

สภาพและผลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
ที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2528 จึงมีผลให้ต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงระยะเวลาที่เป็นขอบเขตของงานวิจัยนี้ คือ เดือนมกราคม พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีสภากรุงเทพมหานครชุดที่ได้รับการเลือกตั้งชุดที่ 2 หมดวาระลง ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาแล้วทั้งสิ้น 3 ครั้ง และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาแล้วทั้งสิ้น 2 ครั้ง โดยช่วงระยะเวลาดังกล่าวพรรคพลังธรรมสามารถครองตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาได้ตลอด ดังนั้นจึงควรที่จะทำความเข้าใจถึงการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครเสียก่อน

การเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นระบบกรุงเทพมหานครเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เป็นผู้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยตรง ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในแบบแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน โดยสภากรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน จะทำหน้าที่เสนอหรือให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และคอยตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังนั้น การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นอำนาจอิสระและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งต่างออกไปจากการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลที่เลียนแบบมาจากระบบรัฐสภา ที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้วสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายเสียงข้างมากจะเป็นผู้เลือกตัวนายกเทศมนตรี

ตรีและคณะเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง และคอยควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีแทนประชาชนในท้องถิ่นนั้น

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครให้แตกต่างไปจากท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ก็เนื่องมาจากกรุงเทพมหานครนั้นเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นแหล่งชุมชนที่เจริญ จึงสมควรให้ประชาชนเลือกผู้บริหารงานด้วยตนเองโดยตรง และในขณะเดียวกันเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ที่กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องสังกัดพรรคการเมือง

การเลือกตั้งครั้งแรกของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏออกมาว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง สังกัดกลุ่มรวมพลังได้รับชัยชนะด้วยคะแนน 480,233 คะแนน ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 54 คนมาจากพรรคประชาธิปัตย์ 35 คน, กลุ่มรวมพลัง 9 คน, พรรคประชากรไทย 6 คน, กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้า 1 คน, พรรคมวลชน 1 คน, กลุ่มพัฒนาราชบุรณะ 1 คน และสังกัดอิสระ 1 คน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528

ลำดับที่	ชื่อผู้สมัคร	เลขหมาย ประจำตัว	คะแนน
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	8	480,233
2	นายชนะ รุ่งแสง	4	241,001
3	พล.ต.ต.ม.ร.ว.เจตจันทร์ ประวิตร	7	140,190
4	นายมงคล สิมะโรจน์	3	63,557
5	นายชิงชัย ต่อประดิษฐ์	5	12,042
6	นายอดิศร อิลี	1	4,776
7	นายสมิตร สมิทธีนันท์	2	3,706
8	นายอนันต์ ภักดีประไพ	6	2,024
9	พ.ต.อ.(พิเศษ) เขียน รัตนสุวรรณ	9	1,890
10	นางสุนารี สันติธารักษ์	10	1,276

ที่มา : กองคอมพิวเตอร์ สำนักงานโยธาและแผนกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.2 แสดงผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายบรรยง ภูเกษมกิจ	พรรคประชาธิปัตย์
นายมนตรี ต้นบุญเพิ่ม	พรรคประชาธิปัตย์
นายประสาน หวังรัตนปราณี	พรรคประชาธิปัตย์
นายธงชัย นุ่มแจ่ม	พรรคประชาธิปัตย์
นายสมบัติ พงศ์บุญคุ้มลาภ	พรรคประชาธิปัตย์
นายไพโรจน์ ประเสริฐ	พรรคประชาธิปัตย์
นายองอาจ คล้ามไพบูลย์	พรรคประชาธิปัตย์
พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์	พรรคประชาธิปัตย์
นายมนู วนิชขานนท์	พรรคประชาธิปัตย์
นายโรสส จจรประศาสน์	พรรคประชาธิปัตย์
นายโชคดี ยืนยงสวัสดิ์	พรรคประชาธิปัตย์
นายวศิน อรุณเกษร	พรรคประชาธิปัตย์
นายสุทิน บุญอยู่	พรรคประชาธิปัตย์
นายวิชัย แสงกาญจนวนิช	พรรคประชาธิปัตย์
นายบรรจง อมาตยกุล	พรรคประชาธิปัตย์
นายพิพัฒน์ พิชิตพล	พรรคประชาธิปัตย์
นายบุญเรือง บุญรัตน์	พรรคประชาธิปัตย์
นายสมเกียรติ ฉันทวานิช	พรรคประชาธิปัตย์
นายสุกิจ ก้องธรนินทร์	พรรคประชาธิปัตย์
นายสมชาย สุขทวี	พรรคประชาธิปัตย์

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายวินัย รุ่งแสง	พรรคประชาธิปัตย์
นายสุวรรณ แดงบัว	พรรคประชาธิปัตย์
นายประทีป วัชรโชคเกษม	พรรคประชาธิปัตย์
จ.ส.อ.บุญมี จันทร์เฉลี่ย	พรรคประชาธิปัตย์
นายอนันต์ พงษ์ธานี	พรรคประชาธิปัตย์
นายประวิทย์ รุจิรวงศ์	พรรคประชาธิปัตย์
นายสมพงษ์ ผู้สุภอรอด	พรรคประชาธิปัตย์
นายสุชิน พิงกรรม	พรรคประชาธิปัตย์
นายกิตติ บิดพะดิษ	พรรคประชาธิปัตย์
นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ	พรรคประชาธิปัตย์
พล.ต.ต.สถิตย์ วิจารณ์ศิริ	พรรคประชาธิปัตย์
นายสมบัติ วิอังกูธร	พรรคประชาธิปัตย์
นายญาณเดช ทองสีมา	พรรคประชาธิปัตย์
นายเทอดศักดิ์ ศิลปเดช	พรรคประชาธิปัตย์
นายสุธา ชันแสง	พรรคประชาธิปัตย์
พล.อ.เสฐียร ศิริวิโรจน์	กลุ่มรวมพลัง
น.ส.ไพฑูย์ นุชนนท์	กลุ่มรวมพลัง
นายฉัตรชัย วรรณาวิน	กลุ่มรวมพลัง
นายประเสริฐ นาสัมพันธ์	กลุ่มรวมพลัง
จ.ส.ท.ประจักษ์ แจ้จ้อ	กลุ่มรวมพลัง
นายศราวุฒิ ปฤชานบุตร	กลุ่มรวมพลัง

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายชาพีอี อรุณพลทรัพย์	กลุ่มรวมพลัง
นายภมร สุวรรณโรจน์	กลุ่มรวมพลัง
นายธรรมรัตน์ สุริยะ	กลุ่มรวมพลัง
พลตรีบุลฤทธิ นิยมทันต์	พรรคประชากรไทย
พลตรีจินดา เจริญมิตร	พรรคประชากรไทย
นายสิทธิชัย ชัยสุวรรณ	พรรคประชากรไทย
น.อ.สมชาย ศิลปบรรเลง ร.น.	พรรคประชากรไทย
นายอุดม วงศ์อุไร	พรรคประชากรไทย
นายจำลอง เลียบาย	พรรคประชากรไทย
นายแสวง ฤกษ์จรัส	พรรคมวลชน
นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์	กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้า
นายเฉลิม บารุง	อิสระ
นางมะลิ วรรณศิริกุล	กลุ่มพัฒนาราชภัฏบูรณะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถดำรงตำแหน่งมาได้
 จนครบวาระ 4 ปี แม้ว่าฝ่ายสภากรุงเทพมหานครจะมีสมาชิกเสียงข้างมากมาจากพรรค
 ประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองคนละสังกัดกับพลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งสังกัดกลุ่มรวมพลัง
 และต่อมาได้ก่อตั้งเป็นพรรคพลังธรรมก็ตาม เมื่อครบวาระ 4 ปีของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับทั้งสองตำแหน่งขึ้นในวันที่ 7
 มกราคม พ.ศ. 2533 ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง สังกัด
 พรรคพลังธรรมได้รับชัยชนะให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อเป็นสมัยที่สอง ด้วย
 คะแนนสูงถึง 703,671 คะแนน ซึ่งเป็นการชนะคู่แข่งคนอื่น ๆ อย่างขาดลอย แม้ว่าจะเอา
 คะแนนของผู้สมัครคนอื่นทุกคนมารวมกันแล้วก็ตาม ก็ยังทิ้งห่างอยู่อีกหลายแสนคะแนน ส่วน
 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 57 คนที่จัดเลือกตั้งพร้อมกันในครั้งนี้ ปรากฏว่าสมาชิก
 พรรคพลังธรรมได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสูงถึง 50 คน, พรรคประชาธิปัตย์ 5 คน, พรรค
 ประชาธิปัตย์ 1 คน และสังกัดอิสระผู้สนับสนุนพรรคพลังธรรม 1 คน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.3 แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.
2533

ลำดับที่	ชื่อผู้สมัคร	เลขหมาย ประจำตัว	คะแนน
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	5	703,671
2	นายเดโช สวานานนท์	6	283,777
3	นายประวิทย์ รุจิรวงศ์	2	60,947
4	นายนิยม บุราคา	4	25,729
5	นายวรัญชัย โชคชนะ	1	13,143
6	นายดาริห์ รินวงษ์	3	7,921
7	ร.ต.ท.เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ	9	5,280
8	นายสมิตร สมิตินันท์	7	3,736
9	พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์	16	1,411
10	นายประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร	8	843
11	นายนคร วารณา	15	483
12	นายประมุล แสนสุภา	12	361
13	นายไอศูรย์ มั่นรักเรียน	14	299
14	นายเสวก จามรจันทร์	11	251
15	นายประสาน ภูบ้าน	10	248
16	นายฉัตรชัย จรุงเกียรติ	13	189

ที่มา : กองคอมพิวเตอร์ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.4 แสดงผลการเลือกตั้งผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายแก้ว หัวสันตติ	พรรคพลังธรรม
นายศิริ หวังบุญเกิด	พรรคพลังธรรม
นายประจวบ อึ้งภากรณ์	พรรคพลังธรรม
นางศุภดี วงศ์กานแหง	พรรคพลังธรรม
นายสุธรรม นทีทอง	พรรคพลังธรรม
นายชิงชัย บัณฑิตราภิวัฒน์	พรรคพลังธรรม
นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ *	พรรคพลังธรรม
นายสวัสดิ์ สุรัชชัยวิทย์	พรรคพลังธรรม
นางยุพา ไชยกุลงามดี	พรรคพลังธรรม
นายแดง พันธุ์เตี้ย	พรรคพลังธรรม
นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ ***	พรรคพลังธรรม
นายบรรจง ไร่จะมี	พรรคพลังธรรม
นายเอี่ยม อร่ามรักษ์	พรรคพลังธรรม
นายไกรพล บรรลเณ	พรรคพลังธรรม
นางสาวทัศนีย์ นันทภูษา	พรรคพลังธรรม
นายบุญส่ง ศุภวัชรเสรีกุล	พรรคพลังธรรม
นายธวัชชัย ปิยนนทยา	พรรคพลังธรรม
นายภูมิ ยุคนพงษ์พันธ์	พรรคพลังธรรม
นางประทุม นิมน้อย	พรรคพลังธรรม
นางดวงเดือน ทรงสกุล	พรรคพลังธรรม

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายสมมาตร วงศ์ช่างหล่อ	พรรคพลังธรรม
นายอนุสรณ์ บุญนิทย์	พรรคพลังธรรม
นายศิริ น่วมพิทักษ์	พรรคพลังธรรม
นายทรงศักดิ์ ชื่นสนธิ์	พรรคพลังธรรม
นายทวี ฅ ลาปาง	พรรคพลังธรรม
นายสนชัย สิริสิงห	พรรคพลังธรรม
นายอิทธิ พิณใจพรตลิก	พรรคพลังธรรม
นายอรรถ แพทย์งกุล	พรรคพลังธรรม
นายถาวร เตชะชัยวุฒิ	พรรคพลังธรรม
นายชาพีอี อรุณพูลทรัพย์ ***	พรรคพลังธรรม
นายประเสริฐ สาระไชย	พรรคพลังธรรม
นายประเสริฐ นาสมพันธ์ ***	พรรคพลังธรรม
นายทวี หอวัง	พรรคพลังธรรม
พ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริรักษ์	พรรคพลังธรรม
นางยุพดี วิภัติภูมิประเทศ	พรรคพลังธรรม
ร.ต.มานิต ชูวานนท์	พรรคพลังธรรม
นายธนา ชีรวินิจ	พรรคพลังธรรม
นายธวัชชัย สิทธิเวช	พรรคพลังธรรม
นายวิรัตน์ พรรคชนกร	พรรคพลังธรรม
นายมานช มัสันฐาน	พรรคพลังธรรม
นายเอนก หุตังคบดี	พรรคพลังธรรม

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

รายชื่อผู้ได้รับเลือก	พรรค/กลุ่มที่สังกัด
นายรุ่งเรือง พงศ์วรินทร์	พรรคพลังธรรม
นายวรโรฒ ขอประเสริฐ	พรรคพลังธรรม
นางสงข ขิระกุล	พรรคพลังธรรม
พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์ *	พรรคพลังธรรม
นายศักดิ์ จันทร์เทพ	พรรคพลังธรรม
นายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม	พรรคพลังธรรม
นายอาทร บุญมาเลิศ	พรรคพลังธรรม
นายอัคคี ศรีตราชัยกุล	พรรคพลังธรรม
นายศิริ ประเสริฐกรรม	พรรคประชากรไทย
นายอนุสรณ์ บัณฑอง	พรรคประชากรไทย
นายวิชาญ จิตรจารย์	พรรคประชากรไทย
นายสุธา ชันแสง *	พรรคประชากรไทย
นายสุรชัย ม่วงศิริ	พรรคประชากรไทย
นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ **	พรรคชาติปัตย์
นายประดิษฐ บัวน้ำจืด	อิสระผู้สนับสนุนพรรคพลังธรรม

* สมัยที่แล้วสังกัดพรรคชาติปัตย์

** สมัยที่แล้วสังกัดกลุ่มกรุงเทพฯ หน้า

*** สมัยที่แล้วสังกัดกลุ่มรวมพลัง

เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2533 นายอนุสรณ์ บุญนิตย์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้ถึงแก่กรรม จึงได้มีการเลือกตั้งซ่อมขึ้นในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ผลปรากฏว่า นายณรงค์ งามอมกุลบุตร สังกัดพรรคประชากรไทยได้รับเลือกให้แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อมาวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2535 พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 2 และในช่วงเดียวกันสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 2 ท่าน คือ นายสุธา ชันแสง สังกัดพรรคประชากรไทย และนายประดิษฐ์ บัวน้ำจืด สังกัดอิสระ ได้ลาออกเพื่อไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอีก 2 ตำแหน่งที่ว่าง ขึ้นในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาว่า ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา สังกัดพรรคพลังธรรมได้รับชัยชนะให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทนตำแหน่งที่ว่าง ด้วยคะแนน 363,668 คะแนน ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 2 ท่านที่ได้รับเลือกให้ดำรงแทนตำแหน่งที่ว่างได้แก่ นายโกวิท ธารณา สังกัดพรรคมวลชน ได้รับเลือกตั้งแทนนายสุธา ชันแสง และเรือเอกวีระ จันทร์ศรี สังกัดพรรคพลังธรรม ได้รับเลือกตั้งแทนนายประดิษฐ์ บัวน้ำจืด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.5 แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.

