

การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กร เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา และการวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิธีการวิเคราะห์อาศัยการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่มีเกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ถึงข้อมูลที่แสดงถึงการให้น้ำหนักของปัญหาและข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

เนื้อหาของบทนี้ แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ 1) การสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง 2) การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และ 3) การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง มีความจำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ความคิดเห็น และความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนั้น ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงจำเป็นที่จะต้องสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา รวมทั้งผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้การวิเคราะห์ประกอบด้วยแนวความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น ในการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้ประกอบด้วย ประเด็นการสำรวจแนวความคิด วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ และผลการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ประเด็นการสำรวจแนวความคิด

จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กรในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นคำถามที่ต้องการการตรวจสอบและหาคำตอบจากแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา โดยประเด็นที่ต้องการสำรวจแนวความคิด มีดังนี้ คือ

1. ประเด็นปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นประเด็นที่ต้องการวัดผลการศึกษาว่า ปัญหาของการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์คืออะไร โดยลักษณะคำถามจะเป็นการสอบถามถึงความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และมีความคาดหวังอย่างไรต่อการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แนวความคิดที่ได้จากการสัมภาษณ์จะสะท้อนให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อข้องใจของบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 3 กลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มนักวิชาการ ในฐานะผู้ที่ศึกษาและสามารถวิพากษ์วิจารณ์ต่อประเด็นปัญหา และกลุ่มผู้แทนประชาชน และองค์กรเอกชน ในฐานะผู้ได้รับผลกระทบหรือตัวแทน

2. ประเด็นด้านภารกิจ เนื่องจากในการศึกษาสภาพปัญหาในบทที่ผ่านมา พบว่า ในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ยังประสบปัญหาแม้ได้มีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร เพราะเหตุใดจึงยังคงมีปัญหาดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่มุ่งจะหาคำตอบเกี่ยวกับแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม ว่ามีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรต่อการกำหนดภารกิจขององค์กรที่ควรจะเป็น และสะท้อนให้ทราบถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ว่ามีปัญหาอย่างไรหรือไม่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา และความเหมาะสมในการรวมนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอื่น ๆ อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

3. ประเด็นด้านโครงสร้าง เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นด้านภารกิจ คือ เมื่อทราบว่าการภารกิจขององค์กรที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไรแล้ว คำถามต่อไปคือ จะจัดโครงสร้างองค์กรอย่างไรเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินงานตามภารกิจที่ควรจะเป็น โดยประเด็นคำถามในประเด็นนี้มุ่งหาคำตอบจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดประเด็นคำถามจะมาจากการสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบทที่ผ่านมา และจากการทบทวนแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสำรวจแนวคิดด้านโครงสร้าง ได้แก่ รูปแบบโครงสร้างขององค์กรเป็นควรจะเป็น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ควรดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จ ควรมีสายการบังคับบัญชา และสายการประสานงานอย่างไร องค์กรประกอบในโครงสร้าง ควรประกอบด้วยฝ่ายใดบ้าง ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใดบ้าง นักวิชาการสาขาใดบ้าง และผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนใดบ้าง จำนวนและสัดส่วนในโครงสร้างควรเป็นอย่างไร ลักษณะโครงสร้างและองค์ประกอบของที่ผ่านมาเป็นอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์หรือไม่ อย่างไร

4. ประเด็นด้านเครื่องมือการดำเนินงาน เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นด้านโครงสร้าง กล่าวคือเป็นประเด็นที่มุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับวิธีการ หรือกระบวนการ หรือกลไกในการบริหารงานในการดำเนินงานให้สำเร็จของตามภารกิจและโครงสร้างที่ควรจะเป็นขององค์กรที่รับผิดชอบ ประเด็นคำถามต้องการหาคำตอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 กลุ่มว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือไม่ต่อเครื่องมือการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยประเด็นคำถามกำหนดขึ้นจากการสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในหัวข้อที่ผ่านมา ประเด็นการสำรวจแนวความคิดด้านเครื่องมือดำเนินงาน ได้แก่ รูปแบบเครื่องมือที่เชื่อว่าสามารถดำเนินการตามภารกิจที่ควรดำเนินการ และตามโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นได้อย่างประสบความสำเร็จ ความเหมาะสมในการมีการควบคุมความอิสระในการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่อาจฟังเป็นปัญหา ซึ่งรวบรวมจากการทบทวนวรรณกรรม การได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ การจัดบุคลากรหรือสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ เป็นต้น

จากประเด็นการสำรวจแนวความคิด ทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวมา จะทำให้สามารถนำไปวิเคราะห์การจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ คือ ทราบว่าปัญหาคืออะไร รูปแบบโครงสร้างและการจัดแบ่งความรับผิดชอบที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และวิธีการหรือกระบวนการในการวางแผนและการดำเนินการเพื่อไปสู่การปฏิบัติควรเป็นอย่างไร

5.1.2 วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์

การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง อาศัยวิธีการสำรวจตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้คำตอบเกี่ยวกับแนวความคิดและทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ภายใต้โครงการกรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา จากตัวแทนของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์จำนวน 3 กลุ่มที่มีจำนวนตัวแทนเท่า ๆ กัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน โดยในการสัมภาษณ์ ได้เลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวนกลุ่มละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน โดยไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็น ซึ่งทั้งหมดเป็นการเลือกตัวอย่างแบบจงใจ (Purposive Sampling) โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างดังต่อไปนี้

กลุ่มข้าราชการ การเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วยการเลือกหน่วยงาน และการเลือกบุคคล โดยในการเลือกหน่วยงาน ได้เลือกจากหน่วยงานที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 5 หน่วยงาน และสำนักงานเขตในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ จำนวน 1 หน่วยงาน โดยมีรายชื่อหน่วยงานและบุคคล รวมทั้งเหตุผลในการเลือกตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

- 1) กรมศิลปากร เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ รวมทั้งการบำรุงรักษาและอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและศิลปกรรม โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณพิเศษ เจียจันทร์พงษ์ นักโบราณคดี 10 ชช. เพราะเป็นผู้แทนอธิบดีกรมศิลปากร ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ
- 2) กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดให้ใช้ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่มีจำนวนมากในบริเวณกรุงเทพมหานครโกสินทร์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณชฎาทิพ ทองเนตร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุ กลุ่มวางแผนและพัฒนาที่ราชพัสดุ เพราะเป็นผู้แทนอธิบดีกรมธนารักษ์ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ
- 3) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณศิริพร นันตา หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เพราะเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบปฏิบัติงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการฯ โดยตรง
- 4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้จัดเตรียมขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศ รวมทั้ง เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์การดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการวางแผนระดับชาติ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณวรวิทย์ วรรณฤกษ์ ผู้อำนวยการส่วนประสานนโยบายการคลังท้องถิ่นและสถาบัน สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 เพราะเป็นผู้ที่เคยเป็นผู้แทนเลขาธิการฯ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และได้รับมอบหมายจากรองผู้อำนวยการฯ ให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในการศึกษานี้แทน
- 5) สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังอนุรักษ์ และปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณจตุพร เสือวรรณศรี ผู้อำนวยการกองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เพราะเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

6) สำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เนื่องจากสำนักงานเขต เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบและการควบคุมการก่อสร้าง การดูแลที่สาธารณะ การบูรณะซ่อมแซมโบราณสถานและอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจเขต เป็นต้น จึงเห็นความสำคัญที่จะต้องสำรวจแนวความคิดของข้าราชการของสำนักงานเขตด้วยในฐานะหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้ โดยที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยเขตการปกครองจำนวน 6 เขต โดยเขตพระนครเป็นเขตที่มีพื้นที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์มากที่สุด มีความสำคัญมากที่สุด และผนวกอยู่ในพื้นที่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์มายาวนานกว่าเขตอื่น ๆ จึงเลือกเขตพระนครเป็นพื้นที่ตัวอย่าง โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณอุทิศ เลิศวันสนันท์ วิศวกรโยธา 6 ว. เพราะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการเขต ให้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

กลุ่มนักวิชาการ การเลือกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พิจารณาจากประสบการณ์การทำงานและการศึกษาวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปองค์การเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง โดยเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 1 คน และนักวิชาการที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง 5 สาขาวิชา สาขาวิชาละ 1 คน ได้แก่ การวางผังเมือง สถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ประวัติศาสตร์และโบราณคดี รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างและรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

1) ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ในปัจจุบันมีผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 6 คน ทั้งนี้ ต้องการเลือกเจาะจงผู้ที่เป็นอดีตอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งพบว่ามีจำนวน 2 คน แต่สะดวกที่จะสัมภาษณ์ 1 คน ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์ การออกแบบชุมชนเมือง การวางผังเมือง และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จากมหาวิทยาลัยศิลปากร และเป็นที่ปรึกษาพิเศษของกรมศิลปากรด้วย จึงเลือกให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ประสงค์ เขียมอนันต์

