจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ประชาชนสามารถตรวจสอบสถานะของตนเองได้ ซึ่งจะช่วยลดความล่าช้า เพื่อความถูกต้องและไม่ซ้ำซ้อน

สร้างความเชื่อมั่น โปร่งใส และความไว้วางใจ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทรัพย์สิน และ คณะทำงานติดตามประเมินผลกระทบ (ตามข้อกำหนด EHIA) โดยมีตัวแทนชุมชน (โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับความเคารพ เชื่อถือ และวางตัวเป็นกลาง เช่น ผู้บริหารระดับสูงในพื้นที่) เข้าร่วม เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและสร้างการยอมรับ

พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียน จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นระบบและแจ้งสถานะแบบเรียลไทม์ (Real-Time Status) เข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้เกิดการตอบสนองที่รวดเร็ว (Responsiveness) และลดความขัดแย้ง

เสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน จัดตั้งและฝึกอบรมทีมงานชุมชนสัมพันธ์ ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เยี่ยมเยียน และร่วมกิจกรรมกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) และลดช่องว่างระหว่างโครงการกับพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ (Operational Recommendations) เน้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างรวดเร็วและโปร่งใส

เร่งรัดการแต่งตั้งคณะกรรมการและผนวกการมีส่วนร่วมในทุกคณะทำงาน ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยโดยเร็วที่สุด กำหนดให้มีตัวแทนชุมชนเข้าร่วมในคณะกรรมการ/คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยผลกระทบและการกำกับติดตามสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม

ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ เช่น การนัดหมายเข้าพบเจ้าหน้าที่ คำนวณโหลดเอกสารการชดเชย ให้ข้อมูลสำคัญ (FAQ/คู่มือประชาชน) ตลอดจนการรับและติดตามข้อร้องเรียนอย่างเป็นระบบ เรียลไทม์ โปร่งใส และ ตรวจสอบได้

เอกสารอ้างอิง

- จันทิมา บุญอนันต์วงศ์. (2561). รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์การศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- จำลอง โพธิ์บุญ. (2560). การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ออลอินวัน พรินติ้ง.
- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน A Review of The Public Participation Concept in “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 8(1), 123-141
- ชาญชัย อาจินสมาจาร. (2547). การนิเทศการสอนแบบใหม่. กรุงเทพฯ: จงเจริญการพิมพ์.
- ฐิติวัฒน์ ถนอมศิลป์. (2563). กระบวนการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา. วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ, 5(6), 90 – 101.
- บุญบรรเจิดศรี บัณฑิต. (2559). การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐ กรณีศึกษา: การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองบางกวยกับโครงการรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน บริเวณสถานีบางบำหรุ. การค้นคว้าอิสระ ปริญญาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อมมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากร

- ปริทรรศน์ พันธุ์บรรยงก์. (2545). *TQM ภาคปฏิบัติ: เทคนิคการแก้ปัญหาแบบ “สี่ยาม่า”*. กรุงเทพฯ: ส.ส.ท.
- ปิ่นพัฒน กุทธิ์เรืองเดช จำลอง โพธิ์บุญ และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย จังหวัดปทุมธานี. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 7(1), 85 – 101.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *องค์การและการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: ธิงค์ ปียอนด์ บุ๊คส์.
- ลัคนา คำเจริญ และบัณฑิต เอื้ออาภรณ์. (2555). กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย. *Journal of Energy Research*, 9(1), 1-16.
- วรรณพันธุ์ อ่อนแย้ม. (2562). ปัจจัยความสำเร็จและการศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการโครงการ วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล. *วารสารการพัฒนางานประจำสู่งานวิจัย*, 6(ส.ค. 2562), 1 – 8.
- อรทัย กิกผล. (2554). *การบริหารแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : โอเดียร์สโตร์.
- Anna, Z., & Tassilo, J. (2013). *Stakeholder participation to improve societal acceptance for mega projects A case study of the forum for the coal-power plant “Datteln 4” project*. Umea School of Business and Economics Autumn Master thesis.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216 – 224.
- Asensio C., Gasco L., & De Arcas G. (2017). A Review of Non-Acoustic Measures to Handle Community Response to Noise around Airports. *Springer International Publishing AG*. 3, 230–244. from <https://doi:10.1007/s40726-017-0060-x>
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1977). *Rural development participation: concepts and measures for project design, implementation and evaluation*. Monograph Series, Rural Development Committee, Cornell University, 1977, No.2, 317pp.
- Deming, W. E. (1991). *W. Edwards Deming*. Madonna University.
- Drucker, P. F. (1990). *Managing the Non Profit Organisation*. New Delhi: Macmillan India Ltd.
- Dye, T.R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall
- Hauptvogel D., Kuhlmann J., Richard I., Emanuely C., Schreckenber D., Quehl J., Rothmund T., & Bartels S. (2024). Fairness perspectives of airport residents: A qualitative approach. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 27(2024), 101221.
- Heyes G., Hooper P., Raje F., Flindell I., Dimitriu D., Galatioto F., Burtea E.N., Ohlenforst B., & Konovalova O. (2021). The Role of Communication and Engagement in Airport Noise Management. *Sustainability*, 13(11), 6088.
- Lufeng W., Guangshe J., & Puwei Z. (2020). Improving the Effectiveness of Public Participation in Public Infrastructure Megaprojects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 13(7), 1522-1536.
- Moore, J. F. (1996). *The death of competition: leadership and strategy in the age of business ecosystems*. (No Title).

- Rodrigue, J. P. (2024). *The Geography of Transport Systems*. Joanna MT: Knowledge Work Global Ltd.
- Russell-Walling, E. (2007). In search of middle ground: a dodgy retail scene and an increasingly celebrity-oriented culture are leaving little room for reason. *Publishers Weekly*, 254(11), SC2-SC2.
- Simmerjit Makna. (n.d.). *Report on Community Participation in Mega Projects*. Retrieved December 10, 2020 from <https://www.academia.edu/>
- Suau-Sanchez, P., Pallares-Barbera, M., & Paul, V. (2011). Incorporating annoyance in airport environmental policy: noise, societal response and community participation. *Journal of Transport Geography*, 19(2), 275-284.
- Szentendre. (1996). *Public Participation Training Module*. Hungary: The Regional Environmental Center.
- Wilcox, D. (2003). *The Guide to Effective Participation*. Brighton: Delta Press.