2533

ลำดับที่	ชื่อผู้สมัคร	เลขหมาย ประจำตัว	คะแนน
1	ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	9	363,668
2	นายพิจิตต รัตตกุล	3	305,740
3	พลอากาศเอกสมมต สุนทรเวช	10	70,058
4	นายมติ ตั้งพานิช	15	3,685
5	นายบุญเทียม เขมาภิรัตน์	4	2,943
6	นายสมิตร สมิทธินันท์	7	1,138
7	นายประทีป เสียงหวาน	2	1,133
8	นายบุญญสิริ สอนชัด	8	1,133
9	นายชูชาติ มีสัตย์	11	799
10	นายวรัญชัย รัชชนะ	1	734
11	คณหญิงกนก สามเสน วิล	17	717
12	นายถวิล วิสุทธจินดา	5	607
13	นายอุทิศ สดุดี	19	465
14	นายไอศูรย์ มั่นรักเรียน	6	295
15	นายไพฑูรย์ จันทรมงคล	16	275
16	นายประสาน ภูบั่น	14	170
17	นายแดน เวลาคี	18	156
18	นายผไท ธีธรรมา	13	151
19	นายโพธิแก้ว หอธรรมรัตน์	12	116

ที่มา : กองคอมพิวเตอร์ สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

พรรคพลังธรรมกับการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น

พรรคพลังธรรมเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้น และมีฐานคะแนนเสียงในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มจากการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในสังกัดกลุ่มรวมพลัง ที่ปลุกความคาดหวังของคนทั่วไปโดยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น ถึงขนาดที่คะแนนของพลตรีจำลองเพียงผู้เดียวมากกว่าคะแนนของผู้สมัครทุกคนรวมทั้งหมดเสียอีก และเงื่อนไขทางการเมืองในขณะนั้นก็กำหนดให้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งกรุงเทพมหานคร ทำให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่มากส่งผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นด้านค่าใช้จ่าย และความยากลำบากในการออกหาเสียงในเขตต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงโอกาสของพรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองที่มีความพร้อมที่สุดในด้านการเงินและการจัดการน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากกว่าผู้สมัครหน้าใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครหน้าใหม่อย่างพลตรีจำลอง ศรีเมืองที่เพิ่งจะก่อตั้งกลุ่มรวมพลังขึ้นมา

ถึงแม้ว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง จะเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่เพิ่งจะก่อตั้งกลุ่มทางการเมืองขึ้นมา เพื่อการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ในการเมืองระดับชาติแล้วชื่อเสียงของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ถือกำเนิดมานานแล้วในฐานะกลุ่มยังเติร์กและในฐานะเลขาธิการนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ส่วนในด้านประชาชนส่วนใหญ่จะรู้จักพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในชื่อ "มหาจำลอง" ที่เป็นนักปฏิบัติธรรมที่เคร่งครัด เป็นคนสมณะ เป็นนักมั่งสะ วิริตี ใจซื่อมือสะอาด มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ต่อต้านการทุจริต คดโกง และคอร์รัปชัน เพราะฉะนั้นเมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งจึงได้รับการต้อนรับจากประชาชนที่กำลังเบื่อหน่ายกับนักธุรกิจการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้นกลุ่มรวมพลังจึงถือกำเนิดขึ้นจากลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้นำที่มีบารมี (charismatic leadership) อยู่ในระดับสูงผู้หนึ่ง แต่ความแตกต่างของกลุ่มรวมพลังเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มหรือพรรคการเมืองอื่น ๆ อยู่ตรงที่ว่าลักษณะเฉพาะตัวของพลตรีจำลอง ศรีเมืองเองทำให้พลตรีจำลองกลายเป็นศูนย์กลางที่สามารถดึงดูดผู้

คนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายให้เข้ามาร่วมกันสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงของตนได้¹

กลุ่มรวมพลังประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนใจผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่เคยฝักใฝ่พรรคการเมืองอื่นอยู่ก่อนให้มาสนับสนุนกลุ่มตนได้ นั่นเพราะการที่กลุ่มรวมพลังได้ใช้วิธีการหาเสียงแบบมวลชนอย่างแท้จริง อันจะเห็นได้จากการช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบเงินบริจาคและสิ่งของที่กระทำกันอย่างกว้างขวางและเปิดเผย ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางใหม่ของการหาเสียงที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร พร้อมกันกับการขายความซื่อสัตย์และความมีคุณธรรมของตัวพลตรีจำลอง ศรีเมือง เองด้วย จึงเป็นที่มาของความสำเร็จในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น แต่ในอีกส่วนหนึ่งของการเลือกตั้งที่กลุ่มรวมพลังได้แสดงออกถึงความไม่พร้อมก็คือการส่งผู้สมัครลงชิงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในจำนวนที่น้อยกว่าตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร คือส่งผู้สมัครเพียง 18 คน จากที่เปิดรับถึง 54 ที่นั่ง จึงแสดงให้เห็นได้ว่า ในครั้งนั้นกลุ่มรวมพลังเห็นว่าตัวบุคคลผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมากกว่าที่จะตระหนักถึงความสัมพันธ์ที่จะต้องเกิดขึ้นในการทำงาน ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้นในการหาเสียงของกลุ่มรวมพลังจึงเน้นที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อันมีพลตรีจำลอง ศรีเมืองเป็นหลัก ซึ่งต่อมาในการทำงานของพลตรีจำลองในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นเสียงข้างมากอยู่หลายครั้ง

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นาย
พิศาล มูลศาสตรสาทร ปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2531 โดย
มีรายชื่อของผู้ก่อตั้งพรรคดังนี้
หัวหน้าพรรค พลตรีจำลอง ศรีเมือง

¹สมบัติ จันทรวงศ์, วิวัฒนาการและแนวโน้มของพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคพลังธรรม, มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, (ม.ป.ท., 2532),
หน้า 15-16.

รองหัวหน้าพรรค	นางกัลยา บำรุงผล
เลขาธิการพรรค	นายชิตพงษ์ ไชยวสุ
รองเลขาธิการพรรค	นายธารรงค์ แสงสุริยจันทร์
กรรมการบริหารพรรค	พันตรีหญิงศิริลักษณ์ ศรีเมือง
	นางเครือวัลย์ สมณะ
	นายคงศักดิ์ ลาภประเสริฐ
	นางมาลี เสนจันทร์ศิลาชัย
	นายสุเทพ อัดถากร
	นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง
	นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์
	นางสมศรี โชติรวี

เมื่อพรรคพลังธรรมได้ก่อตั้งเรียบร้อยแล้วก็ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 และส่งพลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม ลงชิงชัยในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสมัยที่สองในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533 พร้อมกับส่งผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงชัยในตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับ การตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี โดยประสบผลสำเร็จถึง 50 ที่นั่ง จากจำนวน 57 ที่นั่ง

จากการที่พรรคพลังธรรมประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ อย่างมาก ส่วนหนึ่งมาจากความนิยมชมชอบในตัวพลตรีจำลอง ศรีเมือง หรือที่เรียกกันว่า กระแสจำลองฟีเวอร์ หรือที่หลายคนกล่าวไปจนถึงว่า พลังธรรมก็คือพลตรีจำลอง พลตรีจำลอง ก็คือพลังธรรม โดยมีบุคคลิกเฉพาะตัวของพลตรีจำลองเป็นตัวเสริมอีก นั่นก็คือ ความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ มีคุณธรรม อุทิศตนเองเพื่อทำงานการเมืองรับใช้ประชาชน และด้วย กระแสจำลองฟีเวอร์นี้เอง ที่ส่งผลให้บรรดาผู้สมัครของพรรคพลังธรรมพากันได้รับเลือกตั้งใน ฐานะที่มีตราพรรคพลังธรรมเป็นเครื่องรับประกัน ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการสำรวจทัศนคติของชาวกรุงเทพมหานครต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 12-18 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ของกองสำรวจประชามติ

กรมประชาสัมพันธ์ ที่รายงานว่า ร้อยละ 60 ของประชากรกลุ่มตัวอย่างลงคะแนนเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยพิจารณาจากคุณสมบัติของตัวผู้สมัคร และร้อยละ 15 เลือกโดยคุณสมบัติของพรรค และ ร้อยละ 23.7 เลือกโดยพิจารณาทั้งสองอย่างประกอบกัน ส่วนการพิจารณาเลือกผู้สมัครสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นรายงานได้กล่าวว่า ร้อยละ 63 จะเลือกผู้สมัครพรรคเดียวกับผู้ที่ตนเลือกเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และร้อยละ 37 จะเลือกโดยพิจารณาจากตัวบุคคล

ข้อบังคับและรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคหลังธรรม

พรรคหลังธรรมมีระบบการบริหารพรรคที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับกับพรรคการเมืองส่วนใหญ่ และมีข้อบังคับพรรคเพื่อใช้เป็นธรรมนูญในการปกครองพรรค ข้อบังคับพรรคหลังธรรม พ.ศ. 2531 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 ที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานพรรคและใช้ควบคุมสมาชิกของพรรคมีดังต่อไปนี้

1. สมาชิกภาพ

1.1 ข้อ 10. ผู้ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก ต้องยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ที่พรรคกำหนดต่อเลขาธิการพรรค โดยต้องมีสมาชิกรับรองใบสมัครอย่างน้อยสองคน

เมื่อเลขาธิการพรรคได้รับใบสมัครแล้ว ให้จัดบันทึกวันรับสมัครลงไว้ในใบสมัครแล้วประกาศรายชื่อผู้สมัครไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานใหญ่ของพรรค เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแล้วจึงรวบรวมรายชื่อผู้ยื่นใบสมัครทั้งหมดเสนอคณะกรรมการบริหารพรรค และถ้าหากมีคำคัดค้านการสมัครเข้าเป็นสมาชิก สำหรับผู้สมัครรายใด ให้แนบคำคัดค้านั้น เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารด้วย

สมาชิกผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสามัญรายใด ไม่สมควรเข้าเป็นสมาชิกของพรรค มีสิทธิยื่นคำคัดค้านได้ โดยต้องทำคัดค้านเป็นหนังสือแสดงเหตุผลแห่งการคัดค้าน และยื่นต่อเลขาธิการพรรคก่อนวันประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อพิจารณารับบุคคลนั้นเข้าเป็นสมาชิก

2. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

- 2.1 ข้อ 16. สมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมฟังการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค
วันแต่ในคราวประชุมลับ
- 2.2 ข้อ 17. สมาชิกมีสิทธิเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการของพรรค ต่อ
คณะกรรมการบริหารพรรค
- 2.3 ข้อ 18. สมาชิกมีสิทธิเสนอตนเอง หรือบุคคลอื่น เป็นตัวแทนพรรคใน
การสมัครรับเลือกตั้ง
- 2.4 ข้อ 19. สมาชิกที่เป็น หรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความ
เสนอภาคในโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งจากพรรคให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2.5 ข้อ 20. สมาชิกมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งของพรรค
- 2.6 ข้อ 21. สมาชิกมีหน้าที่สนับสนุนมติของพรรค และการเลือกตั้งของพรรค

3. วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรค

- 3.1 ข้อ 25. สมาชิกต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบ กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง
และมติของพรรค ดำรงตนเป็นผู้มีคุณธรรมและไม่ประพฤติให้เกิดความเสื่อมเสียแก่พรรค
- 3.2 ข้อ 26. สมาชิกต้องสร้างเสริมความสามัคคีภายในพรรค และสนับสนุน
กิจการทางการเมืองของพรรค
- 3.3 ข้อ 27. สมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนวินัยและจรรยาบรรณพรรค ต้อง
ได้รับโทษตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคจะเป็นผู้วินิจฉัยและกำหนด ดังต่อไปนี้
- (1) ตักเตือน
 - (2) ภาคทัณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร
 - (3) ตัดสิทธิบางประการ
 - (4) ลบชื่อโดยให้ออก
- 3.4 ข้อ 28. ในการพิจารณาโทษสมาชิก จะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา
ได้แก้ข้อกล่าวหา และนำสืบพยานหลักฐานของตนด้วย
- 3.5 ข้อ 29. หากสมาชิกผู้ถูกลบชื่อ โดยให้ออกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรด้วย ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการลงมติให้สอดคล้อง และเป็นไปตามกฎหมาย
พรรคการเมืองว่าด้วยการนั้น .

4. การบริหารพรรค

4.1 ข้อ 30. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริหารพรรค" ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค มีหน้าที่ในการบริหารพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน และไม่เกินยี่สิบห้าคน ประกอบด้วย

- (1) หัวหน้าพรรค เป็นประธาน
- (2) รองหัวหน้าพรรค ไม่เกินสามคน เป็นรองประธาน
- (3) เลขานุการ เป็นกรรมการและเลขานุการ
- (4) รองเลขานุการ ไม่เกินสามคน เป็นกรรมการและผู้

ช่วยเลขานุการ

- (5) คณะกรรมการบริหารอื่น ไม่น้อยกว่าเจ็ดคน

การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ให้ทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

4.2 ข้อ 31. คณะกรรมการบริหารพรรคให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสองปีและอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้

คณะกรรมการบริหารพรรค จะต้องจัดทำให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ก่อนสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามวาระ แต่ละคราวล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

4.3 ข้อ 32. การเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคนั้น ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกหัวหน้าพรรคก่อน เสร็จแล้วจึงเลือกกรรมการอื่น

4.4 ข้อ 34. หัวหน้าพรรคมีอำนาจแต่งตั้ง กรรมการบริหารพรรค ให้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค และตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เมื่อตำแหน่งหัวหน้าพรรคสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ ก็ให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามหัวหน้าพรรคแต่งตั้งตามข้อนี้สิ้นสุดลงด้วย แต่ให้รักษาการในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งซ่อมหัวหน้าพรรคใหม่

4.5 ข้อ 35. คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ด้วย

- (1) ดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย "พรรคการเมือง" และการเลือกตั้ง ตามแนวนโยบายของพรรค
- (2) กำหนดนโยบายบริหาร และวิธีการดำเนินการของ

พรรค โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้รับผิดชอบ

- (3) พิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
- (4) พิจารณากำหนดตัวผู้จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ

พรรค และผู้ที่จะทำหน้าที่ต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร

- (5) พิจารณารับหรือให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ
- (6) อนุมัติการทานิติกรรมใด ๆ ในนามของพรรค
- (7) พิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งหรือยุบเลิกสาขาพรรค
- (8) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ และ

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

- (9) รักษาการตามข้อบังคับนี้ และให้มีอำนาจในการ

ออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ด้วย

4.6 ข้อ 36. มติของคณะกรรมการบริหารพรรค หากมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ถือเสียงข้างมากของคณะกรรมการที่มาประชุมเป็นเกณฑ์

องค์ประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรค ต้องไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด การประชุมแต่ละครั้งจะต้องจดบันทึกรายงานการประชุมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

4.7 ข้อ 40. กรรมการบริหารพรรคแต่ละตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) หัวหน้าพรรคมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้นำพรรค และควบคุม

ดูแลกิจการของพรรค

- (2) รองหัวหน้าพรรค มีอำนาจหน้าที่ช่วยควบคุมดูแลกิจการ

การของพรรคตามที่หัวหน้าพรรคมอบหมาย

- (3) เลขานุการพรรค มีอำนาจหน้าที่บริหารงานของพรรค

โดยทั่วไป

- (4) รองเลขานุการพรรคมีอำนาจหน้าที่ช่วยบริหารงานของ

พรรคตามที่เลขานุการพรรคมอบหมาย

- (5) กรรมการบริหารพรรคตำแหน่งอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่

ตามที่หัวหน้าพรรคมอบหมาย

5. การเลือกสมาชิกเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้ง

5.1 ข้อ 52. สมาชิกมีสิทธิเสนอตนเองต่อคณะกรรมการบริหารพรรค ให้พิจารณาส่งลงสมัครรับเลือกตั้งต่าง ๆ ในนามของพรรค

5.2 ข้อ 53. คณะกรรมการบริหารพรรคอาจพิจารณาส่งสมาชิกผู้เหมาะสมให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาใด ๆ ของการปกครองท้องถิ่น หรือผู้บริหารในการปกครองท้องถิ่นใด ๆ ได้ตามที่เหมาะสม

5.3 ข้อ 54. คณะกรรมการบริหารพรรคอาจออกกฎหรือระเบียบใด ๆ เกี่ยวกับการเลือกสมาชิกเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้งได้

จากข้อความของข้อบังคับพรรคพลังธรรมที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พรรคพลังธรรมได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าพรรคในการแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคให้ดำรงตำแหน่ง รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค และตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย (iron law of oligarchy) ในองค์การของ Robert Michels ได้เป็นอย่างดี และสอดคล้องกับ "ธรรมชาติ" ของพรรคพลังธรรมที่ผ่านมามีอันหมายถึงการมีศูนย์กลางของพรรคอยู่ที่หัวหน้าพรรค โดยเฉพาะช่วงเวลาหลังที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²ชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม, "การสร้างและรักษาฐานคะแนนเสียงของพรรคพลังธรรมในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 209.