2) นักวิชาการด้านการวางผังเมือง ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านการวางผังเมืองที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่ามีนักวิชาการที่มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งประธานกรรมการที่ปรึกษาด้านผังเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ด้วย จึงเลือกให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ดร.บรรณโคภิชฐ์ เมฆวิชัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมืองที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการต่าง ๆ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมืองที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ชูวิทย์ สุขฉายา คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

4) นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และคณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ อ.ปฐมฤกษ์ เกตุทัต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านรัฐศาสตร์ที่มีประสบการณ์การทำงานหรือการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ ผศ.วันชัย มีชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6) นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านมานุษยวิทยาที่มีประสบการณ์การทำงานหรือการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์และนิสิตนักศึกษามานุษยวิทยาที่สามารถติดต่อได้ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านมานุษยวิทยาที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ ผศ.ทิพย์ชนก รัตโนสถ คณะมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน ในการเลือกตัวอย่างได้เลือกกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความหลากหลายของกลุ่ม ประกอบด้วย ผู้แทนประชาชนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ถึงระดับชุมชน แต่เนื่องจากช่วงที่สัมภาษณ์อยู่ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้แทนประชาชนในระดับชาติจึงไม่สะดวกให้

สัมภาษณ์ จึงเลือกเฉพาะผู้แทนประชาชนในระดับจังหวัดและระดับเขต อย่างละ 1 คน นอกจากนี้ เลือกตัวแทนจากผู้นำชุมชน 1 คน องค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว 1 คน องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง 1 คน และสื่อมวลชน 1 คน รวมเป็นจำนวน 6 คน โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างและรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนประชาชนในระดับจังหวัด เนื่องจากบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยเขตการปกครองจำนวน 6 เขต โดยเขตพระนครเป็นเขตที่มีพื้นที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์มากที่สุด มีความสำคัญมากที่สุด และผนวกอยู่ในพื้นที่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์มายาวนานกว่าเขตอื่น ๆ จึงเลือกเป็นพื้นที่ตัวอย่าง ส่วนการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากเขตพระนคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพียง 1 คน จึงใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง โดยเลือกผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน คือ คุณแก้ว หัวสันตติ

2) สมาชิกสภาเขตพระนคร เป็นผู้แทนประชาชนในระดับเขต โดยการเลือกพื้นที่ใช้วิธีการและเหตุผลเดียวกันกับการเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร ส่วนการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากเขตพระนคร มีสมาชิกสภาเขต จำนวน 7 คน จึงได้เลือกประธานสมาชิกสภาเขตแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงเลือกตัวอย่างในครั้งที่สองจากคำแนะนำของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพระนคร ซึ่งให้คำแนะนำตรงกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ คุณอนันต์ชัย เตชะพิทักษ์ศาสตร์

3) ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ เป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เหตุผลที่เลือกชุมชนป้อมมหากาฬ เพราะมีความน่าสนใจมากกว่าชุมชนอื่น ๆ เนื่องจากภาครัฐมีนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนทั้งในระดับคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และระดับกรุงเทพมหานครที่จะให้หรือย้ายชุมชนทั้งหมดออกจากพื้นที่ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้วเป็นเวลาหลายปีแต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ เลือกโดยการแนะนำของคนในชุมชน คือ คุณพิรพล เหมรัตน์ รองประธานกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนริมคลองโอ่งอ่าง และคณะทำงานชุมชนป้อมมหากาฬ

4) เครือข่ายรักษารัชมรรศาสตร์ท่าพระจันทร์และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์ เป็นตัวแทนขององค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว โดยเหตุผลที่เลือกเพราะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวโดดเด่นมากในช่วงที่ศึกษา โดยการคัดค้านนโยบายและแผนการดำเนินงานในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ คุณปิติ กุลศิริโรจน์ ผู้ประสานงานเครือข่ายฯ

5) สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นตัวแทนองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในขั้นแรกได้พิจารณาเลือกตัวอย่างองค์กรจากองค์กรที่เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 3 องค์กร เหตุผลที่เลือกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นองค์กรที่ได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการมาก่อนองค์กรอื่น ๆ เป็นเวลานาน โดยเลือกคุณสุวิชัย รัศมิภุติ ที่ปรึกษาสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมฯ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ คนปัจจุบัน

6) หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เป็นตัวแทนสื่อมวลชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนและการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของภาครัฐ และเป็นสื่อในการวิพากษ์วิจารณ์แผนและการดำเนินงานที่เกิดขึ้น จึงเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญในการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการเลือกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้เลือกจากรายชื่อสื่อมวลชนที่เผยแพร่ประเด็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่สามารถรวบรวมได้จากสื่อต่าง ๆ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณรัชดา ธราภาค ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เพราะเป็นบุคคลที่สามารถติดต่อได้สะดวกและเร็วที่สุด

โดยสรุป การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ จำนวน 3 กลุ่มที่มีจำนวนตัวแทนเท่า ๆ กัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน โดยในการสัมภาษณ์ ได้เลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวนกลุ่มละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน ซึ่งทั้งหมดเป็นการเลือกตัวอย่างแบบจงใจ (ดังสรุปกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในแผนภูมิ 5.1)

แผนภูมิ 5.1 กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์



ที่มา: จากการศึกษา

5.1.2 ผลการสำรวจแนวความคิด

จากการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม โดยมีประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์หลัก ๆ รวม 4 ประเด็น จากนั้น นำรายงานผลการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงประมวลผลและสรุปสาระสำคัญของผลการสำรวจแนวความคิดไว้ในตารางต่อไปนี้ คือ ความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ (ดังตาราง 5-1) ประเด็นเกี่ยวกับภารกิจ (ดังตาราง 5-2) ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้าง (ดังตาราง 5-3) และประเด็นเกี่ยวกับเครื่องมือการดำเนินงาน (ดังตาราง 5-4) โดยรายละเอียดของผลการสัมภาษณ์รายบุคคล โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.

ทั้งนี้สัญลักษณ์ตัวอักษรภาษาไทยในตาราง 5-1 ถึง 5-4 หมายถึง ผู้ให้สัมภาษณ์ เรียงตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มข้าราชการ

- ก. กรมศิลปากร
- ข. กรมธนารักษ์
- ค. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- ง. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- จ. สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- ฉ. สำนักงานเขตพระนคร

2. กลุ่มนักวิชาการ

- ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า
- ซ. นักวิชาการด้านการวางผังเมือง
- ฅ. นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง
- ฉ. นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี
- ฐ. นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
- ฑ. นักวิชาการด้านวิชานิติศาสตร์

3. กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน

- ฒ. สมาชิกรัฐสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร
- ณ. สมาชิกรัฐสภาเขตพระนคร
- บ. ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ
- ป. เครือข่ายรักษามรดกศาสตร์ท่าพระจันทร์และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์
- ผ. สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม
- ฝ. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

ตาราง 5-1 แนวความคิดเกี่ยวกับผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ผู้ให้สัมภาษณ์ ความคิดเห็น	กลุ่มข้าราชการ						กลุ่มนักวิชาการ						กลุ่มประชาชน/องค์กรเอกชน						รวม
	ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.	ซ.	ญ.	ฎ.	ฏ.	ฑ.	ฒ.	ณ.	บ.	ป.	ผ.	ฝ.	
พอใจ		x	x			x													3
ทั้งพอใจและไม่พอใจ	x						x	x		x				x			x		6
ไม่พอใจ				x	x				x		x	x	x		x	x		x	9
<u>สิ่งที่พอใจ</u>																			
- การมีคณะกรรมการระดับชาติช่วยดูแลการประสานงาน	x	x	x				x	x									x		6
- การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น		x	x			x	x			x				x					6
- มีนโยบายชัดเจนในการเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์		x	x			x	x	x											5
<u>สิ่งที่ไม่พอใจ</u>																			
- หน่วยงานทำหน้าที่ซ้ำซ้อน/ขาดการประสานงาน	x			x	x			x	x	x	x						x		8
- ความล่าช้าในการดำเนินงาน		x		x			x		x				x						5
- ไม่ให้ประชาชนร่วมคิด/ขาดการเห็นคุณค่าของประชาชน				x				x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	11
- แผนแม่บทมีผลกระทบต่อประชาชนมาก					x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
- ความไม่แน่ใจต่อแนวทางพัฒนาของแผนแม่บท				x									x						2
- ขาดการแก้ปัญหาด้านสังคมในพื้นที่							x		x	x					x	x		x	6
- ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ		x	x			x	x	x											5

ตาราง 5-2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงภารกิจ

แนวความคิด	ผู้ให้สัมภาษณ์	กลุ่มข้าราชการ					กลุ่มนักวิชาการ					กลุ่มประชาชน/องค์กรเอกชน					รวม			
		ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.	ซ.	ญ.	ฎ.	ฏ.	ท.	ธ.	น.	บ.		ป.	ผ.	ฝ.
ควรให้หน่วยงานปฏิบัติเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการ		x			x	x	x		x	x	x	x	x					x		10
ปรับปรุงแผนแม่บทให้คำนึงถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม					x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14
ปรับปรุงเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการของรัฐ		x	x					x		x	x						x	x	7	
เพิ่มการสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ		x	x			x		x	x		x				x				x	8
เพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	17
เพิ่มการประสานงานหน่วยงานของรัฐ		x						x		x				x	x			x	x	7
เพิ่มการติดตามประเมินผลโครงการตามแผน			x			x		x	x		x	x			x		x	x	9	
เพิ่มการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี			x					x						x	x			x	5	
ไม่ควรรับผิดชอบกำกับดูแลเมืองเก่าอื่นๆ					x							x		x			x		x	5
ลดบทบาทการชี้ขาดให้หน่วยงานปฏิบัติตาม		x			x	x			x	x	x	x	x					x	9	
ควรกำหนดขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินงาน					x							x	x					x	4	

ตาราง 5-3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง

แนวความคิด	ผู้ให้สัมภาษณ์	กลุ่มข้าราชการ					กลุ่มนักวิชาการ						กลุ่มประชาชน/องค์กรเอกชน					รวม		
		ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.	ซ.	ญ.	ฎ.	ฐ.	ฑ.	ธ.	น.	บ.	ป.		ผ.	ฝ.
เพิ่มนักวิชาการด้านสังคม											x				x		x	x		4
เพิ่มนักวิชาการด้านเศรษฐกิจ											x				x		X			3
เพิ่มนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์-บริหาร							x					x			x					3
เพิ่มนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์											x	x			x			X		4
เพิ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่	x							x	x	X	X	x	x	x	x	x	x			11
เพิ่มองค์กรเอกชนด้านสังคม											X		x		x				X	4
เพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ด้านสังคม															x				X	2
ลดจำนวนหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องลง	x												x				x			3
ปรับสัดส่วนขององค์ประกอบให้เท่า ๆ กัน											x	x								2
เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่/ยกฐานะฝ่ายเลขานุการ		x					x	x											x	4
เปลี่ยนที่ตั้งของฝ่ายเลขานุการ				x			x		X	x					x					5
มอบหมายให้รัฐมนตรีที่ถนัดงานด้านการอนุรักษ์มาดูแล	x			x		x	x							x	x				x	7
เพิ่มคณะกรรมการฯ ในระดับท้องถิ่น				x	x		x	x	X											5
เพิ่มคณะกรรมการรับผิดชอบเฉพาะเรื่อง		x					x						x	x	x				x	6

ตาราง 5-4 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเครื่องมือการดำเนินงาน

แนวความคิด	ผู้ให้สัมภาษณ์						กลุ่มข้าราชการ						กลุ่มนักวิชาการ						กลุ่มประชาชน/องค์กรเอกชน						รวม
	ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.	ซ.	ญ.	ฎ.	ฏ.	ฐ.	ฑ.	ฒ.	ณ.	บ.	ป.	ผ.	ฝ.						
สร้างความเข้าใจต่อการอนุรักษ์แก่ประชาชน	x	x	x		x	x	x		x	x				x	x			x		11					
รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการอนุรักษ์อย่างจริงจัง	x	x	x		x	x	x	x				x	x	x	x			x	x	13					
เพิ่มการสนับสนุนด้านงบประมาณและเงินอุดหนุน		x			x		x	x					x		x					6					
เพิ่มการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจ เช่น ใช้ระบบภาษี							x						x							2					
ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน			x			x		x				x	x	x						6					
เพิ่มการใช้เครื่องมือทางผังเมือง				x	x		x				x		x			x				6					
ปรับปรุงมาตรการควบคุมที่เป็นตัวบทกฎหมาย							x					x								2					
ปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นมากขึ้น	x			x	x					x										4					

5.2 การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

จากการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่างผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 กลุ่ม โดยการสอบถามถึงความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และความคาดหวังที่ต้องการให้ปรากฏขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มมีความคิดเห็น ดังที่จะอธิบายได้ต่อไปนี้

กลุ่มข้าราชการ มีแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายแรก ประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการกรมธนารักษ์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีความพอใจต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยในกลุ่มนี้มองว่าภารกิจ โครงสร้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไม่ได้เป็นปัญหา มีความหลากหลายของผู้เกี่ยวข้องและมีความรู้ทางวิชาการดีแล้ว แต่การขาดความเข้าใจและขาดการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหาของคณะกรรมการฯ จึงอยู่ที่การประชาสัมพันธ์ที่ไม่เพียงพอ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการกรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มีความคิดเห็นว่า ปัญหาในการดำเนินงานมาจากการที่คณะกรรมการฯ มีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานปฏิบัติที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว โดยตัวแทนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า นโยบายและแผนที่ผ่านมายังขาดการมองมิติทางสังคม

กลุ่มนักวิชาการ มีแนวความคิดค่อนข้างแตกต่างออกไปจากกลุ่มข้าราชการ กล่าวคือ นักวิชาการส่วนใหญ่ ได้แก่ นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ จะให้นำหนักของปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ไปที่กระบวนการวางแผนของคณะกรรมการฯ ว่าจำกัดอยู่ในวงแคบ ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนที่เพียงพอ ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ให้นำหนักของปัญหาไปที่การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐบาลมากที่สุด ส่วนนักวิชาการด้านการวางผังเมือง ซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้วย เน้นประเด็นปัญหาต่างจากนักวิชาการคนอื่น คือ ปัญหาเกิดขึ้นเพราะความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการฯ และหน่วยงานปฏิบัติ

กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนส่วนใหญ่มีแนวความคิดเห็นสอดคล้องกัน คือ ไม่ค่อยพอใจต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา เพราะการวางแผนแม่บทที่ผ่านมาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนและส่งผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมาก โดยตัวแทนสื่อมวลชน ได้ให้แนวความคิดที่เพิ่มเติมจากประเด็นแรกด้วยคือ ยังขาดการคำนึงถึงคนไร้ที่อยู่อาศัยที่อยู่ในที่สาธารณะของกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีความคิดเห็นแตกต่างออกไปคือ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องที่เป็นกรรมการด้วย มีความเห็นว่าเป็นปัญหาอยู่ที่การจ้างที่ปรึกษาซึ่งขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงทำให้แผนเป็นวิชาการมากซึ่งนำไปปฏิบัติได้ยาก ในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติก็มีการจัดทำแผนของตัวเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันและนำไปสู่ความขัดแย้ง นอกจากนี้ การทำงานของฝ่ายเลขานุการและการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคด้วยเช่นกัน

จากแนวความคิดของทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว จะเห็นว่า หากแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสถานภาพที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการฯ และกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯ จะเห็นว่าทั้ง 2 กลุ่มที่มีสถานภาพต่างกันจะมีแนวความคิดแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่ได้มีส่วนร่วมอยู่ในการประชุมของคณะกรรมการฯ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการทั้งหมด นักวิชาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ นักวิชาการที่มีประสบการณ์การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และผู้แทนองค์กรเอกชนที่ร่วมในคณะกรรมการฯ ซึ่งมีแนวความคิดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ ฝ่ายแรก มองว่าการขาดความเข้าใจและขาดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานปฏิบัติ มองว่าการทำงานของคณะกรรมการฯ ที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานปฏิบัติคือปัญหาหลัก ส่วนกลุ่มที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการฯ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนส่วนใหญ่ที่เหลือ จะให้น้ำหนักของปัญหาว่าเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและแผน

โดยสรุป ณ จุดนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ มีสาเหตุจากปัญหาของคณะกรรมการฯ 2 ประการ และเป็นอุปสรรคจากภายนอกคณะกรรมการฯ 2 ประการ คือ ปัญหาประการแรกของคณะกรรมการฯ คือ การที่คณะกรรมการฯ ไปดำเนินการในรายละเอียดขั้นปฏิบัติเกินไป จึงเกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ จึงเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาประการที่สอง คือ การขาดการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ส่วนอุปสรรคสำคัญประการแรกของคณะกรรมการฯ คือ การขาดความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ของ

ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอุปสรรคประการที่สอง คือ การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลในการเอาใจจริงเอาใจกับการดำเนินงานตามนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้ เป็นเพียงการสำรวจถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขเป็นลำดับแรก ๆ ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าเป็นสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพราะยังมีการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป ซึ่งมาจากการสำรวจแนวความคิดในการเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาหรือปรับปรุงการดำเนินงาน โดยอาจมีแนวความคิดที่สะท้อนปัญหาและอุปสรรคของการอนุรักษ์และพัฒนา

5.3 การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการสัมภาษณ์ถึงแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อยได้แก่ ด้านการกิจ ด้านโครงสร้าง และด้านเครื่องมือการดำเนินงาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 การวิเคราะห์ด้านการกิจ

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องถึงความคิดเห็นในการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มโดยส่วนใหญ่ค่อนข้างมีแนวความคิดที่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปแล้วคือ องค์กรที่รับผิดชอบควรจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บท ประสานงานหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งในด้านวิชาการและงบประมาณ ให้ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ มีความคิดเห็นที่ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนในการสัมภาษณ์ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เมืองที่ต้องคำนึงถึงทั้งประเด็นทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่งที่มีความคิดเห็นว่าคุณสมบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่ามีบทบาท/ภารกิจเหมาะสมดีแล้ว และแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งที่มีแนวความคิดว่า คณะกรรมการฯ ไม่ควรทำหน้าที่ในรายละเอียดถึงขั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเอง

ในประเด็นเกี่ยวกับการคำนึงถึงทั้งประเด็นทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ในการวางแผนอนุรักษ์นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรจะมองในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่และฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย สภาพ

ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ชุมชนสามารถปรับปรุงได้โดยการจัดระเบียบ โดยไม่จำเป็นต้องรื้อย้ายชุมชนออกไปจากพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การย้ายสถานที่ราชการ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่า แม้จะเป็นการจัดการพื้นที่ของรัฐ แต่ประชาชนถือเป็นลูกค้าของรัฐ จึงควรจะต้องถามประชาชนด้วย เป็นต้น

จากการประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศที่ดูแลเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานทั่วโลก คือ International Council on Monuments and Sites หรือ ICOMOS) ได้มีกฎบัตรวอชิงตัน (Washington Charter) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองและพื้นที่ของเมืองประวัติศาสตร์ จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ซึ่งกฎบัตรดังกล่าว มีสาระเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า พื้นที่อนุรักษ์ควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่สอดคล้องกันในประเด็นทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม ผังเมือง และผังภาคในทุกระดับ การวางแผนอนุรักษ์ จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม วิทยา และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ในการอนุรักษ์พื้นที่ใด ต้องคำนึงถึงประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นลำดับแรก¹

ดังนั้น ในประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่รับผิดชอบ จะต้องคำนึงถึงประเด็นทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม หรือปัญหาในทุก ๆ ด้านของเมือง โดยต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์เป็นสำคัญ

ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติการนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เห็นว่าควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ ให้เหตุผลว่า เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานอยู่แล้ว แผนปฏิบัติการในที่นี้ หมายถึง แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อ พ.ศ. 2540 รวมทั้งแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ว่าจ้างศึกษาโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทั้งแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นแผนที่มีการกำหนดผังรายละเอียดของโครงการไว้ค่อนข้างชัดเจน ทำให้หน่วยงานปฏิบัติประสบปัญหาในการดำเนินงานไปเป็นไปตามแผนแม่บทดังกล่าว โดยข้าราชการสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่ควรลงมาพิจารณาในรายละเอียดมาก เพราะท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย

¹ICOMOS Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas [Online]. 1996. Available from: http://www.icomos.org/docs/towns_charter.html [2002, March 1]

ผู้ให้สัมภาษณ์คนอื่น ๆ ยังได้ให้เหตุผลสนับสนุนในประเด็นนี้ ได้แก่ ข้าราชการกรมศิลปากรมีความคิดเห็นว่า คณะกรรมการฯ ใช้เวลาไปกับการพิจารณาแผนแม่บท/แผนปฏิบัติการมาก ทำให้หน้าที่ด้านอื่นที่ควรจะดำเนินการเป็นหลักต้องหย่อนประสิทธิภาพ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย มีความเห็นว่า การไปจ้างที่ปรึกษาซึ่งขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้แผนที่จัดทำมีความเป็นวิชาการมาก ซึ่งนำไปปฏิบัติได้ยาก ในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติก็มีการจัดทำแผนของตัวเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันและนำไปสู่ความขัดแย้ง และนักวิชาการที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับแผนแม่บทที่มีลักษณะออกมาเป็นผังอย่างในแผนแม่บทฉบับแรก ซึ่งในขณะนั้นยังไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการที่กำกับการศึกษาแผนแม่บทฉบับนั้น ดังนั้น แผนแม่บทฉบับที่สองที่จัดทำในบริเวณฝั่งธนบุรี จึงได้ปรับปรุงให้มีลักษณะเป็นแผนนโยบายมากกว่า ซึ่งข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้แสดงความเห็นด้วยต่อลักษณะของแผนแม่บทฉบับที่สองในบริเวณฝั่งธนบุรีด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2540 มีลักษณะต้องการให้เป็นแผนที่นำไปปฏิบัติการได้ด้วย แต่ในชั้นปฏิบัติที่ผ่านมาเกือบครบกำหนดระยะเวลา 5 ปีแรกของแผน ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะต้องแล้วเสร็จ 9 โครงการ แต่ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบก็ไม่ได้ดำเนินการตามผังที่ออกแบบไว้ เพราะมีรายละเอียดที่เจ้าของโครงการได้นำไปจัดทำผังโครงการใหม่ เช่น กรณีการก่อสร้างลานคนเมืองของกรุงเทพมหานคร ก็ไม่ได้มีแบบแปลนเหมือนกับที่ออกแบบไว้ในแผนแม่บท และกรณีการออกแบบผังบริเวณป้อมมหากาฬ ซึ่งในระหว่างจัดทำแผนแม่บทฯ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้างบริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ ในลักษณะแผนพัฒนาและออกแบบรายละเอียดการปรับปรุงพื้นที่บริเวณป้อมมหากาฬ แนวกำแพงเมือง และบริเวณโดยรอบ (บริเวณวัดเทพธิดาราม วัดราชนันทดาราม วัดสระเกศ และกรมโยธาธิการ) ในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งในชั้นการปฏิบัติแล้วกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้นำแผนฉบับนี้ไปดำเนินการ แต่ได้ให้สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ไปออกแบบผังโครงการอีกฉบับ แล้วนำมาเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา และคณะกรรมการฯ ก็มีมติให้นำไปปรับปรุงแก้ไข ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการพิจารณาต่อไปในระดับคณะกรรมการฯ จึงเห็นได้ว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นไปในลักษณะที่มีความซ้ำซ้อนกันอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้งบประมาณและทรัพยากรที่ไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

จากการทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนโดยทั่วไป พบว่าได้สนับสนุนในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการว่าควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติ

งานควรมีอิสระในการพิจารณาปรับงานให้เข้ากับสถานการณ์ได้บ้าง ดังนั้น ในหน่วยงานทุกหน่วย ซึ่งมีการทำงานที่ต้องติดต่อกันอย่างกว้างขวาง ผู้ปฏิบัติงานจะประสานงานกันด้วยความสมัครใจ เมื่อเวลาจำเป็น แต่ละคนมีขอบเขตของการใช้ดุลพินิจที่จะปรับงานของเขาให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลอื่น ๆ ได้ การประสานงานดังกล่าวจะเป็นไปอย่างนุ่มนวลขึ้นหากทุกคนมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน²

ดังนั้น ในการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง หน่วยงานในระดับนโยบายจึงควรเป็นผู้กำหนดกรอบกว้าง ๆ และให้การสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบจะเหมาะสมกว่า โดยไม่ควรเข้ามาบีบบังคับหน้าที่ในขั้นการปฏิบัติหรือขั้นที่ต้องลงรายละเอียด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (ดังกล่าวรายละเอียดแล้วในบทที่ 3) จะเห็นได้ว่า โดยรวมแล้วอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้มีการกำหนดไว้แล้วอย่างกว้างขวางและครอบคลุมกับบทบาท/ภารกิจที่ควรจะเป็นแล้วพอสมควร ทั้งการวางนโยบาย การจัดทำแผนแม่บท สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม และประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่จัดทำไว้ เป็นต้น ดังนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาท/ภารกิจที่คณะกรรมการฯ ควรจะดำเนินการดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯ จึงควรปรับปรุงบทบาทในการดำเนินงานให้มากขึ้น ได้แก่ การสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม และการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้ง ควรต้องปรับในการวางนโยบายและแผนแม่บทให้มีการคำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยอาจจำเป็นต้องกำหนดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนด้วยว่า มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับบทบาท/ภารกิจที่ต้องปรับปรุงออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการ

5.3.2 การวิเคราะห์ด้านโครงสร้าง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องถึงแนวความคิดในการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยภายใต้การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบนี้ ได้แบ่งออกเป็นประเด็น

²อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 26.