ตารางที่ 4.6 แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 1 เลือกเมื่อ 9 มิถุนายน พ.ศ.

2531

ตำแหน่ง	รายชื่อ
หัวหน้าพรรค	พลตรีจำลอง ศรีเมือง
รองหัวหน้าพรรค	นางกัลยา บำรุงผล
เลขาธิการพรรค	นายชิตพงษ์ ไชยวสุ
รองเลขาธิการพรรค	นายธำรงค์ แสงสุริยจันทร์
กรรมการบริหารพรรค	พ.ต.หญิงศิริลักษณ์ ศรีเมือง
	นางเครือวัลย์ สมณะ
	นายคงศักดิ์ ลาภประเสริฐ
	นางมาลี เสนจันทร์ดิไชย
	นายสุเทพ อรรถากร
	นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง
	นายไชยวัฒน์ สิ้นสว่างค์
	นางสมศรี รัชตริวี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.7 แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 2 เลือกเมื่อ 9 เมษายน พ.ศ.
2532

ตำแหน่ง	รายชื่อ
หัวหน้าพรรค	พลตรีจำลอง ศรีเมือง ***
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 1	นายสุเทพ อัตถากร
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 2	พล.ร.อ.ศิริ ศิริรัมย์
เลขาธิการพรรค	นพ.อุดมศิลป์ ศรีแสงนาม
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 1	นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 2	นายธารรงค์ แสงสุริยจันทร์
กรรมการบริหารพรรค	นายคงศักดิ์ ลาภประเสริฐ นายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา นางกัลยา บำรุงผล *** นางเครือวัลย์ สมณะ *** นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง *** นายสมุท มงคลกิติ นายพีรพงศ์ สาคริก นายไชยวัฒน์ สิ้นสูงศ์ นายสุทิน นพเกตุ

*** มีตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.8 แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 3 เลือกเมื่อ 27 มกราคม พ.ศ.
2534

ตำแหน่ง	รายชื่อ
หัวหน้าพรรค	พลตรีจำลอง ศรีเมือง ***
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 1	พล.ร.อ.ศิริ ศิริรังษี
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 2	นายสุเทพ อัตถากร
เลขาธิการพรรค	พ.อ.ดร.ชินวุธ สุนทรสีมะ
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 1	ดร.สมุทร มงคลกิติ
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 2	นายชารงค์ แสงสุริยจันทร์
เหรัญญิก	นายพีระพงศ์ สาคริก
กรรมการบริหารพรรค	นายไชยวัฒน์ สีนสุวงศ์
	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ***
	เรือเอกไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร ***
	นายชาติกล้า ประกอบผล ***
	นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ ***
	นายพรเทพ วิริยพันธ์
	นายไพรัช ขำทิพย์พาทิ
	นายไพโรจน์ ทุ่งทอง
	นายพีระพงศ์ ถนอมพงษ์พันธ์
	นายภูมิ ยุคชนพงษ์พันธ์ ***
	พ.อ.วินัย สมพงษ์ ***
	นางสมศรี โชติรวี ***
	พ.ต.ต.สุรศักดิ์ อินตานนท์

ตาราง 4.8 (ต่อ)

ตำแหน่ง	รายชื่อ
	นายเสรี พัฒนพันธ์ชัย
	นายแสวง ศิลาเกษ
	นายอาทร บุญมาเลิศ ***

*** มีตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.9 แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 4 เลือกเมื่อ 23 มกราคม พ.ศ.
2536

ตำแหน่ง	รายชื่อ
หัวหน้าพรรค	นายบุญชู โรจนเสถียร
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 1	พ.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 2	นายสุเทพ อรรถากร
รองหัวหน้าพรรคคนที่ 3	นายอุดร ตันติสุนทร
เลขาธิการพรรค	พ.อ.วินัย สมพงษ์
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 1	นายธารรงค์ แสงสุริยจันทร์
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 2	นายจรัส พัวช่วย
รองเลขาธิการพรรคคนที่ 3	นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

ตำแหน่ง	รายชื่อ
เหรัญญิก	นายพีรพงศ์ สาคกริก
นายทะเบียน	นายไชยวัฒน์ สิ้นสว่างค์ ***
กรรมการบริหารพรรค	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยู่ทยา ***
	น.พ.กระแส ชนะวงค์
	พ.อ.ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ
	นายถวิล ไพรสมณ์
	นายบรรจง ไร่ะมณี ***
	นายประเสริฐ นาสมพันธ์ ***
	นายพรเทพ วิริยพันธ์
	นายไพรัช ช่างพิพ์พาทิ
	นางพิมพ์า จันทรประสงค์
	นายพีระพงศ์ ถนอมพงษ์พันธ์
	นายเรืองวิทย์ คุษฎีสุรพจน์
	พล.ต.สมบัติ รอดโพธิ์ทอง
	นายเสรี พัฒนพันธ์ชัย
	ดร.อาจอง ชุมสาย ณ อยู่ทยา
	นายอาทร บุญมาเลิศ ***

*** มีตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

คณะผู้บริหารของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

1. คณะผู้บริหารของฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกินสี่คน เพื่อช่วยในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย และยังมีอำนาจในการแต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครได้โดยมีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่เกินเก้าคน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอนได้ตลอดเวลา

เมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสมัยที่สอง เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533 พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวน 4 คน เพื่อช่วยในการปฏิบัติราชการ ดังนี้คือ

(1) พ.อ.วินัย สมพงษ์ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหารและการคลัง ได้รับมอบหมายให้ดูแลสำนักการคลัง, สำนักงานเขตทั้ง 36 แห่ง, สำนักนโยบายและแผน, สำนักเทศกิจ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, สำนักปลัด (ยกเว้นกองฝึกองบรม, กองผังเมือง, กองวิศวกรรมจราจร), สำนักผู้ตรวจราชการ, งานราชการส่วนภูมิภาค, การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร, บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ และตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

(2) ร.อ.กฤษณา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการโยธา ได้รับมอบหมายให้ดูแลสำนักการโยธา, สำนักการระบายน้ำ, สำนักรักษาความสะอาด, กองวิศวกรรมจราจรและกองผังเมือง สำนักปลัด

(3) นายแพทย์ชิตพงษ์ ไชยวสุ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการสาธารณสุข ได้รับมอบหมายให้ดูแลงานของสำนักการแพทย์, สำนักอนามัย และสำนักสวัสดิการสังคม ต่อมาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2534 พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ลงนามในคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2547/2534 ให้นายแพทย์ชิตพงษ์ ไชยวสุ พ้นจากตำแหน่งเพื่อความเหมาะสมในการบริหารราชการ และได้แต่งตั้งนายแพทย์กระแสด ชนะวงศ์ เป็นรอง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายสาธารณสุข รับผิดชอบสำนักงานมัย สำนักงานแพทย์ และ
 สำนักสวัสดิการสังคม ตามในคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2831/2534 ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม
 พ.ศ. 2534

(4) นางบุญนา ทานสัมฤทธิ์ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการ
 ศึกษา ได้รับมอบหมายให้ดูแลสำนักงานการศึกษา เพื่อจัดการด้านการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนใน
 กรุงเทพมหานครตามกรอบและทิศทางที่สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดทิศทางหลักไว้

นอกจากนี้พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังได้แต่งตั้ง
 คณะที่ปรึกษาและเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง
 เพื่อช่วยในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายชื่อดังนี้

- (1) พล.อ.อ.อรุณ พร้อมเทพ ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (2) นางกัลยา บำรุงผล ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (3) เรือเอกไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพ
 มหานคร
- (4) นางทัศนีย์ ลาภประเสริฐ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (5) นายภาณุ พิทักษ์เผ่า ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (6) ร.ต.อ.ภาณุ พินเนียม ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (7) นางเครือวัลย์ สมณะ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (8) นางสมศรี โชติทวี ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (9) น.อ.เสงี่ยม จันทรัฐ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (10) นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในการดำรงตำแหน่งของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพ
 มหานครสมัยที่สองนี้ พลตรีจำลอง มิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบตามวาระ เพราะได้ลาออกเมื่อ
 วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2535 เพื่อไปลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่งผลให้
 รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ
 ข้าราชการการเมืองทุกคนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย
 และเมื่อร้อยเอกถนอม อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2535 ก็ได้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
มหานครจำนวนสี่คน เพื่อช่วยในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ดังนี้คือ

(1) พลตรีสมบัติ รอดโรพีทอง เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่าย
บริหารและการคลัง ดูแลงานด้านการปกครองและการเงิน ได้แก่ สำนักงานเขตทั้ง 38 แห่ง,
สำนักนโยบายและแผน, สำนักการคลัง, สำนักเทศกิจ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
กรุงเทพมหานคร, สำนักปลัด (ยกเว้นกองผังเมือง, กองวิศวกรรมจราจร), สำนักผู้ตรวจราช
การ, การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535
พลตรีสมบัติ รอดโรพีทอง ได้ขอลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยเอก
กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จึงได้แต่งตั้งนายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหารและการคลังแทน

(2) นายการุณ จันทรางศุ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการ
โยธา ดูแลงานด้านสายการโยธาทั้งหมด ได้แก่ สำนักงานการโยธา, สำนักงานระบายน้ำ,
สำนักรักษาความสะอาด, สำนักปลัด (เฉพาะกองผังเมืองและกองวิศวกรรมจราจร)

(3) เรือเอกไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพ
มหานครฝ่ายการสาธารณสุข ดูแลงานของสำนักอนามัย, สำนักการแพทย์ และสำนักสวัสดิการ
สังคม

(4) นางบุญญา ทานสัมฤทธิ์ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการ
ศึกษา ดูแลงานด้านการศึกษารับผิดชอบงานของสำนักการศึกษา

สำหรับในส่วนของคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเลขานุการ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ได้แต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ
การเมืองเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- (1) พล.อ.อ.อรุณ พร้อมเทพ ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (2) นางกัลยา บำรุง ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (3) น.อ.เสงี่ยม จันทรังษ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (4) พล.ต.ท.อนันต์ เดชรังสี ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (5) นายประเสริฐ เอื้อชูยศ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (6) นายอรุณ วรชุน ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- (7) พล.อ.ต.ชื่น สามเสน ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (8) นายคมสัน พงษ์สุธรรม ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (9) นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. คณะผู้บริหารของฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

คณะผู้บริหารของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานคร จะประกอบด้วยประธานสภากรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน และรองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกินสองคนโดยดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และเมื่อครบวาระแล้วสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเลือกประธานสภาและรองประธานสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งต่ออีกวาระหนึ่งก็ได้

สภากรุงเทพมหานครชุดที่ได้ทำการวิจัยนี้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533 โดยมีสมาชิกที่สังกัดพรรคพลังธรรมจำนวน 50 คน, สังกัดพรรคประชากรไทยจำนวน 5 คน, สังกัดพรรคประชาธิปัตย์จำนวน 1 คน และสังกัดอิสระ 1 คน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้มีการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาในการประชุมสภากรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง

การประชุมสภากรุงเทพมหานครครั้งแรกหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง ได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2533 ซึ่งในครั้งนั้นระเบียบวาระที่ 4 ของการประชุมได้แก่การเลือกตั้งประธานสภากรุงเทพมหานคร พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้เสนอชื่อ นายประเสริฐ นาสัมพันธ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรม เป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร และนายสุชา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชากรไทยได้เสนอชื่อ นายศิริ ประเสริฐกรรณ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชากรไทย เป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงมีผู้แข่งขันชิงตำแหน่งประธานสภาเพียง 2 คน ซึ่งผลการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครปรากฏออกมาว่า นายประเสริฐ นาสัมพันธ์ ได้รับเสียงสนับสนุน 49 เสียง ส่วนนายศิริ

ประเสริฐกรรม ได้รับเสียงสนับสนุนเพียง 5 เสียง³ นายประเสริฐ นาสมพันธ์ จึงได้ดำรงตำแหน่งประธานสภากรุงเทพมหานคร

ส่วนการเลือกตั้งตำแหน่งรองประธานสภาคนที่หนึ่งและคนที่สอง ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายหลังจากที่ได้เลือกตั้งประธานสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในการเลือกตั้งรองประธานสภาคนที่หนึ่ง นายชาติกล้า ประกอบผล สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้เสนอชื่อ นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรม เป็นรองประธานสภาคนที่หนึ่ง และนายสุรชัย ม่วงศิริ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชากรไทยได้เสนอชื่อ นายสุธา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชากรไทยเป็นรองประธานสภาคนที่หนึ่ง ซึ่งผลการออกเสียงลงมติปรากฏออกมาว่า นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ ได้รับเสียงสนับสนุน 47 เสียง ส่วนนายสุธา ชันแสง ได้รับเสียงสนับสนุนเพียง 4 เสียง นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ จึงได้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาคนที่หนึ่ง และสำหรับการเลือกตั้งรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สอง นายบรรจง วัชรเมธี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้เสนอชื่อ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สองและไม่มีผู้ใดเสนอชื่อบุคคลอื่นเข้าแข่งขัน ดังนั้นนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ จึงได้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาคนที่สอง

คณะผู้บริหารของสภากรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาสองปีแรก (18 มกราคม 2533 - 21 มกราคม 2535) จึงประกอบไปด้วย นายประเสริฐ นาสมพันธ์ เป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่หนึ่ง และนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สองซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์เพียงผู้เดียว

³รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร ครั้งแรก วันพฤหัสบดีที่ 18 มกราคม 2533, หน้า 4-5.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

เมื่อผลการเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาออกมาในลักษณะนี้ ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นแกนนำในสังกัดพรรคประชากรไทย คือ นายสุธา ชันแสง อย่างมากโดยได้ให้สัมภาษณ์ว่า⁵

หน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น สมาชิกสภา กทม. พรรคประชากรไทย แม้มีเพียง 5 คน แต่จะทำงานในหน้าที่ที่ดีที่สุด หากพบเห็นความไม่ถูกต้อง ไม่ชอบมาพากล เราต้องเปิดอภิปรายกันในสภาแน่ แต่ผลมติของที่ประชุมสภาจะเป็นอย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แม้จะแพ้มติแน่เราก็จะทำ ทั้งผ่านสภาและสื่อมวลชนเพราะคนของเราได้รับเลือกตั้งจากประชาชนคนกรุงเทพฯมา ต้องทำหน้าที่ที่ดีที่สุด เมื่อฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภา กทม. เกือบทั้งสภาเป็นคนจากพรรคการเมืองเดียวกันเช่นนี้ ต้องยอมรับว่าการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจะไม่ดีเท่าที่ควร เพราะบางครั้งสมาชิกสภา กทม. จะตกอยู่ในสภาพหน้าท่วมปาก แม้เห็นว่าจะไม่ถูกต้อง ก็พูดอะไรไม่ได้ หลังผมได้รับเลือกตั้ง เราเดินตามเกมส์ตามกติกา ผมไม่ได้ติดต่อพรรคไหนเลย การให้ตำแหน่งรองประธานสภา กทม. แก่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเพียงคนเดียว ไม่ใช่การแสดงสปิริตทางการเมือง เพราะพรรคพลังธรรมไม่ได้ทาบทามใครเลย นอกจากตกลงและตัดสินใจเองหมด เป็นความต้องการลบภาพเผด็จการของพรรคในสภาเท่านั้น ถ้ามีสปิริตในความเป็นจริงนั้นพรรคประชากรไทยได้เสียงมากเป็นอันดับสองของสภา ถ้าไม่มองเรื่องพรรคจริง ตำแหน่งรองประธานน่าจะเป็นของพรรคประชากรไทย แต่นี่กลับไปตกลงกันเองว่าให้ประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเพียงคนเดียว เป็นการขายผ้าเอาหน้ารอดเท่านั้น นอกจากนั้นยังมีการวางตัวให้สมาชิกสภา กทม. ของพรรคประชากรไทยไปเป็นกรรมการสามัญตรวจรายงานการประชุมหมด ซึ่งเป็นไปไม่ได้ เรื่องอย่างนี้ควรให้พรรคเราพิจารณากันเองไม่ใช่มารู้ดีกว่าคนในพรรคเราว่าใครควรอยู่ที่ไหน

⁵มติชนรายวัน, 22 มกราคม 2533, หน้า 18.

ส่วนนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ รองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สองก็ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่ตนได้รับตำแหน่งในครั้งนี้ว่า⁶

การตั้งผมเป็นรองประธานนั้น ผมเชื่อว่าช่วยภาพพจน์ของสภา กทม. ของพรรคพลังธรรม ไม่เป็นเผด็จการ ผ่อนคลายได้มาก อย่างไรก็ตามผมยืนยันว่าการมาเป็นรองประธานนั้น ไม่ได้หมายความว่า ผมเป็นคนของพลังธรรม ก่อนหน้านี้ผมเคยถามเงื่อนไขแล้วว่าถ้าให้ผมเป็นรองประธานแล้วต้องย้ายพรรคผมไม่เอาแน่ เรื่องการทำงานแม้เป็นรองประธานถ้าผมเห็นอะไรไม่ถูกต้อง ผมสามารถลงมาจากเก้าอี้รองประธานและขออภิปรายในสภาได้เช่นกันไม่มีผลกับเสียงข้างน้อย เรามีเสียงข้างน้อย เรามีเสียงของประชากรไทย 5 เสียง ประชาธิปัตย์ 1 เสียง 6 เสียงนี้คงอภิปราย ตรวจสอบกันเต็มที่ แต่เป็นที่รู้คืออยู่แล้วว่า เวลาลงมติจะเป็นอย่างไร

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ ยังได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า "ผมเคยถามเขาว่าทำไมไม่ตั้งพรรคประชากรไทยในเมื่อมีสามพรรคแค่นั้นเอง อาจเป็นว่าพรรคพลังธรรมกับพรรคประชากรไทย ไม่ว่าจะในเวลาหาเสียงก็ดี หรืออะไรก็ดี เกิดกรณีพิพาทกันบ่อย ก็เลยตั้งพรรคอื่นมา 1 ท่าน เลยเลือกประชาธิปัตย์"⁷

สำหรับนายประเสริฐ นาสัมพันธ์ ประธานสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความคิดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรองประธานสภาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ว่า⁸

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁷สัมภาษณ์ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์, 29 มีนาคม 2539

⁸มติชนรายวัน, 25 มกราคม 2533, หน้า 18.

ผมยืนยันว่าไม่มีเหตุผลการในสภา กทม. ยุคนั้นแน่นอน ส่วนตำแหน่งรองประธานสภา กทม. ที่พรรคเปิดให้สมาชิกสภา กทม. ของประชาธิปไตยได้ทำหน้าที่นั้น ถือเป็นมติใหม่ทางการเมือง เราจะไม่คำนึงถึงว่าเป็นพรรคไหน เรายินดีเชื่อมความสัมพันธ์ เพื่อส่งเสริมระบอบการปกครองประชาธิปไตย ทุกคนเป็นเพื่อนกันหมด ผมเชื่อว่าผมสามารถประสานงานได้ ส่วนเรื่องทิศทางของสภา กทม. ที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่ายู่ในมือหัวหน้าพรรคหลังกรรมคมนั้น เข้าใจผิด การทำงานของสมาชิกสภา กทม. ที่เป็นพรรค ตามระบบเป็นเรื่องธรรมดา จะทำอะไรต้องผ่านความเห็นชอบจากมติกรรมการบริหารพรรค เช่นเรื่องตำแหน่งรองประธานก็ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการบริหารพรรค และไม่ใช่ว่าหัวหน้าพรรคจะลงมาชี้ทิศทาง ทุกอย่างต้องผ่านการประชุมของพรรคก่อน ระบบอย่างนี้ไม่ใช่เฉพาะพรรคหลังกรรมเท่านั้น พรรคไหน ๆ ก็เป็นอย่างนี้

พ.อ.พิบูลย์ศักดิ์ นาศิริรักษ์ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งรองประธานสภาให้แก่พรรคประชาธิปไตยอีกว่า "เรามีการประชุมกันที่พรรคก่อนเพื่อจัดสรรตำแหน่งต่าง ๆ แบ่งกันไปตามโควตา แต่เราให้เกียรติพรรคอื่นมากแม้เขาจะเป็นเสียงข้างน้อยตำแหน่งรองประธานเราก็ให้เขาเป็น ให้โดยที่เขาไม่ต้องรู้ตัวล่วงหน้าเลย"⁹

เมื่อผู้บริหารของสภากรุงเทพมหานครได้ดำรงตำแหน่งมาจนครบวาระสองปี จะต้องมีการเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาใหม่ ซึ่งประธานสภาหรือรองประธานที่พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่ออีกวาระหนึ่งก็ได้

การประชุมสภากรุงเทพมหานครในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2535 จึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาขึ้นใหม่ เนื่องจากผู้บริหารชุดเก่าได้สิ้นสุดวาระการปฏิบัติหน้าที่ครบสองปีแล้ว ในวันที่ 3 ของการประชุมจึงเสนอให้มีการเลือกตั้งประธาน

⁹สัมภาษณ์ พ.อ.พิบูลย์ศักดิ์ นาศิริรักษ์, 20 มีนาคม 2539.

สภากรุงเทพมหานครคนใหม่ นายบรรจง ژیะมณี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลัง
 ธรรมได้เสนอชื่อ นายประเสริฐ นาสมพันธ์ เป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร และไม่มีผู้ใด
 เสนอบุคคลอื่น จึงถือว่าที่ประชุมมีมติให้เลือกนายประเสริฐ นาสมพันธ์ เป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร
 ต่ออีกวาระหนึ่ง ส่วนการเลือกตั้งตำแหน่งรองประธานสภากรุงเทพมหานครนั้น
 นายสุธรรม นทีทอง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้เสนอชื่อ พล.ต.ต.
 สถาพร วิมุตตานนท์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่หนึ่ง และนายธนา ธีรวิจิ
 ติได้เสนอชื่อ พ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริภักษ์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สอง และไม่มี
 ผู้ใดเสนอชื่อบุคคลอื่นอีก ดังนั้นจึงถือว่าที่ประชุมมีมติให้ พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์ เป็น
 รองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่หนึ่ง และ พ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริภักษ์ เป็นรองประธาน
 สภากรุงเทพมหานครคนที่สอง¹⁰

นายสุธรรม นทีทอง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมได้เปิดเผย
 ถึงการเลือกตั้งประธานสภากรุงเทพมหานครในครั้งนี้ว่า¹¹

ในการเลือกประธานสภา กทม. คนใหม่ จะใช้วิธีเลือกโดยการชาวเสียงแบบการเลือก
 นายกรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนจะมีการชาวเสียงกันเป็นการภายในก่อน และหลังจากนั้นจึง
 เสนอชื่อต่อสภา กทม. โดยมีผู้รับรอง และใช้วิธีการโหวตนับคะแนน ถ้ามีการเสนอมาก
 กว่าหนึ่งชื่อ ก็จะนับคะแนนด้วยการยกมือ ซึ่งการเลือกจะมีการชาวเสียงภายในพรรคพลัง
 ธรรมโดยหัวหน้าพรรคในวันที่ 20 มกราคม 2535 ส่วนการเลือกตั้งจริงจะมีขึ้นในวันที่
 22 มกราคม และตามข้อบังคับของสภา กทม. ประธานสภาคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่ง
 ได้อีกหนึ่งสมัย แต่โดยมารยาทและวิธปฏิบัติจริงจะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้เข้ามาทำ
 งานแทนบ้าง และที่ผ่านมาประธานสภาไม่เคยอยู่ในตำแหน่งสองสมัยเลย

¹⁰รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 3)
 ประจำปีพุทธศักราช 2535, วันพุธที่ 22 มกราคม 2535, หน้า 4-5.

¹¹มติชนรายวัน, 18 มกราคม 2535, หน้า 24.

คณะผู้บริหารของสภากรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาสองปีหลัง (22 มกราคม 2535 - 6 มกราคม 2537) จึงประกอบไปด้วย นายประเสริฐ นาสมนันท์ เป็นประธานสภากรุงเทพมหานครสมัยที่สอง พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และพ.อ.พิบูลย์ศักดิ์ นาศิริภักษ์ เป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนที่สอง ซึ่งทุกคนสังกัดพรรคพลังธรรม

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของสภากรุงเทพมหานคร คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่มีการนำเสนอเข้าสู่สภา ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหาร ที่จะใช้ในการทำงานในอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่มากมาย ให้สำเร็จลุล่วงและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครให้ได้มากที่สุด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครได้ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ในกรณีที่เสนอโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครร่วมลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

ในช่วงที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และพรรคพลังธรรมได้ครองเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานคร (มกราคม 2533 - มกราคม 2537) ได้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่พลตรีจำลองได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสมัยแรก (พฤศจิกายน 2528 - พฤศจิกายน 2532) แต่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นเสียงข้างมากที่มาจากพรรคประชาธิปไตยแล้ว จะ

เห็นถึงปริมาณของร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครและมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาที่แตกต่างกันคือ ในช่วงปี 2529 - 2532 มีข้อบัญญัติที่ได้รับการประกาศใช้ทั้งสิ้น 41 ฉบับ ส่วนในช่วงปี 2533 - 2536 มีข้อบัญญัติที่ได้รับการประกาศใช้ทั้งสิ้นจำนวน 58 ฉบับ

ตารางที่ 4.10 แสดงจำนวนข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครพิจารณาให้ความเห็นชอบ

พ.ศ.	จำนวนข้อบัญญัติ
2529	13
2530	14
2531	5
2532	9
2533	5
2534	20
2535	20
2536	13

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถิติตัวเลขที่แสดงไว้ข้างต้นจะบ่งบอกถึงปริมาณข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาให้ความเห็นชอบที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากก็ตาม แต่ร่างข้อบัญญัติที่ถือว่าสำคัญ และช่วยให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2533 - 2536 มีความคล่องตัวมากขึ้นเป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งที่สำคัญได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบและฝ่ายบริหารสามารถนำงบประมาณดังกล่าวที่ผ่านสภาไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมากมาย

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533

เงินสะสม หมายความว่า เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรับจริงตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ แต่อันที่จริงที่มาของเงินสะสมนั้นมาได้จากสองทางคือ

- (1) เกิดจากรายรับจริงปลายปี ส่วนที่มากกว่าประมาณการรายรับเมื่อต้นปี
- (2) เกิดจากรายจ่ายจริงปลายปี ส่วนที่ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เมื่อต้นปี

เงินสะสมของกรุงเทพมหานครมีลักษณะคล้ายคลึงกับเงินคงคลังของรัฐบาล ซึ่งการใช้จ่ายเงินสะสมของฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้สองทางด้วยกัน คือ การยืมเงินสะสมและการจ่ายขาดเงินสะสม

การยืมเงินสะสมจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วน และเหตุนั้นต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และการอนุมัติยืมเงินสะสมเมื่อรวมกันทุกครั้งแล้ว ต้องไม่เกินวงเงินร้อยละห้าสิบของเงินสะสมที่มีอยู่ในวันสิ้นปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว และตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธปฏิบัติ เกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533 ให้มีวงเงินขั้นต่ำของเงินสะสมไว้เป็นเงินคงคลังของกรุงเทพมหานคร สำหรับสำรองไว้ใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งพันล้านบาท ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจอนุมัติยืมเงินสะสมครั้งหนึ่งไม่เกินห้าล้านบาท และในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติยืมเงินสะสมเกินกว่าห้าล้านบาท หรือเกินวงเงินร้อยละห้าสิบของเงินสะสมที่มีอยู่ ต้องให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน

ส่วนการจ่ายขาดเงินสะสมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะกระทำได้ในกรณีที่ เป็นกิจการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่อาจรอตั้งงบประมาณในปีต่อไปได้ หรือ เป็นกิจการซึ่งบั่นทอนความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง

ก่อนปี พ.ศ. 2533 กรุงเทพมหานครยังไม่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสมไว้ มีแต่เพียงระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเงินสะสม พ.ศ. 2527 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้ออกระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 โดยมีสาระสำคัญคือ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจอนุมัติยืมเงินสะสมได้ครั้งละไม่เกินสี่ล้านบาท แต่ถ้าหากว่าต้องการยืมเงินสะสมเกินกว่าสี่ล้านบาท หรือยืมเงินสะสมเกินวงเงินร้อยละห้าสิบของเงินสะสมที่มีอยู่ในวันสิ้นปีงบประมาณที่ส่งมา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครก่อนแล้วจึงรายงานขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนการจ่ายขาดเงินสะสมจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกครั้ง และนอกจากนี้ในคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 3846/2527 เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสะสม ได้กำหนดวงเงินขั้นต่ำของเงินสะสมซึ่งเป็นเงินคงคลังที่ควรพึงมีสำรองไว้ใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เป็นจำนวนเงินห้าร้อยล้านบาท