ย่อย ๆ ได้แก่ องค์ประกอบของผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผน ขนาดและสัดส่วนของกรรมการ ประธานกรรมการ ฝ่ายเลขานุการ และโครงสร้างของคณะกรรมการ ดังที่จะอธิบายต่อไปนี้

องค์ประกอบของผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผน กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาชนในพื้นที่ และองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนี้

แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบที่เป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ จากการสัมภาษณ์ มีแนวความคิดแตกต่างกันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่ง มองว่า ควรจะนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริง ๆ เท่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อไม่ให้คณะกรรมการมีขนาดใหญ่จนเกินไป ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาในการดำเนินงานและการตัดสินใจ โดยหน่วยงานที่เหลืออาจรวมอยู่ในคณะกรรมการเฉพาะกิจได้ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมการระดับชาติควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย เพื่อที่จะให้เกิดการระดมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกรอบนโยบาย

ทั้ง 2 แนวความคิดดังกล่าว มีความเป็นไปได้ในทางทฤษฎี โดยในแนวความคิดแรก ฟอร์ดและฮิตัน³ พบว่า จำนวนของกรรมการ ควรจะมีตั้งแต่ 5 คน ถึง 15 คน ซึ่งถ้ามีจำนวนใกล้เคียงมาทาง 5 คน จะมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งมีความสอดคล้องกับไพร์ส⁴ ที่เห็นว่า คณะกรรมการควรมีสมาชิกประมาณ 6-12 คน ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่ง เห็นว่า การคัดเลือกสมาชิกของคณะกรรมการต้องคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการฯ โดยอีแวน⁵ มีความเห็นว่าขนาดของคณะกรรมการฯ จะขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบสำคัญจากการตัดสินใจ และไม่เออร์⁶ มองว่าการอาศัยกลุ่มและคณะกรรมการตัดสินใจเพื่อพัฒนาทางเลือกจะต้องพยายามให้ทุกคนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นและวิธีการต่าง ๆ ที่หลากหลาย

³ Robert C. Ford and Cherrill P. Heaton, Principles of Management: A Decision-Making Approach (Reston, VA: Reston Publishing, 1980), pp. 280 – 281.

⁴ James L. Price, Organization Effectiveness (Hooewood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 110 – 116.

⁵ William M. Evan, Organization Theory: Research and Design (New York: Macmillan, 1993), p. 146.

⁶ Norman Maier, "Asset and Liabilities in Group Problem Solving," Psychological Review 74 (July 1967): 239 – 249.

แตกต่างกัน และจะทำให้ทุกคนยอมรับในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการควรจะต้องประกอบด้วยกลุ่มที่เกี่ยวข้องหลากหลาย แต่ควรจะมีจำนวนไม่มากเกินไป

ในด้านขององค์ประกอบที่เป็นนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการและองค์กรเอกชน ให้ความเห็นว่า องค์การที่รับผิดชอบการวางนโยบายและแผนอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ควรประกอบด้วยนักวิชาการหลายสาขา ซึ่งโดยสรุปแล้วก็คือ ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติด้วย เช่น ข้าราชการกรมศิลปากร ให้ความเห็นว่าควรจะต้องมีความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมากกว่าความเป็นนักวิชาการ โดยผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นกรรมการ ให้ความเห็นมาเสริมกันคือ นักวิชาการมักขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติ จึงทำให้ไม่รู้ปัญหาในการปฏิบัติอย่างข้าราชการ แต่ทั้งนี้ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้านำนักวิชาการมาร่วมกันวางแผนก็จะทำให้นักวิชาการ มีความเข้าใจในการปฏิบัติมากขึ้น

ในด้านสัดส่วนของแต่ละสาขาวิชานั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่มีความเห็นชัดเจนได้ว่า แต่ละสาขาควรจะมีสัดส่วนเป็นเท่าไร แต่ทั้งนี้ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์มีความเห็นว่า ควรจะมีนักวิชาการด้านผังเมืองและสถาปัตยกรรมจำนวนมากกว่า และควรจะมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และบริหารด้วย แต่จำนวนไม่ต้องมากเท่ากับกลุ่มแรก แต่แกนนำองค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว มีความเห็นว่าควรจะมีนักสังคมศาสตร์มาก ๆ

แม้ว่าจากการทบทวนแนวความคิดและทฤษฎี ก็ยังไม่พบแนวความคิดที่กล่าวถึงสัดส่วนของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองว่าควรจะเป็นอย่างไร แต่แนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ เป็นแนวความคิดที่น่าจะนำมาพิจารณาอย่างยิ่งคือ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยว่าควรจะมีหลายสาขา แต่การจะกำหนดว่าเป็นสาขาได้บ้าง หรือจบการศึกษาด้านใดเป็นเรื่องยาก เพราะคนบางคนมีความรอบรู้หลายสาขา โดยควรจะต้องประกอบด้วยผู้ที่เป็นนักอนุรักษ์และผู้ที่เป็นนักพัฒนา ทั้งนี้ ควรจะพิจารณาเลือกจากความเป็นคนที่มีความคิดเป็นองค์รวม คือมองในทุกด้าน มีความอาวุโส มีประสบการณ์ และมีความเป็นท้องถิ่น โดยประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิคือ เป็นตัวกลางช่วยให้ความรู้ความเข้าใจและประสานระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว จะช่วยให้สามารถกำหนดจำนวนสมาชิกของคณะ ไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป

ดังนั้น ในการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ควรประกอบด้วยนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ หลายสาขาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง ทั้งในทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยควรเลือกคนที่มีความคิดและมองเป็นองค์รวม มีความอาวุโส และมีประสบการณ์

ในด้านองค์ประกอบที่เป็นประชาชน ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองควรมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย แต่ความคิดเห็นว่าควรมีส่วนร่วมในระดับใดนั้นยังคงแตกต่างกันอยู่ กลุ่มหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ควรให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการ และอีกกลุ่มยังไม่แน่ใจว่า ควรจะเลือกตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการอย่างไร ทั้งนี้พื้นที่ในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยพื้นที่เขตการปกครองจำนวน 6 เขต ซึ่งหากเลือกผู้แทนโดยใช้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขต ก็ควรจะต้องมีตัวแทนจากแต่ละเขต ซึ่งแต่ละเขตก็มีพื้นที่และประชาชนไม่เท่ากันที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ได้มีความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า ไม่ควรใช้วิธีการเลือกตัวแทนประชาชนโดยใช้พื้นที่เขต แต่เห็นว่าควรเลือกจากลักษณะผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม เช่น ประชาชนที่เป็นกลุ่มรากหญ้า กลุ่มพ่อค้า กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าจะเป็นการยากในทางปฏิบัติที่จะดำเนินการได้เช่นนั้น นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มีเห็นว่า โดยหลักการแล้ว ควรมีตัวแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ร่วมอยู่ด้วย แต่ในอนาคตต้องมีการพัฒนาการคัดเลือกตัวแทนประชาชนให้มีความเป็นตัวแทนจริง ๆ มากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขตพระนคร มีความเห็นว่าถ้าเป็นไปได้ควรให้ผู้แทนประชาชนที่มีอยู่เป็นกรรมการด้วย เพราะอย่างน้อยก็ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาในระดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่เป็นกรรมการที่แต่งตั้งโดยชื่อ ซึ่งบุคคลทั่วไปก็ไม่รู้ว่า เป็นใครมาจากไหน ในขณะที่ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ ไม่เห็นด้วยกับการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขตเป็นตัวแทนชุมชน เพราะไม่เชื่อว่าจะสามารถไปเป็นปากเป็นเสียงแทนความต้องการของชุมชนได้จริง ๆ ควรจะให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วยตัวเอง แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นจะต้องถึงขั้นเป็นกรรมการก็ได้ ส่วนผู้แทนองค์กรเอกชนที่ร่วมเป็นกรรมการ มีความคิดเห็นว่า หากให้ชุมชนเป็นกรรมการจะทำให้กรรมการมีจำนวนมากเกินไป จึงควรให้มีส่วนร่วมในขั้นการจัดทำประชาพิจารณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมเป็นกรรมการด้วย แต่ควรให้มีสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น เพราะหากมีมากจะทำให้นโยบายไปในทางเสียหายต่อการอนุรักษ์ได้ โดยผู้แทนกรมธนารักษ์ กล่าวเสริมว่า ควรเชิญชุมชนมาร่วมประชุมเฉพาะกรณีเป็นครั้งคราวไป ไม่ต้องให้เป็นกรรมการ

ดังนั้นในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่าชุมชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญที่จะต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่ควรมีส่วนร่วมระดับใดนั้น ยังไม่สามารถสรุปได้ในการศึกษาี้ เพราะไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาในรายละเอียด แต่อย่างน้อยเพื่อให้มีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ก็เห็นควรจะต้องมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในคณะกรรมการวางแผนนโยบาย 1 ตำแหน่ง ในส่วน

ของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ สามารถหาวิธีการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้โดยการจัดประชาสัมพันธ์ จัดประชาพิจารณ์ จัดเวทีเจรจาสาธารณะ ซึ่งหากวิธีการวางแผนเหมาะสมเพียงพอแล้ว ก็จะทำให้เกิดการยอมรับในแผนได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องมีกรรมการ แต่ต่อไปในอนาคตหากมีการพัฒนาองค์กรประชาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับให้เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็จะสามารถกำหนดให้เข้ามาเป็นกรรมการได้