ในช่วงปี 2529 - 2532 ที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสมัยแรกได้มีการขออนุมัติใช้เงินสะสมของกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากแต่ไม่สามารถที่จะนำเงินจำนวนดังกล่าวออกมาใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัว ทั้งนี้เนื่องจากว่าสภากรุงเทพมหานครที่มีเสียงข้างมากเป็นพรรคการเมืองคนละพรรคกับฝ่ายบริหารไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุมัติใช้เงินสะสมที่ฝ่ายบริหารได้เสนอไป อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุมัติการใช้เงินสะสมที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอไปด้วย โดยตัดโครงการต่าง ๆ ไปหลายโครงการโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาจราจร จึงส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถผลักดันโครงการใหญ่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากและใช้ระยะเวลาให้ปรากฏออกมาได้ ดังนั้นในช่วงปี 2529 - 2532 จึงมีการอนุมัติใช้เงินสะสมรวมทั้งสิ้นเพียง 350.4 ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ 4.11 ประกอบ)

ในขณะที่เดียวกัน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีเสียงข้างมากมาจากพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ทราบถึงปัญหาความไม่คล่องตัวในการขออนุมัติใช้เงินสะสม ที่จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งโครงการต่าง ๆ ที่ขออนุมัติมักไม่ได้รับการอนุมัติกลับมาทั้งหมด นายประสาน หวังรัตนปราณี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรค

พระราชบัญญัติ จึงได้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติการใช้เงินสะสมโดยขอลดขั้นตอนการขออนุญาตใช้เงินสะสมลง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยแต่ให้ผ่านสภากรุงเทพมหานคร แทน แต่จากความสำคัญบางส่วนของร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ กลับลดอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการอนุมัติยืมเงินสะสมโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครจากเดิมที่มีอำนาจอนุมัติสี่ล้านบาทเหลือเพียงหนึ่งล้านบาทเท่านั้น ซึ่งจากประเด็นการลดอำนาจในส่วนนี้เองทำให้ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร คือ ร.ท.หญิงพริษา แก้วบัณฑิต รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้สัมภาษณ์ว่า "สภากรุงเทพมหานครจะก้าวท้าวการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป ไม่ได้เปิดโอกาสหรือยืดหยุ่นเหมือนกับการบริหารของรัฐบาลเลย"¹² ส่วนร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องเงินสะสมดังกล่าว สภากรุงเทพมหานครได้เสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พลตรีจำลอง ศรีเมือง ลงนามรับรองตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2532 แต่จนกระทั่งถึงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2532 ก็ยังไม่มีการลงนามรับรองร่างข้อบัญญัติฉบับดังกล่าวเลย¹³ ซึ่งงานที่สุดร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้รับการลงนามจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหมดวาระลงในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²แนวหน้า, 30 กันยายน 2532.

¹³มติชนรายวัน, 11 ตุลาคม 2532.

ตารางที่ 4.11 แสดงสถิติการใช้จ่ายเงินสะสมของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2528 - 2537¹⁴

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เงินสะสมที่มีอยู่ ณ วันที่ 1 ต.ค.	เงินสะสมที่สภา กทม. เห็นชอบให้ใช้จ่าย	คิดเป็นร้อยละ
2528	2,318.5	-	-
2529	2,732.6	63.5	2.32
2530	3,206.1	60.0	1.87
2531	3,764.9	226.9	6.03
2532	4,846.3	-	-
2533	7,467.7	5,045.9	67.57
2534	4,799.2	1,052.5	21.93
2535	8,063.6	2,562.0	31.77
2536	7,661.6	5,416.0	70.69
2537	7,882.9	3,962.0	50.26

ที่มา : กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴สุลัย เศรษฐ์บุญสร้าง, "การเมืองในกระบวนการงบประมาณ : ศึกษากรณี
กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528," (ภาคนิพนธ์ หลักสูตรโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร
สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 41.

การใช้จ่ายเงินสะสมของกรุงเทพมหานครก่อนที่จะมีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 จะเห็นได้ว่าไม่มีความคล่องตัวอย่างมาก ดังนั้นเมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสมัยที่สอง พร้อมกับมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างมากที่มาจากพรรคพลังธรรม ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พลตรีจำลอง ศรีเมือง ในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงได้ยื่นญัตติร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. ต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการจัดเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภากรุงเทพมหานคร ในสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 1) ประจำปีพุทธศักราช 2533 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครดังนี้¹⁵

เพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและเหตุอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งหากจัดทำไม่ทันจะเกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร รวมทั้งกรณีที่มีกิจการที่จำเป็นต้องทำโดยไม้อาจรอตั้งงบประมาณได้ หรืองบประมาณประจำปีมีไม่เพียงพอ กรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งกรุงเทพมหานครมีเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้โดยการยืมเงินสะสมหรือจ่ายขาดเงินสะสม แต่การใช้จ่ายเงินสะสมซึ่งเปรียบเสมือนเงินคลังนั้นจำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ไว้ให้เหมาะสม ประกอบกับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติไว้ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีดังต่อไปนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
2. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

¹⁵รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 1) ประจำปีพุทธศักราช 2533, วันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 4-5.

3. การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

4. การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี กรุงเทพมหานครจึงขอเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. ให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาต่อไป

หลังจากที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลต่อสภากรุงเทพมหานครแล้ว ก็ได้มีการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและมีการลงมติของที่ประชุมในวาระที่หนึ่ง ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยกมือรับหลักการเป็นเอกฉันท์ และในวาระที่สองก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง คือ 5 คน และสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ได้ 6 คน

รายชื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติ เรื่อง เงินสะสม ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|------------------------|
| (1) นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ | ส.ก. พรรคพลังธรรม |
| (2) นายสุรชัย ม่วงศิริ | ส.ก. พรรคประชากรไทย |
| (3) นายชาติกล้า ประกอบผล | ส.ก. พรรคพลังธรรม |
| (4) นายทวี หอวัง | ส.ก. พรรคพลังธรรม |
| (5) นายบุญส่ง สุภวัชรเสรีกุล | ส.ก. พรรคพลังธรรม |
| (6) นางยุพดี วิภัติภูมิประเทศ | ส.ก. พรรคพลังธรรม |
| (7) นายจรศักดิ์ ว่องปรีชา | ข้าราชการกรุงเทพมหานคร |
| (8) นางสาวสุนันทา ณ สงขลา | ข้าราชการกรุงเทพมหานคร |
| (9) นายชะรอด เงินไทย | ข้าราชการกรุงเทพมหานคร |
| (10) นายชูศักดิ์ บุรณสมภพ | ข้าราชการกรุงเทพมหานคร |
| (11) นางสาวรรณี ทัดติยพงศ์ | ข้าราชการกรุงเทพมหานคร |

สำหรับในส่วนของกำหนดเวลาแปรญัตติ นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรม ได้เสนอกำหนดเวลาแปรญัตติภายใน 1 วัน และไม่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้ใดเสนอเป็นอย่างอื่นอีก

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง เงินสะสม ฉบับนี้ได้รับการพิจารณาในวาระที่สองด้วยระยะเวลาที่รวดเร็วมาก เพราะในการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญสมัยที่ 1 (ครั้งที่ 2) ในวันพุธที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ระเบียบวาระที่สาม ได้มีการการบรรจุญัตติร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. ในวาระที่สองและวาระที่สามไว้ ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่มีนายบุญส่ง สุภวัชรเสรีกุล เป็นประธานได้รายงานผลการพิจารณาว่า ได้มีการประชุมทั้งสิ้นสามครั้ง และมีผู้ยื่นขอแปรญัตติทั้งสิ้นรวม 6 รายการ

ผลการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ในท้ายที่สุดแล้วไม่มีการแก้ไข ตัดหรือเพิ่มเติม แม้แต่รายการเดียว ทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการวิสามัญและในส่วนของผู้ขอแปรญัตติ ซึ่งในส่วนของผู้ขอแปรญัตติมีรายละเอียดดังนี้

(1) นายสุธา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคประชากรไทย ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้แปรญัตติขอเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคแรกของร่างข้อ 3 คือ "ให้ยกเลิกระเบียบกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2527" แต่ในการพิจารณา วาระที่สอง นายสุธา ชันแสง ได้กล่าวต่อที่ประชุมว่า "ท่านประธานฯ ที่เคารพ และท่านสมาชิกสภาฯ ผู้มีเกียรติ กระผมนายสุธา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้การประชุมได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลาย ๆ ฝ่าย กระผมขอถอนครับ"¹⁶

¹⁶รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 2) ประจำปีพุทธศักราช 2533, วันพุธที่ 21 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 5.

(2) นายสนชัย สิริสิงห สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้
 สงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้แปรญัตติขอแก้ไขเฉพาะความในวรรคหนึ่งของร่างเดิมเป็น
 "ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งอยู่ตามวาระปกติเท่านั้น เป็นผู้รักษาการตาม
 ข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม
 ข้อบัญญัตินี้" แต่ในการพิจารณาวาระที่สอง นายสนชัย สิริสิงห ได้ขอถอนคำแปรญัตติ¹⁷

(3) นายสนชัย สิริสิงห สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้
 สงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้แปรญัตติขอแก้ไขเฉพาะความในร่างข้อ 6 (1) จากเดิม เป็น
 "(1) มีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วน และเหตุนั้นต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 และให้แจ้งการยืมเงินสะสมแต่ละคราวให้สภากรุงเทพมหานคร เพื่อทราบทุกครั้งในวันที่มีการ
 ประชุมสภากรุงเทพมหานครในครั้งถัดไป" แต่ในการพิจารณาวาระที่สอง นายสนชัย สิริสิงห
 ขอถอนคำขอแปรญัตติ¹⁸

(4) นายประดิษฐ บัวน้ำจืด สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดอิสระ ได้
 สงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้ขอแก้ไขอำนาจการอนุมัติยืมเงินสะสม จากครั้งหนึ่งไม่เกินห้า
 ล้านบาทเป็นไม่เกินสิบล้านบาท โดยให้เสนอรายละเอียดเพื่อขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพ
 มหานครก่อน" แต่การพิจารณาวาระที่สอง นายประดิษฐ ได้อภิปรายต่อที่ประชุมสภาว่า¹⁹

กระผมขอเรียนโดยข้อเท็จจริงแล้วกระผมมีเจตนาอยู่เป็นประเด็นเดียว คือ ต้องการให้
 การใช้จ่ายเงินงบประมาณต่าง ๆ ในทุกกรณีควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพ
 มหานครเสียก่อน การที่กระผมยืนยันเจตนาแบบนี้ก็เพราะเห็นว่าเจตนาของผู้ร่างกฎ

17 เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

18 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

หมายว่าด้วยการบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับที่ใช้กันอยู่นี้ ท่านกำหนดให้มีอำนาจ
 ขึ้นสองฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามที่เรารู้ทราบกันดีอยู่แล้ว หน้าที่ของ
 ฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่บริหารงานให้เกิดประโยชน์ เกิดความสุขแก่ประชาชน ใช้จ่ายเงินงบประมาณ
 งบประมาณซึ่งเป็นรายได้จากภาษีอากรของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีหน้าที่ควบคุมให้ฝ่ายบริหาร
 ปฏิบัติงานไปโดยความสุจริตและสมเหตุสมผล . . . การใช้จ่ายเงินสะสมแต่เดิมนั้นจะ
 ต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ถ้าหากฝ่ายบริหารเห็นว่าไม่สะดวกและได้มีการ
 การแก้ไขร่างข้อบัญญัติโดยไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทยนั้น กระทบเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง แต่
 ว่าอำนาจควบคุมนั้นควรจะมีสภาฯ อย่างน้อยอีกชั้นตอนหนึ่ง เพื่อเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่ง
 จะเป็นการควบคุมการบริหารการเงินให้เป็นไปโดยระบบที่ถูกต้อง

หลังจากที่นายประดิษฐ์ ได้อภิปรายเสร็จสิ้นลงนายบุญส่ง สุภวัชรเสรีกุล ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญก็ได้อภิปรายต่อที่ประชุมเพื่อแสดงความเห็นคัดค้านดังนี้²⁰

ถ้าจะขอความเห็นชอบจากสภาฯ แห่งนี้ทุกครั้งที่จะมีปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครและจะไม่เกิดความคล่องตัว และนอกจากนั้นตามที่เสนอมาก็ชี้ให้เห็นชัดว่าถ้าใช้เงินสะสมเกินห้าล้านบาทก็ต้องขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครอยู่แล้ว และการขอรับความเห็นชอบจากสภาฯ ก็ต้องเสนอรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยทุกครั้ง กระทบเห็นว่าแรงของการขอแปรญัตติครั้งนี้ก็เชื่อว่าด้วยเจตนาดีของท่านสมาชิกสภาฯ ผู้ทรงเกียรติที่จะไม่ให้ผู้มีอำนาจในการใช้จ่ายเงินนั้นใช้ได้ตามอำเภอใจ และขอ
 ให้เสนอผ่านสภาฯ แห่งนี้ทุกครั้งที่กระทบเห็นว่าถ้าเพียงห้าพันบาท จะต้องผ่านสภาฯ นี้
 หนึ่งหมื่นบาทก็ต้องผ่านสภาฯ คณะกรรมการได้พิจารณาร่วมกันอย่างมากมายในเรื่องนี้เพราะ
 เห็นว่าบางครั้งไม่ทันการ และการบริหารต่าง ๆ ก็ชะงักงัน ด้วยเหตุนี้ทางคณะกรรมการฯ จึงคงร่างเดิมไว้

²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นประธานสภากรุงเทพมหานครได้ถามมติที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครว่าผู้ใดเห็นว่าควรคงไว้ตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญได้เสนอมา ปรากฏว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครยกมือ 49 คน ส่วนผู้ใดเห็นควรให้เป็นไปตามร่างที่นายประดิษฐ์ บัวน้ำจืดเสนอ ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้ใดยกมือสนับสนุน จึงเป็นอันว่าคงไว้ตามร่างเดิมที่คณะกรรมการได้เสนอมาซึ่งไม่มีการแก้ไข

(5) นายสุธา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคประชากรไทย ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้ขอแก้ไขข้อความในร่างข้อ 10 เป็น "ข้อ 10 การยืมเงินสะสมหรือการจ่ายขาดเงินสะสมให้กระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องมียอดเงินสะสมคงเหลือสุทธิไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของยอดเงินงบประมาณประจำปีนั้น" แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง นายสุธา ชันแสง ได้ขอถอน โดยได้กล่าวว่า "ท่านประธานสภาฯ ที่เคารพ และท่านสมาชิกสภาฯ ผู้มีเกียรติ กระผมนายสุธา ชันแสง ดังที่กระผมได้กราบเรียนนเบื้องต้นแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย กระผมเองขอถอนในข้อนี้ครับ"²¹

(6) นายสนชัย สิริสิงห สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ เนื่องจากได้ขอแก้ไขข้อความในร่างข้อ 11 วรรคท้ายจากเดิมเป็นดังนี้ "ในกรณีที่มี เหตุผลความจำเป็นไม่สามารถส่งใช้คืนได้ภายในปีงบประมาณที่ยืม ให้นำเสนอขออนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร" แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง นายสนชัย สิริสิงห ได้ขอถอนคำแปรญัตติ²²

ผลปรากฏว่าเมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นในวาระที่สองแล้ว ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เสนอขอความเห็นชอบต่อสภากรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีการแก้ไขเลยแม้แต่ข้อเดียว ส่วนผลการพิจารณาในวาระที่สาม สมาชิกสภา

21 เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

22 เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

กรุงเทพมหานครก็ยกมือเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งข้อบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นข้อบัญญัติฉบับแรกที่ผ่านมาการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครชุดนี้ ระยะเวลาพิจารณาทั้งสามวาระรวมทั้งสิ้นเพียงสิบสี่วันเท่านั้น ซึ่งผลของการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 นี้ ทำให้ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครสามารถนำเงินสะสมของกรุงเทพมหานครมาใช้ได้อย่างคล่องตัวขึ้นมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังเช่นแต่ก่อน ที่แม้สภากรุงเทพมหานครจะอนุมัติให้ใช้เงินสะสมแล้วก็ตาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยก็สามารถตัดทอนโครงการหรืองบประมาณต่าง ๆ ลงได้

การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 ทำให้พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถผลักดันโครงการใหญ่ ๆ จำนวนมากให้เกิดขึ้นในช่วงปี 2533 - 2534 อาทิเช่น โครงการกำจัดขยะ โครงการบำบัดน้ำเสียรวม โครงการรถไฟฟ้า โครงการสะพานลอยข้ามทางแยก 15 แห่ง ฯลฯ โดยถ้าดูจากการอนุมัติเงินสะสมของสภากรุงเทพมหานครในช่วงปีงบประมาณ 2533 - 2534 จะเห็นถึงปริมาณเงินสะสมที่ได้รับการอนุมัติในช่วงนี้มีถึง 6,098.4 ล้านบาท และเมื่อร้อยเอกร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อจากพลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ได้รับการอนุมัติเงินสะสมจากสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2535 - 2536 ในปริมาณที่สูงมากเช่นเดียวกันคือ 7,978.0 ล้านบาท ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าช่วงที่เสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครมาจากพรรคการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหารด้วยแล้ว ได้ก่อให้เกิดความคล่องในการบริหารงานของฝ่ายบริหารอย่างมาก และเมื่อรวมปริมาณเงินสะสมที่ได้รับการอนุมัติในช่วงสี่ปีนี้แล้วจะเห็นได้ว่าสูงถึง 14,076.4 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสี่ปีแรกก่อนหน้านี้นี้ที่มีการอนุมัติเงินสะสมเพียง 350.4 ล้านบาทแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนและเข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดกรุงเทพมหานครจึงไม่ค่อยมีโครงการใหญ่ ๆ เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น

2. ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติเพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภากรุงเทพมหานคร และการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะเป็นการแสดงถึงอำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมนโยบายของกรุงเทพมหานครได้ทางหนึ่ง เพราะสภากรุงเทพมหานครจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับฝ่ายบริหารได้ ซึ่งอาจส่งผลถึงขั้นมีการเสนอให้ยุบสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีขั้นตอนในการพิจารณา เหมือนกับร่างข้อบัญญัติอื่นทั่วไป คือ จะแบ่งการพิจารณาออกเป็นสามวาระ แต่จะมีลักษณะที่พิเศษกว่าร่างข้อบัญญัติอื่นตรงที่ว่า การเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีจะพิจารณาสามวาระรวดไม่ได้ และมีฐานะเป็นข้อบัญญัติจึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณขึ้น โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอรายชื่อคณะกรรมการได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด และจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน แต่เนื่องจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีรายละเอียดมาก คณะกรรมการวิสามัญจึงต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการย่อยเพื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณในแต่ละด้าน เพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญทราบ และให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณางบประมาณของแต่ละหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการของงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องมาอธิบายชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการวิสามัญให้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นของการใช้จ่ายดังกล่าวให้ทราบแล้วแต่กรณี ซึ่งถ้าคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการวิสามัญไม่เห็นชอบ ก็อาจเสนอให้มีการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณบางรายการลง ตรงนี้เองที่ทำให้คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการวิสามัญมีอิทธิพลต่อข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาชี้แจง และโดยปกติคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการวิสามัญจะพยายามหาทางตัดงบประมาณให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อจะได้มีงบประมาณสำหรับแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการไปตั้งจ่ายตามที่ตนปรารถนา ในขั้น

ตอนนี้จึงเกิดการประสานประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างหมู่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหาร จนเกิดการพัฒนาระบบโครงสร้างของงบประมาณรัฐวิสาหกิจ โดยที่ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครจะมีการตกลงกันเป็นการภายใน เพื่อแบ่งโครงสร้างของงบประมาณรัฐวิสาหกิจให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละคน มีสิทธิ์ที่จะแปรญัตติงบประมาณส่วนที่ถูกตัดไปตั้งจ่ายในรายการาหม่อมตามที่ตนเองต้องการได้ ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันจำนวนหนึ่ง ขณะเดียวกันทางฝ่ายบริหารก็จะเจรจากับทางสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพื่อว่าจะยอมให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละคน มีโควตาในงบประมาณรัฐวิสาหกิจคนละเท่าไร สำหรับงบประมาณส่วนที่ถูกตัดที่เหลือก็จะเป็นโควตาของฝ่ายบริหารในการแปรญัตติ ซึ่งอาจจะขอแปรญัตติในโครงการที่ถูกตัดงบประมาณไปแล้วให้กลับมาตั้งจ่ายใหม่ก็ได้²³

สำหรับในช่วงที่เสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครมาจากพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคเดียวกับฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2533 - 2536 นั้น ได้มีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับด้วยกัน โดยมีรายละเอียดของการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีและการพิจารณาตัดงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้

2.1 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2534

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2534 ตั้งไว้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 9,140,000,000 บาท โดยแยกออกเป็น

ก. งบดำเนินการ จำนวน 5,114,906,673 บาท

ข. งบลงทุน จำนวน 4,025,093,327 บาท

เท่ากับร้อยละ 55.96 ต่อ 44.04

²³สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, "การเมืองในกระบวนการงบประมาณ : ศึกษากรณีกระบวนการงบประมาณท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528", หน้า 28 - 29.

ตารางที่ 4.12 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2534 จำนวนตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหาร
เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร จำนวนตามแผนงาน

แผนงาน	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ด้านการบริหารทั่วไป	1,740,926,767	(19.04)
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย	1,466,290,100	(16.04)
ด้านการโยธาและระบบจราจร	2,369,910,633	(25.93)
ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	1,316,424,900	(14.40)
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	497,994,100	(5.46)
ด้านการสาธารณสุข	1,299,243,700	(14.22)
ด้านการศึกษา	449,209,800	(4.91)
รวม	9,140,000,000	(100.00)

ที่มา : กองงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

หลังจากที่สภากรุงเทพมหานครได้พิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นที่
เรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดและแปรญัตติในวาระที่สอง
โดยในส่วนของสภากรุงเทพมหานครมีการตั้งสมาชิกสภาเข้าไปเป็นกรรมการจำนวน 28 คน (ดู
รายชื่อในภาคผนวก) และฝ่ายบริหารเสนอข้าราชการกรุงเทพมหานครเข้ามาเป็นกรรมการอีก
13 คน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับนี้
ได้เลือกนายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ เลือกนายชาติ อรุณ
พลทรัพย์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง เลือกนายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ เป็นรองประธาน
คนที่สอง และเลือกนายธนา ชีรวินิจ เป็นเลขานุการ ใช้เวลาประชุมรวมทั้งสิ้น 23 ครั้ง

หลังจากรับหลักการในวาระที่หนึ่งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 การพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2533 และเข้าสู่วาระที่สองและวาระที่สามของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2533 นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้กล่าวต่อที่ประชุมว่า²⁴

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยยึดหลักประหยัด เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรียงตามลำดับหัวข้อ โดยเริ่มจากการประมาณการรายรับ แล้วจึงพิจารณารายจ่ายตามลำดับหน่วยงานทุกหมวดทุกรายการจนครบ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกองงบประมาณและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงตัวเลขและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น คณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น 11 คณะ คณะกรรมการฯ ขอเรียนว่ารายการที่ถูกตัดและรายการที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นไปด้วยความจำเป็นและเหมาะสมทุกประการ . . . ในที่สุดคณะกรรมการได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 520,668,267 บาท โดยได้นำไปเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงรายการที่มีความจำเป็นตามความเหมาะสม

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาตัดทอนรายจ่ายจากงบประมาณประจำปี 2534 ลงหลายรายการแล้ว นายสุธรรม นทีทอง ในฐานะโฆษกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2534 ได้แถลงถึงการพิจารณางบประมาณดังกล่าวไว้ดังนี้²⁵

²⁴รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 (ครั้งที่ 8) ประจำปีพุทธศักราช 2533, วันพุธที่ 19 กันยายน 2533, หน้า 4.

²⁵เดลินิวส์, 8 กันยายน 2533, หน้า 10.

ที่ผ่านมามาบรรดาสมาชิกสภา กทม. หรือ สส. มักตัดงบประมาณเพื่อกันเงินที่เหลือไว้สำหรับ
 แปรญัตติโครงการที่ตนต้องการหรือใช้เป็นงบหาเสียง แต่พวกผมมีมติว่าสมาชิกสภา กทม.
 มิได้มีหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณแต่มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จึงไม่ขอ
 แปรญัตติซึ่งบที่ตัดไว้มาหาเสียง แต่จะมอบให้ผู้ว่าฯ กทม. ไปทำโครงการสำคัญ ๆ โดย
 จะมอบให้ไปทำโครงการปึงรับน้ำหนองบอน เขตประเวศ ซึ่งจะเวนคืนที่ดินของชาวบ้าน
 650 ไร่ จำนวน 337 แปลง รวม 173 เจ้าของ ที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณเฉพาะการ
 เวนคืน 243 ล้านบาท ส่วนที่เหลือก็ตั้งเป็นงบกลาง ซึ่งผู้บริหารสามารถสั่งใช้จ่ายได้ทันที
 แม้ว่าฝ่ายบริหารเองจะตั้งยอดงบกลางไว้ใช้จ่ายเองอยู่แล้ว 100 ล้านบาทก็ตาม

2.2 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 ตั้งไว้เป็น
 เงินรวมทั้งสิ้น 10,256,000,000 บาท โดยแยกออกเป็น

ก. งบดำเนินการ จำนวน 5,602,621,820 บาท

ข. งบลงทุน จำนวน 4,653,378,180 บาท

เท่ากับร้อยละ 54.63 ต่อ 45.37

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.13 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหาร
เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร จำแนกตามแผนงาน

แผนงาน	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ด้านการบริหารทั่วไป	2,124,193,100	(20.71)
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย	2,039,925,900	(19.89)
ด้านการโยธาและระบบจราจร	2,305,889,500	(22.48)
ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	1,431,555,300	(13.96)
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	516,550,800	(5.04)
ด้านการสาธารณสุข	1,310,763,900	(12.78)
ด้านการศึกษา	527,121,500	(5.14)
รวม	10,256,000,000	(100.00)

ที่มา : กองงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

สำหรับรายชื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2535 ที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีทั้งหมด 28 คน (ดูรายชื่อในภาคผนวก) คณะกรรมการวิสามัญ ชุดนี้ได้เลือกนายวิระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ เป็นประธานคณะกรรมการฯ และเลือกนายเอี่ยม อร่ามรักษ์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และเลือกนายวรโรฒ ขอบประเสริฐ เป็นรองประธานคนที่สอง และเลือกนายถาวร เตชะชัยวุฒิ เป็นเลขานุการ ใช้เวลาประชุมทั้งสิ้น 22 ครั้ง โดยมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2534 และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2534 แล้วนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของสภากรุงเทพมหานครในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2534 นายวิระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวรายงานต่อ

ที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร²⁶

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยถือหลักประหยัคให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรียงตามลำดับหัวข้อโดยเริ่มจากประมาณการรายรับ แล้วจึงพิจารณารายจ่ายตามลำดับทุกหน่วยงานทุกรายการจนจบ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกองงบประมาณและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงตัวเลขและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณารวดเร็วและได้ข้อมูลที่ต้องการ คณะกรรมการฯ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น 15 คณะ คณะกรรมการฯ ขอเรียนว่า รายการที่ถูกตัดและรายการที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นไปด้วยความเหมาะสมทุกประการ . . . ในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 724,331,780 บาท โดยได้นำไปเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงรายการที่มีความจำเป็นตามความเหมาะสม

เกี่ยวกับผลการพิจารณาแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครประจำปีงบประมาณ 2535 นายสุธา ชันแสง ในฐานะโฆษกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 ได้เปิดเผยว่า²⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 (ครั้งที่ 8) ประจำปีพุทธศักราช 2534, วันพุธที่ 18 กันยายน 2534, หน้า 4 - 5.

²⁷ฐานเศรษฐกิจ, 9 กันยายน 2534, หน้า 7.

จากยอดงบประมาณที่ถูกตัดทอนไปนี้ ทางฝ่ายบริหารได้ยื่นขอแปรญัตติเสนอโครงการอื่น ๆ เข้ามารับการพิจารณาแทนส่วนในขณะนี้ เป็นเงินประมาณ 300 - 400 ล้านบาท ส่วนทาง ส.ก. ซึ่งมีสิทธิเสนอขอแปรญัตติไว้อภิปรายในการพิจารณาวันที่สองซึ่งต้องยื่นภายในสิบห้า วันนับแต่ผ่านการรับรองในวาระแรกไม่ค่อยได้ยื่นขอแปรญัตตินัก แต่จะอาศัยช่องทางให้ ส.ก. ที่เป็นกรรมการวิสามัญ เป็นผู้เสนอแทนมากกว่า . . . อย่างไรก็ตามคาดว่าในการจัดสรรงบประมาณในชั้นแปรญัตติขอเพิ่มในวาระสองจากวงเงินประมาณ 500 ล้านบาท นั้น คงจัดสรรให้ฝ่ายบริหารประมาณ 200 - 300 ล้านบาท ส่วนที่เหลือในทางปฏิบัติจะ ให้ ส.ก. แต่ละคนเสนอโครงการในวงเงินที่เหลือเฉลี่ยคนละประมาณ 5 ล้านบาท ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่แก้ไขปัญหาแก่ประชากรในพื้นที่ของ ส.ก. แต่ละคนเอง

2.3 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2536 ตั้งไว้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 11,840,000,000 บาท โดยแยกออกเป็น

ก. งบดำเนินการ จำนวน 6,387,614,050 บาท

ข. งบลงทุน จำนวน 5,452,385,950 บาท

เท่ากับร้อยละ 53.95 ต่อ 46.05

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.14 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 จำนวนตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหาร
เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร จำนวนตามแผนงาน

แผนงาน	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ด้านการบริหารทั่วไป	2,364,450,230	(19.97)
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย	1,885,746,060	(15.93)
ด้านการโยธาและระบบจราจร	3,055,821,460	(25.81)
ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	1,497,045,450	(12.64)
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	684,907,440	(5.78)
ด้านการสาธารณสุข	1,759,305,070	(14.86)
ด้านการศึกษา	592,724,290	(5.01)
รวม	11,840,000,000	(100.00)

ที่มา : กองงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

หลังจากที่สภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นที่
เรียบร้อย ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดและแปรญัตติในวาระที่สอง
โดยในส่วนของสภากรุงเทพมหานครมีการตั้งสมาชิกสภาเข้าไปเป็นกรรมการจำนวน 28 คน (ดู
รายชื่อในภาคผนวก) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ศ. 2536 ได้เลือกนายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ และได้
เลือก ร.ต.มานิต ชูวานนท์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง และได้เลือก นายมาโรน
มีสิณฐาน เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง และเลือกนายรุ่งเรือง พงศ์วรินทร์ เป็นเลขานุ
การ ใช้เวลาในการประชุมทั้งสิ้น 20 ครั้ง โดยมีการรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติในวาระที่
หนึ่งเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อวันที่

31 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และได้เข้าสู่อการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2535 ร.ต.มานิต ชูวานนท์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวรายงานต่อที่ประชุมว่า²⁸

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยถือหลักประหยัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรียงตามลำดับหัวข้อโดยเริ่มจากประมาณการรายรับ แล้วจึงพิจารณารายจ่ายตามลำดับหน่วยงานทุกหมวดทุกรายการจนจบ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกองงบประมาณและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงตัวเลขและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณารวดเร็วและได้ข้อมูลที่ถูกต้อง คณะกรรมการฯ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของงบประมาณหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น 15 คณะ คณะกรรมการฯ ขอเรียนว่ารายการที่ถูกตัดและรายการที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นไปด้วยความเหมาะสมทุกประการ . . . ในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้นประมาณ 1,067,000,000 บาท โดยได้นำไปเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงรายการที่มีความจำเป็นตามความเหมาะสม

ภายหลังจากการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 ได้เสร็จสิ้นลง ร.ต.มานิต ชูวานนท์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้เปิดเผยรายละเอียดเพิ่มเติมว่า²⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 (ครั้งที่ 4) ประจำปีพุทธศักราช 2535, วันพุธที่ 2 กันยายน 2535, หน้า 4.