ในด้านองค์ประกอบที่เป็นองค์กรเอกชน ที่มีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง เห็นความสำคัญว่า ควรจะรวมอยู่เป็นกรรมการด้วย โดยนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีและตัวแทนสื่อมวลชน มีความเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสังคมมีอยู่มาก น่าจะดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน โดยนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ มีความเห็นว่าน่าจะเลือกตัวแทนประชาชนโดยเลือกจากการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยทำให้กรรมการมีจำนวนไม่มากเกินไป สำหรับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มีความเห็นว่า สมาคมเอกชนที่มีอยู่ในกรรมการ มีบทบาทในทางวิชาการมากกว่าเป็นเสียงของประชาชน ซึ่งจากการพิจารณาองค์กรเอกชนที่เป็นกรรมการด้วย 3 องค์กร ในปัจจุบัน ได้แก่ สมาคมนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม สมาคมสถาปนิกสยามฯ และสมาคมนักผังเมืองไทย จะเห็นได้ว่า เป็นการเลือกสมาคมวิชาชีพซึ่งจะมีประโยชน์ต่อคณะกรรมการฯ ในด้านการให้ความรู้ทางวิชาการที่ผ่านกระบวนการคัดสรรตัวแทนทางวิชาชีพมาแล้วในระดับหนึ่ง

ดังนั้น ในกรณีขององค์กรเอกชน จะเห็นได้ว่า จะมีประโยชน์ได้ใน 2 ด้าน คือ ด้านแรก องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับประชาชนและสังคม จะสามารถเป็นตัวแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงแทนกลุ่มประชาชนในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง และด้านที่สอง คือ องค์กรเอกชนที่เป็นสมาคมทางวิชาชีพจะเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพเฉพาะด้าน ที่สามารถให้ข้อมูลความคิดเห็นที่เป็นวิชาการต่อคณะกรรมการฯ จึงถือเป็นทางเลือกที่ดีทางเลือกหนึ่งในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถนำไปคัดเลือกนักวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จะเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เช่น สมาคมนักรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งจะสามารถขอจัดข้อสงสัยในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยบุคคลได้ อีกทั้งเป็นการกลั่นกรองการเลือกตัวแทนของแต่ละสาขาวิชาชีพมาแล้วขั้นหนึ่งจากแต่ละองค์กร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ฝ่ายรัฐบาลกลาง ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงรัฐมนตรีประจำกระทรวงด้วย 2) ฝ่ายท้องถิ่น หมายถึง ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายรวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนด้วย และ 3) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้ง

ตั้งโดยชื่อ และสมาคมวิชาชีพ ทั้งนี้ คณะกรรมการควรจะมีจำนวนไม่มากเกินไป แต่ควรจะให้มีความหลากหลายจากในสาขาวิชา หลากหลายในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ และหลากหลายในเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายและแผน

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนารุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ปัจจุบัน ประกอบด้วย กรรมการที่มีจำนวนได้ถึง 30 คน แบ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลกลาง จำนวน 19 คน (ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองระดับชาติ 2 คน ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง 14 คน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการอีกไม่เกิน 3 คน) ผู้แทนจากท้องถิ่น จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 คน (ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนวิชาชีพ 3 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 7 คน) จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการฯ ปัจจุบัน จะประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นมีเพียงคนเดียวเท่านั้น โดยฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิมีสัดส่วนพอเหมาะคือ 1 ใน 3 ของทั้งหมด

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดขององค์ประกอบคณะกรรมการฯ ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า เมื่อประธานเป็นรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจสั่งการต่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อมได้ เมื่อสัดส่วนกรรมการฯ ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลกลางมาก อาจส่งผลให้การตัดสินใจของคณะกรรมการมีความโน้มเอียงไปในทางความคิดของราชการมาก ซึ่งข้อเสียก็คือ ทำให้รับรู้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่น้อย จึงเกิดเป็นปัญหาประชาชนไม่ยอมรับและออกมาคัดค้านแผนแม่บทดังที่เป็นอยู่

แม้จะยังไม่พบว่ามีแนวความคิดและทฤษฎีใดกล่าวไว้ว่าสัดส่วนทั้ง 3 ฝ่ายควรจะเป็นอย่างไร และแนวความคิดจากการสัมภาษณ์ก็ยังคงแตกต่างกัน แต่หากลองมาพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วว่า ควรจะต้องทำหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งรัฐบาลเองด้วย ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่า ในฝ่ายรัฐบาลกลาง ก็ควรที่จะเลือกจากหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ ได้แก่ กรมศิลปากร และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ควรที่จะประกอบด้วยกลุ่มที่เป็นนักอนุรักษ์มากกว่านักพัฒนา จึงต้องเลือกผู้ที่มีความรู้ในประวัติศาสตร์ มีความรู้ในวิชาการและเทคนิคการอนุรักษ์ เพื่อให้สามารถอธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้ สำหรับนักพัฒนา ซึ่งหมายถึงนักพัฒนาชุมชน นักเศรษฐศาสตร์ หรือวิศวกร เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนน้อยกว่าได้ เพราะกลุ่มตัวแทนประชาชน ซึ่งจะมีกลุ่มที่ต้องการพัฒนาให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอยู่ส่วนหนึ่งแล้ว และก็ควรมีตัวแทนประชาชนที่ต้องการอนุรักษ์วิถีชีวิตของชุมชนของตนรวมอยู่ด้วย ซึ่งโดยรวมแล้ว ทั้ง 3 ฝ่ายที่เป็นฝ่ายรัฐบาลกลาง ฝ่ายท้องถิ่น

และฝ่ายนักวิชาการ ก็จะมีองค์ประกอบที่เป็นทั้งนักอนุรักษ์และนักพัฒนาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยอาจมีสัดส่วนที่เป็นนักอนุรักษ์มากกว่าเล็กน้อย เพราะเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ด้วย

สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการนั้น ในทางทฤษฎีแล้วเห็นว่า ควรจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการเป็นผู้นำการประชุม สามารถจับประเด็นที่กำลังพิจารณา และส่งเสริมให้กรรมการ แสดงความคิดเห็น ไม่แสดงบทบาทครอบงำหรือโน้มน้าวให้กรรมการมีความเห็นเหมือนตน ควรส่งเสริมให้มีการระดมความคิดเห็น เป็นผู้ที่มีความน่าเคารพนับถือหรืออาวุโส มีความคิดที่เปิดกว้าง มองเป็นองค์รวม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการฯ มีบทบาท/ภารกิจต้อง ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมีความต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้การ ดำเนินงานของรัฐบาลประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน ทั้งที่เป็นข้าราชการและนัก วิชาการ ก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีประธานเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะสามารถ ชวนนำประเด็นปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ไปผลักดันในระดับคณะ รัฐมนตรีได้ แต่ทั้งนี้ คุณสมบัติของประธานจึงอยู่ที่ว่า ควรจะเป็นผู้ที่มีความสนใจและให้ความสำคัญ ต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มี ประสิทธิภาพ เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานราชการที่ผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญมาประชุม ให้ เห็นความสำคัญที่ต้องมาประชุมคณะกรรมการฯ และช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับ การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์

สำหรับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ใน การอำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการ เป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการจึง ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการด้วย จากการสำรวจแนวความคิดโดยการสัมภาษณ์ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการในปัจจุบันหลาย ประการ ได้แก่ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของคณะกรรมการฯ ซึ่งไปว่าจ้างที่ปรึกษาจัดแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการ โดยใช้งบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งย่อม มาจากการเสนอของฝ่ายเลขานุการ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน ก็ ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในการใช้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชน อุปสรรคจากการขาดความรู้และเข้าใจต่อการอนุรักษ์ของประชาชน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มีความ เห็นว่า เป็นหน้าที่ที่ฝ่ายเลขานุการต้องไปดำเนินการสร้างความเข้าใจทั้งต่อประชาชนและ หน่วยงานของรัฐ และอุปสรรคจากการขาดนโยบายที่ชัดเจนและการสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณี ก็เป็นที่ยอมรับว่านโยบายด้านการอนุรักษ์ เป็นด้านที่รัฐบาลต่าง ๆ มักให้ความสำคัญน้อย เพราะ

รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานของประเทศด้านอื่น ๆ ที่ต้องการการแก้ไขเร่งด่วน ทำให้รัฐบาลให้ความสนใจการอนุรักษ์น้อย และอีกทั้งการอนุรักษ์เป็นเรื่องซึ่งคนทั่วไป มักไม่เห็นความสำคัญ ถ้าไม่มีความรู้ความเข้าใจและสำนึกต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์พอ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญเร่งด่วน ฝ่ายเลขานุการในฐานะหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง ก็ควรต้องมีบทบาทในเชิงรุกที่จะเสนอเป็นทางเลือกให้รัฐบาลพิจารณา

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าฝ่ายเลขานุการ ควรจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินงานให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น ทั้งในด้านของการประสานงาน เป็นศูนย์รวมข้อมูล ไม่ใช่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง และในการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเข้าใจในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และดำเนินงานในเชิงรุกที่จะเสนอแนวทางและทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ให้ได้

ในด้านโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ปัจจุบันงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ขึ้นอยู่ที่ฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระดับฝ่ายจะเห็นได้ว่า นอกจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 9 คน จะต้องทำงานเกี่ยวกับการเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุดในปัจจุบัน ซึ่งมีการประชุมไม่ต่ำกว่า 12 ครั้งใน 1 ปี แต่มีข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่อง 1 คน และเจ้าหน้าที่ในฝ่ายยังจะต้องเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ซึ่งฝ่ายจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย จึงจะเห็นได้ว่างานของฝ่ายเลขานุการมีภารกิจมาก ซึ่งทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายเลขานุการไม่สามารถดำเนินงานในเชิงรุกได้ เพราะงานในเชิงรับก็เกินขีดความสามารถอยู่แล้ว และฝ่ายเลขานุการยังไปทำหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ ทำให้งานหลักที่ควรจะทำต้องหย่อนประสิทธิภาพลงไป

ในประเด็นเกี่ยวกับระดับของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ การศึกษาครั้งนี้ ยังคงไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า ควรจะเป็นหน่วยงานในระดับใด เช่น กระทรวง กรม กอง หรือ ฝ่าย จึงจะเหมาะสม แต่อย่างน้อย จะเห็นได้ว่า ที่เป็นอยู่ในฝ่ายที่มีหน้าที่หลายอย่างจะทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในเชิงรุกได้ อย่างน้อยต้องมีการแยกฝ่ายออกมา ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการจะยังตั้งอยู่ในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมต่อไปก็ไม่มีปัญหา เพราะเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์รับผิดชอบมาเป็นระยะเวลานาน เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานของรัฐบาลกลางอยู่แล้ว และเป็นที่ยอมรับของผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนว่าควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานนี้ต่อไป

ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนให้ความเห็นว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการมาพิจารณาเฉพาะเรื่องมากขึ้นกว่าปัจจุบัน เพื่อจะทำให้งานของคณะกรรมการฯ มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนสามารถดึงเอาผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ ที่ไม่สามารถให้ร่วมในระดับคณะกรรมการฯ เพราะต้องคำนึงถึงขนาดคณะกรรมการฯ เช่นกรณีของการให้ผู้แทนชุมชนต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมในกรณีที่เป็นการประชุมเฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ในองค์ประกอบของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีความหลากหลายอยู่มาก แต่เนื่องจากบทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ มักดำเนินการในด้านการพิจารณาอนุมัติก่อสร้างอาคาร การจัดทำแผนปฏิบัติการมาก ทำให้งานมีลักษณะดำเนินการไปเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่กระตือรือร้นกับงานด้านนี้ จึงมักส่งผู้แทนที่เป็นสถาปนิกหรือคนที่สนใจงานอนุรักษ์มาเป็นกรรมการ เช่น กรรมการผังเมือง มอบหมายผู้อำนวยการสำนักการออกแบบและวางผัง มาเป็นกรรมการ เช่นเดียวกับกรมโยธาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักพระราชวัง เป็นต้น ซึ่งได้มอบหมายให้ผู้ที่มีพื้นฐานทางสถาปนิกมาประชุม ตัวอย่างในการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เพียงชุดเดียว ซึ่งทำให้งานล่าช้า และเป็นภาระแก่ผู้ที่เป็นอนุกรรมการมาก ในการต้องมาประชุมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อต้องมาประชุมในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน ดังตัวอย่าง กรณีการพิจารณาเรื่องการติดตั้งป้ายของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งปรากฏว่า มีการแต่งตั้งคณะทำงานไปร่วมพิจารณากับรองเจ้ากรมแผนที่ทหาร ซึ่งในจำนวนนี้ประกอบด้วย ผู้แทนกรมการผังเมืองด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาหน้าที่ของกรมการผังเมืองแล้ว จะเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับการออกแบบป้ายกรมแผนที่ทหารเลย แต่การแต่งตั้งคณะบุคคลดังกล่าวเป็นไปเพราะคำนึงถึงความสามารถหรือความสนใจเฉพาะตัวบุคคลมากกว่าการคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นตัวแทน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงในเรื่องภารกิจและการเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้สอดคล้องเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของบุคคลด้วย

อีกตัวอย่างเช่น ในการพิจารณารูปแบบสะพานอุบลรัตน์ พบว่า ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมธนารักษ์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบสะพานข้ามคลองเลย ดังนั้น มติของคณะกรรมการฯ จึงแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการฯ ไม่สอดคล้องกับการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ การมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวเป็นหลักอย่างในปัจจุบัน เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสนอไปยังคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ก็มักไม่พิจารณาละเอียด เพราะเห็นว่ามีกรรมการกลั่นกรองมาแล้วในระดับหนึ่ง อีกทั้งส่วนใหญ่ก็เป็นคนกลุ่มเดียวกันทั้งสิ้น จึงทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการฯ ถูกจำกัดผูกขาดอยู่ในบุคคลกลุ่มเดียวในวงจำกัด ซึ่งเป็นผลให้เกิดการไม่ยอมรับในนโยบายและแผน หรือมติของคณะกรรมการฯ

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมามากขึ้น ทั้งคณะกรรมการในเชิงบทบาทหน้าที่ (function) เช่น การพิจารณาในปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การจราจร มาตรการควบคุมและอนุรักษ์อาคาร การท่องเที่ยว และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งทำให้สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่อง มาร่วมเป็นอนุกรรมการได้ และคณะกรรมการในเชิงพื้นที่ (area) เช่น การพิจารณาปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ ท่าเตียน ปากคลองตลาด หรือบริเวณสถานที่ราชการหรือสถาบันการศึกษาใด ก็จะสามารถเชิญผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เข้ามาเป็นอนุกรรมการได้ โดยในการนี้ สามารถแต่งตั้งในผู้บริหารหน่วยงานอื่น ๆ เป็นประธานกรรมการ เช่น เรื่องการท่องเที่ยว มอบให้ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและให้ความร่วมมือ โดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการก็ควรจะขึ้นอยู่กับที่เดียวกันกับประธานอนุกรรมการ เพื่อให้สะดวกในการดำเนินงาน และเป็นการแบ่งเบาภาระให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดใหญ่ด้วย หลักการนี้ก็เคยนำมาใช้แล้วในการจัดตั้งคณะกรรมการจำนวน 3 ชุด ในสมัยที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ครั้งแรก

นอกจากนี้แล้ว จากการสัมภาษณ์ ซึ่งพบว่า ในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานครควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ด้วย โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครเพียงลำพังเสี่ยงเดียวในคณะกรรมการระดับชาตินั้น ไม่เพียงพอ จึงควรมีคณะกรรมการของท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิในระดับท้องถิ่นที่เข้าใจปัญหาและมีความรู้เฉพาะในท้องถิ่นร่วมในคณะกรรมการฯ แล้วคณะกรรมการของท้องถิ่นก็เสนอเรื่องที่ได้พิจารณากันมายังคณะกรรมการในระดับชาติ ซึ่งจะทำงานมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เป็นอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวจะช่วยเสริมโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ให้สามารถวางนโยบายและแผนที่มาจากความต้องการของคนในพื้นที่ได้ ซึ่งคณะกรรมการของกรุงเทพมหานครก็สามารถที่จะดึงเอาผู้แทนประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมในระดับนี้ได้

นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นคือ จากการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับขอบเขตด้านระยะเวลาของคณะกรรมการวางนโยบายและแผนนี้อยู่ 2 ประการ คือ กลุ่มหนึ่งมองว่าคณะกรรมการฯ ควรจะทำหน้าที่ชั่วคราว เพราะหลังจากการวางนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์แล้วเสร็จ คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีหน้าที่ในการนำแผนไปปฏิบัติ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งยังเห็นว่าควรจะมีคณะกรรมการต่อไปอีกเพื่อทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบให้ดำเนินการไปตามนโยบาย ในกรณีนี้ จากการวิเคราะห์บทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ จะเห็นว่า ควรจะมีหน้าที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสร้างความเข้าใจ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ดังนั้น จะเห็นได้ว่างานของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ยังคงจำเป็นต้องดำเนินการต่อเนื่องต่อไปอีก โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจในเกิดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ ต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน อีกทั้งนโยบายและแผนจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล และทบทวนอยู่เสมอ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ควรจะมีอยู่ต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายของการวิเคราะห์ เนื่องจากคณะกรรมการในระดับชาติที่รับผิดชอบงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในปัจจุบัน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าต่าง ๆ ของประเทศด้วย แสดงให้เห็นว่าจะต้องมีบทบาท/ภารกิจเพิ่มมากขึ้นจากที่เป็นอยู่ ทั้ง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาของกรุงรัตนโกสินทร์ให้เป็นที่พอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นคำถามว่า หากคณะกรรมการฯ ที่ยังมีปัญหาอยู่ต้องไปรับผิดชอบงานในพื้นที่อื่นด้วย จะนำพาปัญหาที่มีอยู่แล้วไปยังพื้นที่อื่น ๆ ด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้ จากการสัมภาษณ์ก็มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยฝ่ายที่เห็นด้วย มีแนวความคิดว่า เพื่อให้เกิดศูนย์รวมของการกำหนดนโยบาย และเป็นการสร้างมาตรฐานให้กับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้ง เป็นการเข้าไปช่วยเหลือให้การสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่ปัจจุบันขาดการดูแลเอาใจใส่ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าในประวัติศาสตร์ในภูมิภาค ส่วนอีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีแนวความคิด เมื่อองค์กรเดิมยังมีปัญหาอยู่ก็ไม่น่าที่จะนำปัญหาไปสู่พื้นที่ใหม่ อีกทั้งความรู้ความสามารถของหน่วยงานจากส่วนกลาง ก็ไม่สามารถที่จะเข้าใจปัญหาได้เท่ากับท้องถิ่น จึงควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในท้องถิ่นมากกว่า

ในประเด็นนี้ จากสภาพความเป็นจริงจะเห็นว่า ตั้งแต่คณะกรรมการฯ ได้รับมอบหมายให้ดูแลเมืองเก่าด้วย แต่ที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ แทบไม่ได้พิจารณาเรื่องของเมืองเก่าเลย มีเพียงการหารือเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และนิยามของเมืองเก่าเท่านั้น และปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การสร้างสะพานลอยยกระดับที่จังหวัดเชียงใหม่ คณะกรรมการฯ ก็ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และลำพัง

ปัญหาในพื้นที่กรุงเทพมหานครเอง คณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ อีกทั้งหากมีการพิจารณาในประเด็นของเมืองเก่า จะทำให้กรรมการบางคนมีบทบาทลอย ๆ เพราะไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า หน้าที่ในการวางนโยบายและแผนอนุรักษ์เมืองเก่าไม่ควรนำมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่สามารถนำหลักการของการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ ไปใช้เป็นตัวอย่างได้

5.3.3 การวิเคราะห์ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน จากการสำรวจแนวความคิดโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนมีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากในการเสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความเข้าใจต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครโดยการสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนแม่บทมากกว่าที่ผ่านมา นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนให้นโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการไปได้อย่างประสบความสำเร็จ ตามประสบการณ์และความรู้เฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก คือ เครื่องมือทางรัฐศาสตร์ หมายถึง การเจรจา การขอความร่วมมือ การประนีประนอม การสร้างความเข้าใจ การใช้อำนาจโตตุลาการไกล่เกลี่ยกรณีความขัดแย้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สร้างการยอมรับโดยไม่ต้องบังคับเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนจะให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันดำเนินงาน โดยภาครัฐจะต้องเป็นผู้สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาร่วมกัน หาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพราะเมื่อกระบวนการวางแผนดำเนินการมาโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ในการนำแผนไปปฏิบัติก็จะได้รับความร่วมมือและสำเร็จได้ โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยประสานงานสอดคล้องกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้เกิดความร่วมมือกันเฝ้าระวังไม่ให้มีการกระทำที่ละเมิดต่อข้อตกลงของส่วนรวม

ประการที่สอง คือ เครื่องมือทางการบริหาร หมายถึง การใช้อำนาจสั่งการของฝ่ายบริหาร ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี หรือขอความร่วมมือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้คำสั่งตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน ทั้งในกลุ่มข้าราชการและนักวิชาการ มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือที่เพียงพอแล้วในการนำมาใช้ในการสั่งการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร แต่

จากปัญหาที่ผ่านมาที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ก่อสร้างอาคารในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์โดยไม่ได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการฯ นั้น ในทางการบริหารแล้วคณะรัฐมนตรีสามารถมีมติโดยไม่ผ่านความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ได้ เพราะคณะกรรมการฯ เป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีไม่ฟังความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนหรือไม่เอาจริงเอาจังกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นอุปสรรคของคณะกรรมการฯ ในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ ดังนั้น หากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ก็สามารถควบคุมการตัดสินใจของรัฐได้โดยกระบวนการตรวจสอบที่มีอยู่ทั้งทางนิติบัญญัติและศาลปกครอง เป็นต้น

ประการที่สาม คือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นเครื่องมือที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนได้เสนอเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการทางภาษี ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ เสนอแนวความคิดในการใช้วิธีถ่ายโอนสิทธิและผลประโยชน์จากผู้ได้ประโยชน์มาให้ผู้เสียผลประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ (Benefit Right Transfer) ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งอนุรักษ์อาคารให้สามารถมีเงินในการบำรุงรักษาอาคารของตนได้ และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เสนอแนวความคิดในการสร้างแรงจูงใจต่อประชาชนที่สามารถอนุรักษ์อาคารไว้ได้ โดยการยกเว้นภาษี ซึ่งเป็นระบบที่มีความยุติธรรม ไม่ก่อให้เกิดอำนาจต่อรองทางการเมืองอย่างเช่น การขอความอนุเคราะห์ให้ที่บ้านจากบริษัทเอกชน

ประการที่สี่ คือ เครื่องมือทางผังเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงการวางผังเมืองเฉพาะในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งในการวางผังเมืองเฉพาะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้เห็นถึงการยอมรับของตัวแทนประชาชน และเมื่อเป็นกฎหมายก็จะเป็นกรอบที่ทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องดำเนินการตาม ทั้งนี้ ข้าราชการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ให้ความเห็นว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้การวางผังเมืองเฉพาะสามารถออกได้โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร แทนที่จะต้องผ่านถึงสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและมีขั้นตอนมาก และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นกรรมการ ได้กล่าวด้วยว่า มาตรการควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ยังใช้เครื่องมือการควบคุมทางผังเมืองไม่พอ ควรจะมีการเครื่องในการควบคุมประชากรมาใช้ด้วย ซึ่งปัจจุบันจะเน้นเฉพาะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

และประการสุดท้าย คือ เครื่องมือทางนิติศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ให้ความเห็นตรงกันว่า เครื่องมือทางนิติศาสตร์ควรเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้

เป็นลำดับสุดท้ายหากเครื่องมือทางรัฐศาสตร์ใช้ไม่ได้ผล จึงต้องออกเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้
 อยากรู้ก็ตาม ข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีความเห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่มี
 ความเพียงพอในระดับหนึ่งแต่ปัญหาอยู่ที่การขาดการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งข้าราชการ
 การเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ก็มีความเห็นว่า กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินการตาม
 กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการที่จะมีปัญหาส่วนบุคคลหรือไม่
 อยากรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีและไม่อยากมีปัญหาระหว่างหน่วยงาน จึงมักใช้เครื่องมือทางรัฐ
 ศาสตร์ โดยการประนีประนอมแทน เช่นเดียวกับข้าราชการกรมศิลปากรที่ให้ความเห็นว่า ถ้า
 ดำเนินการขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย จะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องไป
 ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการถูกฟ้องร้องคดีในชั้นศาล ซึ่งทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อื่น จึงไม่
 ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เท่าที่ควร อยากรู้ก็ตาม นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่ให้สัมภาษณ์ อธิบายว่า
 กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในพื้นทีหนึ่ง ๆ มีจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้
 กฎหมายมักเกี่ยงกันไม่ยอมดำเนินคดี เพราะอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่แต่เป็นหน้าที่ของหน่วย
 งานอื่น จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการออกกฎหมายที่มีหน่วยงานทำหน้าที่บังคับใช้เพียงหน่วย
 งานเดียว ซึ่งก็ได้แก่การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ หากหน่วยงานที่รับ
 ผิดชอบละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือฝ่ายบริหารอนุมัติโครงการโดยไม่ชอบด้วย
 กฎหมาย ประชาชนก็สามารถใช้กระบวนการของศาลปกครองได้

จากเครื่องมือต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อพิจารณากับด้านบทบาท/ภารกิจและโครงสร้างและองค์
 ประกอบแล้ว จะเห็นว่าเครื่องมือประการแรก ที่ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจ
 ถือเป็นบทบาท/ภารกิจที่คณะกรรมการฯ ควรจะดำเนินการ โดยมีฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ดำเนินการ
 ในขั้นปฏิบัติ ประการที่สอง เครื่องมือบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและผู้บริหาร
 ระดับกระทรวง ในการนำเครื่องมือการบริหารไปใช้ คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่นี้ ประการที่
 สาม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นนำไปใช้ ประการที่
 สี่ เครื่องมือทางผังเมือง ซึ่งก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นนำไปดำเนินการ และประการ
 สุดท้าย เครื่องมือทางกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำกฎหมายไปบังคับใช้อยู่
 แล้ว และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการพิจารณาตัดสินหากเกิดคดีความ

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือและวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือสำหรับหน่วย
 งานหรือองค์กรอื่น ๆ นำไปใช้หรือบังคับใช้ในขั้นตอนปฏิบัติ เพราะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อยู่
 แล้วตามโครงสร้างการบริหารราชการที่เป็นอยู่ สำหรับในการวางแผนและนโยบายของคณะ
 กรรมการฯ จึงมีเพียงเครื่องมือที่ต้องใช้คือ การประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับ
 ประชาชนและภาครัฐ รวมทั้งการประสานงานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่ง

เป็นบทบาท/ภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง การจะนำเครื่องมือและวิธีการดังกล่าวไปใช้ ก็จำเป็นต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก และต้องการอำนาจในการขอความร่วมมือจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งทรัพยากรและอำนาจดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลด้วย โดยใช้อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล เพราะสถานภาพของคณะกรรมการฯ เป็นเพียงหน่วยที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น