²⁹ผู้จัดการรายวัน, 3 กันยายน 2535, หน้า 15.

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตัดทอนงบประมาณดังกล่าวลงจำนวนทั้งสิ้น 1,064 ล้านบาท โดยพิจารณากลับคืนตามหน่วยงานราชการของ กทม. 123 ล้านบาท และพิจารณากลับคืนให้ฝ่ายบริหารไว้แปรญัตติตามความประสงค์ 371 ล้านบาท ในส่วนของสมาชิกสภา กทม. นั้น ได้รับสิทธิแปรญัตติเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่คนละ 10 ล้านบาท

2.4 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 ตั้งไว้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 14,170,000,000 บาท โดยแยกออกเป็น

ก. งบดำเนินการ จำนวน 7,434,971,095 บาท

ข. งบลงทุน จำนวน 6,735,028,905 บาท

เท่ากับร้อยละ 52.47 ต่อ 47.53

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.15 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหาร
เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร จำแนกตามแผนงาน

แผนงาน	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ด้านการบริหารทั่วไป	2,670,983,608	(18.85)
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย	2,116,948,889	(14.49)
ด้านการโยธาและระบบจราจร	3,529,111,238	(24.91)
ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	2,103,369,860	(14.84)
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	903,003,775	(6.37)
ด้านการสาธารณสุข	2,114,430,470	(14.92)
ทางการศึกษา	732,152,160	(5.17)
รวม	14,170,000,000	(100.00)

ที่มา : กองงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

หลังจากที่สภากรุงเทพมหานครได้พิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นที่
เรียบร้อย ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดและแปรญัตติในวาระที่สอง
โดยในส่วนของสภากรุงเทพมหานครมีการตั้งสมาชิกสภาฯ เข้าไปเป็นกรรมการจำนวน 28 คน (ดู
รายชื่อในภาคผนวก) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ศ. 2537 ได้เลือกนายเอี่ยม อร่ามรักษ์ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ และนาย
อรรถ แพทย์กุล เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และนายสุธรรม นทีทอง เป็นรอง
ประธานกรรมการคนที่สอง และนางยุพา ไชยกุลงามดี เป็นรองประธานคนที่สาม และนาย
อัคคี ศรีทราชัยกุล เป็นเลขานุการ ใช้เวลาในการประชุมทั้งสิ้น 19 ครั้ง โดยมีการรับ
หลักการแห่งร่างข้อบัญญัติในวาระที่หนึ่งเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2536 คณะกรรมการ

วิสามัญฯ ได้พิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2536 และได้นำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2536 นายเอี่ยม อร่ามรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2537 ได้กล่าวรายงานต่อที่ประชุมว่า³⁰

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยถือหลักประหยัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรียงตามลำดับหัวข้อโดยเริ่มจากประมาณการรายรับ แล้วจึงพิจารณารายจ่ายตามลำดับหน่วยงานทุกหมวดทุกรายการจนจบ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกองงบประมาณและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงตัวเลขและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณารวดเร็วและได้ข้อมูลที่ถูกต้อง คณะกรรมการฯ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของงบประมาณหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น 15 คณะ คณะกรรมการฯ ขอเรียนว่ารายการที่ถูกตัดและรายการที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นไปด้วยความเหมาะสมทุกประการ . . . ในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นประมาณ 1,102,509,600 บาท โดยได้นำไปเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงรายการที่มีความจำเป็นตามความเหมาะสม

ในระหว่างที่กำลังมีการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 นายอัคคี ศรีพิทรชัยกุล เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรญัตติไว้ว่า³¹

³⁰รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 (ครั้งที่ 6) ประจำปีพุทธศักราช 2536, วันพุธที่ 15 กันยายน 2536, หน้า 5-6.

³¹เคลินิวส์, 2 กันยายน 2536, หน้า 15.

งบประมาณที่ตัดกว่า 1,000 ล้านบาท พิจารณาจัดสรรให้สามฝ่าย คือ ผู้บริหาร ในกรณี
ที่เห็นว่าโครงการใดจำเป็นเร่งด่วนประมาณ 400 ล้านบาท จัดสรรให้หน่วยงานที่ร้องขอต่อ
สภา และเป็นตัวแทนในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ 100 ล้านบาท ส่วนที่เหลืออีก
600 ล้านบาท จะจัดสรรให้สมาชิกสภา กทม. 57 คน คนละประมาณ 11 ล้านบาท เพื่อ
นำไปใช้ในการพัฒนาเขตพื้นที่ของตัวเอง ซึ่งปีที่ผ่านมามีคนละประมาณ 10 ล้านบาท

สำหรับในเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า
พรรคพลังธรรมในฐานะเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครสามารถควบคุม การทำงานของ
สภากรุงเทพมหานครได้อย่างค่อนข้างที่จะผูกขาด เพราะจากการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อ
พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีในแต่ละปีนั้น มีสมาชิกที่มาจากพรรคพลังธรรมเป็น
จำนวนมาก ส่วนพรรคเสียงข้างน้อยก็จะได้สัดส่วนตามลำดับลดหลั่นกันลงไป แต่ในบางปีกลับมี
เสียงข้างน้อยได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพียงคนเดียวเท่านั้น และ
ทุกปีสภากรุงเทพมหานครเสนอให้มีคณะกรรมการจำนวน 41 คน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี
สิทธิเสนอรายชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสาม คือ จำนวน 13 คน ส่วน
สภากรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้อีก 28 คน โดย
มีรายละเอียดสำหรับในส่วนของแต่ละพรรคดังนี้

- (1) ในการพิจารณางบประมาณปี 2534 มี 3 คน คือ นายประดิษฐ์
บัวน้ำจืด (อิสระ), นายวิชาญ จิตรจรรย์ (ประชากรไทย) และนายสุธา ชันแสง
(ประชากรไทย)
- (2) ในการพิจารณางบประมาณปี 2535 มี 3 คน คือ นายสุรชัย
ม่วงศิริ (ประชากรไทย), นายสุธา ชันแสง (ประชากรไทย) และนายอนุสรณ์ ปั่นทอง
(ประชากรไทย)
- (3) ในการพิจารณางบประมาณปี 2536 มี 1 คน คือ นายสุรชัย
ม่วงศิริ (ประชากรไทย)
- (4) ในการพิจารณางบประมาณปี 2537 มี 4 คน คือ นายโรกวิทย์
ธารณา (มวลชน), นายณรงค์ ถนอมกุลบุตร (ประชากรไทย), นายอนุสรณ์ ปั่นทอง
(ประชากรไทย)

จากการที่มีสมาชิกต่างพรรคน้อยเกินไปในคณะกรรมการวิสามัญแต่ละปีทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์กระทำได้อย่างไม่เต็มที่ ทั้งนี้เพราะการที่คณะกรรมการวิสามัญมีเสียงทั้งหมดอยู่ 41 เสียง การลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ตามที่ต้องอาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการซึ่งมีโดยเฉลี่ยแล้วปีละประมาณ 25 คน สามารถที่จะลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ส่วนฝ่ายบริหารเมื่อมาจากพรรคเดียวกันกับเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครก็สามารถประสานผลประโยชน์ร่วมกันได้กับคณะกรรมการวิสามัญ อยู่แล้วยังมีข้าราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอีกถึง 13 คน จึงเท่ากับว่าฝ่ายบริหารสามารถกำหนดแนวทางของการพิจารณางบประมาณประจำปีให้อยู่ในระดับที่เป็นที่น่าพอใจได้ ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาประวัติของคณะกรรมการวิสามัญ ในช่วง 4 ปี ว่ามีการพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงดังนี้

ปีงบประมาณ 2534 ปรับลด	520,668,267 บาท
ปีงบประมาณ 2535 ปรับลด	724,331,780 บาท
ปีงบประมาณ 2536 ปรับลด	1,067,000,000 บาท
ปีงบประมาณ 2537 ปรับลด	1,102,509,600 บาท

การแปรรูปที่ดีถือว่าเป็นขั้นตอนของการประสานผลประโยชน์ ระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหาร โดยจะมีการแบ่งงบประมาณส่วนที่แปรรูปได้ออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่งจะเป็นโควตาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทุกคน ๆ ละเท่ากันซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีการเจรจกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดโควตา ส่วนที่สองจะเป็นงบกลางสำหรับให้สภากรุงเทพมหานครแปรรูปให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ที่ร้องขอมา ซึ่งส่วนมากจะเป็นรายการเกี่ยวกับเครื่องใช้ อุปกรณ์สำนักงาน และส่วนที่สามจะเป็นงบแปรรูปที่ให้กลับคืนไปยังฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายบริหารจะนำไปแปรานเรื่องใดก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารก็มักจะแปรรูปคืนกลับคืนให้แก่รายการที่ถูกพิจารณาตัดงบประมาณไปนั่นเอง³²

³²สัมภาษณ์ นางสาว อ., ข้าราชการระดับสูงของกรุงเทพมหานคร, 27 กุมภาพันธ์

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณปี 2534 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้พร้อมใจกันที่จะไม่ของบแปรญัตติเพื่อไว้ใช้ เป็นงบหาเสียงของพวกตน แต่กลับมอบงบประมาณที่พิจารณาตัดออกมาให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้ในการทำโครงการสำคัญ ๆ แทน ส่วนในปีถัดมาจึงจะเริ่มมีการขอโควต้าแปรญัตติสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยในการพิจารณางบประมาณปี 2535 ได้รับโควต้าคนละประมาณ 5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 ได้รับโควต้าคนละประมาณ 10 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2537 ได้รับโควต้าคนละประมาณ 11 ล้านบาท ซึ่งงบแปรญัตตินี้ส่วนมากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็จะนำไปเพิ่มเติมเป็นโครงการในเขตพื้นที่ของตนเสียเป็นส่วนมาก

สำหรับโควตาการแปรญัตติในช่วงที่เสียงข้างมากมาจากพรรคพลังธรรมนี้ ยังคงเป็นปริมาณที่น้อยกว่าในช่วงสี่ปีที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นเสียงข้างมาก เพราะในช่วงนั้นมีการจัดสรรงบแปรญัตติให้กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคนละประมาณ 20 ล้านบาท³³ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า โควตาแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำมาใช้เพื่อต่อรองในการพิจารณางบประมาณประจำปี ส่วนฝ่ายบริหารก็ต้องพยายามเจรจาเพื่อให้ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครตัดงบประมาณให้น้อยที่สุดเช่นกัน

จากรายชื่อของคณะกรรมการวิสามัญ ที่มาจากพรรคเสียงข้างน้อยที่ได้นำเสนอ จะเห็นได้ว่า เสียงข้างน้อยไม่สามารถที่จะมีบทบาทในการต่อรองในเรื่องใด ๆ ที่ตนไม่เห็นด้วย หรือเคลือบแคลงสงสัยได้ เพราะลาพังเสียง 2 - 3 เสียง ก็ไม่สามารถที่จะลงมติหรือรื้อมนำวคณะกรรมการทั้งคณะให้เห็นคล้อยตามได้ อีกทั้งตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ แต่ละปี ก็ถูกผูกขาดโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรมหมดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธาน รองประธานคนที่หนึ่ง รองประธานคนที่สอง และเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญ อีกทั้งรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมากหลายพันรายการ และจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน ดังนั้นเพื่อ

³³ผู้จัดการรายวัน, 3 กันยายน 2535, หน้า 15.

ความรวดเร็วในการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อช่วยในการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณางบประมาณปี 2534 มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยในการพิจารณาทั้งสิ้นจำนวน 11 คณะ ส่วนการพิจารณางบประมาณปี 2535 - 2537 ต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยในการพิจารณาถึง 15 คณะ เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นดังนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ แต่ละคนจึงต้องถูกแยกกันออกไปในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ด้วย จึงยิ่งทำให้โอกาสในการตรวจสอบของพรรคเสี่ยงข้างน้อยยิ่งลดขอบเขตลงไปอีก ซึ่งในเรื่องนี้ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ ได้ให้ความคิดเห็น³⁴

ผมเป็นกรรมการฯ ในคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้วย แต่ละรายการจะมีการชี้แจง เรามีข้อสงสัยเราก็ซักถาม แต่ตรวจสอบไม่ได้มากเพราะเสียงฝ่ายค้านมีน้อยถ้ามาจากหลายพรรคมันจะเข้มงวด อย่างผมเรียนให้ทราบคณะกรรมการวิสามัญฯ จะแบ่งออกเป็นเล่ม ๆ ตัวกรรมการวิสามัญฯแต่ละคนก็จะอยู่แต่ละเล่มเท่านั้นเอง ผมเลือกที่จะอยู่เล่มสำนักงานเขตหนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง ในส่วนนี้ผมจะรู้หมดเพราะผมจะไปดูเองแต่ในขณะเดียวกัน เล่มฝั่งธนฯ ผมก็จะไม่ทราบ เวลามีการนำเสนอเข้าสู่คณะกรรมการวิสามัญฯ อะไรที่เราไม่ได้ไปดูไม่ได้ไปเห็น เราก็ต้องเชื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เล่มอื่น ๆ ถ้ามีฝ่ายค้านมากก็แบ่งกันไปคนละเล่ม เห็นอะไรที่ไม่ชอบมาพากลเราก็ท้วงติงขึ้นมา เสนอตัดงบประมาณนั้นได้ แต่เมื่อเราไม่ได้ไปตรวจเองอย่างนี้แล้วเราจะไปตั้งข้อสังเกตไปตัดอะไรเขาโดยที่เราไม่ไปดูก็ไม่ได้ อย่างเช่นบางครั้งมีการตัดถนนเข้าไปไม่ก่อประโยชน์ คือ บ้านเรือนน้อยมากแต่ไปสุดที่คอนกรีตฯ หรือบ้านจัดสรร อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งมีเรื่องร้องเรียนกันอยู่เรื่อย

การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่สำคัญของสภากรุงเทพมหานคร และการที่สภากรุงเทพมหานครจะช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้นอย่างไรนั้นมีอยู่หลายทางที่จะกระทำได้นั้นก็คือการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติในงบประมาณ

³⁴สัมภาษณ์ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์, 29 มีนาคม 2539.

ประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภา และให้การอนุมัติ เห็นชอบในการยืมเงินสะสม เกินกว่าห้าล้านบาทหรือในการจ่ายขาดเงินสะสม แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็งไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานต่อสภากรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารยังคงต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานต่อประชาชนทั้งเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นการที่ฝ่ายบริหารได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง จึงหมายความว่า ประชาชนได้คัดเลือกและเห็นชอบในนโยบายที่ได้มีการนำเสนอเอาไว้ เมื่อตอนหาเสียงแล้ว จึงจำเป็นต้องมีโครงการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องริเริ่มโครงการตามที่ได้ให้สัญญาไว้ และการจะริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นโครงการใหญ่และต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงมีข้อเรื่องที่จะกระทำได้ง่ายหากขาดการประสานงานที่ดีกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานครที่ตามกฎหมายได้กำหนดให้เข้ามามีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลย์ (check and balance) ฝ่ายบริหาร

เมื่อฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้อย่างรวดเร็วขึ้น เพราะในการอนุมัติงบประมาณต่าง ๆ ก็ไม่เคยปรากฏความขัดแย้งหรือคอยหน่วงเหนี่ยวทั้งงบประมาณผ่านไปได้ หรือพิจารณาไม่เห็นด้วย แต่กลับพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยความรวดเร็ว แม้จะมีการแปรญัตติติดงบประมาณเป็นจำนวนมากก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารมากนัก เพราะฝ่ายสภากรุงเทพมหานครยังได้มีการแบ่งส่วนของงบประมาณที่ได้พิจารณาตัดออกไปส่งกลับคืนให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้แปรญัตติได้อีกตามที่ประสงค์ ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารก็จะแปรญัตติกลับไปรายการที่ได้ถูกปรับลดไปนั่นเอง และความคล่องตัวในการถัดมาก็คือการที่ฝ่ายบริหารได้เสนอร่างข้อบัญญัติเรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถนำเงินสะสมหรือเงินคงคลังของกรุงเทพมหานครมาใช้จ่ายในโครงการสำคัญ ๆ เร่งด่วน ได้อย่างมากมาโดยในช่วงปี 2533 - 2536 สภากรุงเทพมหานครได้อนุมัติเงินสะสมให้แก่ฝ่ายบริหารสูงถึง 14,076.4 ล้านบาท แต่ในช่วงปี 2529 - 2532 ที่สภากรุงเทพมหานครมีเสียงข้างมากมาจากพรรคการเมืองคนละพรรคกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีการอนุมัติเงินสะสมให้แก่ฝ่ายบริหารเพียง 350.4 ล้านบาทเท่านั้น ดังนั้น ในช่วงปี 2533 - 2536 จึงมีโครงการใหญ่ ๆ เกิดขึ้นภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครมากมาย เพราะเงินสะสมส่วนใหญ่มักจะถูกใช้ไปในการตั้งเป็นงบลงทุน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงบลงทุนที่มีการอนุมัติในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงปี 2533 - 2536 ที่มีจำนวน 20,847.9 ล้านบาทแล้ว เงินสะสมที่ได้รับการอนุมัติในช่วง 4 ปีนั้นมีสัดส่วน

ส่วนถึงร้อยละ 67.5 ของงบลงทุนที่มีการอนุมัติในช่วงสี่ปีเดียวกัน อีกทั้งด้วยความสามารถของฝ่ายบริหารเองที่สามารถจัดเก็บภาษีและรายได้ในส่วนต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ได้โดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงส่งผลให้งบประมาณรายรับมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี

ผลดีประการต่อมา ก็คือ การที่ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนในการของบแปรญัตติในปริมาณที่สูงมากนัก เพราะแม้ว่างบประมาณที่ถูกแปรไปนั้นจะไม่ได้หายออกไปจากกรุงเทพมหานครก็ตาม แต่การใช้งบประมาณในลักษณะของการแปรญัตติโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนี้จะถูกใช้ไปในลักษณะของเบี้ยหัวแตก คือ กระจายออกไปในกลุ่มคนเล็ก ๆ แต่การสนองตอบความต้องการเพื่อจัดสรรสาธารณูปโภคให้แก่ส่วนรวม จำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะฉะนั้นถ้าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละคนของบแปรญัตติในจำนวนที่มาก ก็จะทำให้โครงการขนาดใหญ่ต้องถูกตัดทอนลง กลายเป็นโครงการเล็ก ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการเฉพาะกลุ่มแทน

ประการสุดท้าย เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากพรรคเดียวกันกับเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครแล้ว ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งความล่าช้า หรือเหนียวรั้งในการทำงานของแต่ละฝ่ายก็ไม่ปรากฏให้เห็น ทั้งนี้เพราะว่าระบบพรรคการเมืองช่วยในการจัดระบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี เพราะว่าการปกครองพรรคการเมืองนั้นมีภาพพจน์ที่ดีในเรื่องของวินัยพรรคเป็นอย่างมาก การทำงานต่าง ๆ จะมีการปรึกษาหารือในระดับพรรคก่อนที่จะมีการลงมติหรือตัดสินใจในสภากรุงเทพมหานคร และจากการที่หัวหน้าพรรคการเมืองมีสถานะภาพเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วยแล้ว ความเกรงใจในการทำงานระหว่างกันจึงมีมากขึ้น อีกทั้งภาพพจน์ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญจึงมีหลายเรื่องที่มีการถกเถียงกันในระดับพรรคก่อนจนได้ข้อยุติร่วมกันแล้ว เมื่อมาสู่ที่ประชุมสภาจึงไม่มีความคิดเห็นที่แตกแยกออกไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยจริง ๆ ก็จะแสดงออกมาในลักษณะของการงดออกเสียงมากกว่าที่จะยกมือหรืออภิปรายคัดค้านให้เป็นภาพที่ไม่ดีของสมาชิกพรรคเดียวกัน

การตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหาร

หน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่าได้กระทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นไปตามที่ได้ขออนุมัติงบประมาณไปหรือไม่ การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีลักษณะพิเศษที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งไม่ต้องคอยพะวักพะวงเอาอกเอาใจฝ่ายนิติบัญญัติจนทำให้งานต้องล่าช้า และไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ดังนั้นต่างฝ่ายจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามา

ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถบริหารงานหรือริเริ่มโครงการใด ๆ ก็ได้เพื่อประโยชน์สุขของคนกรุงเทพมหานคร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครหรือที่รู้จักกันดีในนามของสภากรุงเทพมหานครก็จะประกอบไปด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากกาเลือกตั้งในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตามกฎหมาย คือ การตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ และสนองตอบความต้องการของส่วนรวมให้มากที่สุด คอยดูแลให้ฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารเงินงบประมาณที่เป็นภาษีของประชาชนให้กลับมาสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในกรุงเทพมหานครให้มากที่สุด แต่จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่ากรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษเป็นศูนย์กลางของความเจริญของประเทศไทย ผู้บริหารของท้องถิ่นจึงต้องมีความคล่องตัวสูงในการที่จะจัดการกับปัญหาของคน เกือบสี่ล้านคนที่อยู่อาศัยและเข้ามาทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร และจากโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเองด้วยที่มีลักษณะใหญ่โต กอปรกับมีหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบถึง 27 ประการ ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างสูงในการที่จะบริหารองค์การและงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

สภากรุงเทพมหานครหรือฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกลดความสำคัญของการเป็นองค์กรที่คอยถ่วง

คุลย์อำนาจลง เพราะสภากรุงเทพฯมหานครไม่ช่งค์กรที่มอบหมายอำนาจให้กับผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพฯมหานครตั้ง เช่นการปกครองในระบบรัฐสภา แต่การปกครองของกรุงเทพฯมหานครเลียน
 แบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีมาใช้ เพราะฉะนั้นอำนาจของสภากรุงเทพฯมหานครที่มี
 อยู่จึงเป็นองค์กรที่เน้นการตรวจสอบมากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่เน้นการถ่วงคุลย์อำนาจของผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพฯมหานคร แต่จากที่กล่าวมาก็ไม่ช้าว่าสภากรุงเทพฯมหานครจะไม่สามารถถ่วงคุลย์
 ฝ่ายบริหารได้เลยก็หาไม่ สภากรุงเทพฯมหานครยังสามารถถ่วงคุลย์การทำงานของผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพฯมหานครได้โดยผ่านทางกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพฯมหานคร เช่น การ
 ออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานครในการกระทำกิจการใด ๆ ตาม
 อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ว่าเป็นหน้าที่ของกรุงเทพฯมหานคร และประการต่อมาคือ การให้ความ
 เห็นชอบในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพฯมหานครที่ฝ่ายสภากรุงเทพฯมหานครมี
 อำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นภาษีของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และใน
 กรณีที่เห็นว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอมีความไม่ถูกต้องจนไม่อาจให้ความ
 เห็นชอบได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้อำนาจ
 อำนาจแก่สภากรุงเทพฯมหานครไว้ในการที่จะไม่ให้ความเห็นชอบได้ ซึ่งตรงนี้ถือเป็นอำนาจถ่วง
 คุลย์ที่สภากรุงเทพฯมหานครสามารถนำมาใช้ได้ แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ได้เล็งเห็นถึงความมั่นคงของ
 ฝ่ายบริหารเป็นหลักจึงได้กำหนดเกณฑ์ในการใช้เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งโดยมิชอบขึ้นไว้ด้วย คือ
 การถ่วงคุลย์ฝ่ายบริหารในลักษณะนี้ สภากรุงเทพฯมหานครจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อย
 กว่าสามในสี่จึงจะถือว่ามีผลบังคับฝ่ายบริหารได้ และด้วยการเน้นที่สถานภาพความมั่นคงของ
 ฝ่ายบริหารในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงมากกว่าที่จะ
 ต้องคอยรับผิดชอบต่อสภากรุงเทพฯมหานคร จึงให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานครในการ
 เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพฯมหานคร ซึ่งในการยุบสภากรุงเทพฯเทศ
 มหานครนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานครจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน เพื่อเปิดโอกาสให้
 ประชาชนในฐานะผู้มอบอำนาจให้ได้เป็นผู้วินิจฉัยโดยตรงว่าจะให้ความเห็นชอบต่อฝ่ายใดในการ
 บริหารงานต่อไป อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยปรากฏว่าฝ่าย
 สภากรุงเทพฯมหานคร ซึ่งแม้ว่าจะมีเสียงข้างมากมาจากพรรคการเมืองต่างพรรคกันกับฝ่ายบริหาร
 ได้ใช้อำนาจถ่วงคุลย์ฝ่ายบริหารด้วยวิธีการนี้เลย แต่จะมีการถ่วงคุลย์ในรูปแบบที่ใหม่เป็นทาง
 การมากกว่านั้นก็คือ การให้ข่าวต่อสื่อมวลชน เพื่อโจมตีและตอบโต้กันทางสื่อมวลชนมากกว่าที่
 จะใช้การถ่วงคุลย์แบบเป็นทางการเพื่อเผชิญหน้ากัน

ในช่วงปี 2533 - 2536 อันเป็นช่วงที่เกิดปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีระบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องควบคุมอีกชั้นหนึ่ง จึงส่งผลให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เน้นหนักไปในทางที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร และในทางกลับกันฝ่ายนิติบัญญัติกลับเสมือนถูกรอบงาจากฝ่ายบริหารเสียเองอีกด้วย

การควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภากรุงเทพมหานครโดยผ่านกลไกที่เป็นทางการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย มีด้วยกัน 4 วิธี คือ

1. การตั้งกระทู้
2. การยื่นญัตติ
3. การเป็นคณะกรรมการสภา

4. การเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ประเด็นการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ นับตั้งแต่เริ่มมีการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้นมายังไม่เคยปรากฏว่าสภากรุงเทพมหานครได้เปิดอภิปรายทั่วไปต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเลย จะมีปรากฏก็บ้างก็แต่การให้ข่าวผ่านทางสื่อมวลชนว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางกลุ่มกำลังเตรียมรายชื่อเพื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งนั้นก็ข่าวที่เกิดขึ้นในช่วงที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานครแต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ประการใด และจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การปกครองกรุงเทพมหานครนี้เน้นที่ความมั่นคงของฝ่ายบริหารมาก ดังนั้นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปแม้จะสามารถกระทำได้จริงสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะลงมติในประเด็นปัญหาที่อภิปรายนั้นได้ และในช่วงปี 2533 - 2536 ก็ไม่เคยปรากฏมีข่าวการโจมตีฝ่ายบริหารหรือโจมตีฝ่ายนิติบัญญัติผ่านทางสื่อมวลชนเลย และเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงเช่นกัน

การควบคุมตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึง 2536 จึงมีลักษณะที่เฉพาะตัวมากกล่าวคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครถึง 50 คน สังกัดพรรคพลังธรรม ส่วนสมาชิกเสียงข้างน้อย 7 คน ประกอบด้วย ประชากรไทย 5 คน ประชาธิปัตย์ 1 คน และอิสระ 1 คน เมื่อเสียงข้างมากของฝ่ายที่ต้องการหาที่ควบคุมตรวจ

สอบกลับกลายเป็นพรรคเดียวกันกับฝ่ายบริหารเสียแล้ว ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีอยู่ 7 เสียงจะต้อง
 รับผิดชอบต่อ การตรวจสอบควบคุมอย่างหนักหน่วงแทนหรือไม่ และฝ่ายเสียงข้างมากแม้ว่าจะ
 มาจากพรรคเดียวกันกับฝ่ายบริหาร จะสามารถทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์และหน้าที่ที่ได้รับ
 มอบหมายมาได้เพียงไร

อย่างไรก็ตาม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีความมั่นคงอย่าง
 มาก และการที่ไม่ได้กำหนดว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะ
 ต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นความตั้งใจที่ดีของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่น
 เป็นอิสระจากการเมืองในระดับชาติ โดยต้องการให้ได้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นบุคคล
 ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่รู้จักกันทั่วไปอย่างกว้างขวาง เข้ามาบริหารงานรับใช้ประชาชน
 โดยไม่จำเป็นต้องสังกัดหรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เพื่อที่ว่าจะสามารถประสานงาน
 กับหน่วยงานได้ทุกระดับโดยไม่มีการเมืองมาแทรกแซง ซึ่งการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ
 มหานครในครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น
 ประชาชนกรุงเทพมหานครให้ความไว้วางใจในตัวผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง โดย
 เลือกบุคคลที่เชื่อว่ามีรู้ความสามารถ ชื่อสัตย์สุจริต และสามารถประสานงานกับหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะที่เดียวกันกรุงเทพมหานครซึ่งตามลักษณะ
 ทางกายภาพและสังคมแวดล้อมที่เป็นสังคมเมือง (urban society) ทำให้นักการเมืองท้องถิ่น
 ไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายเท่ากับนักการเมืองท้องถิ่นในสังคมชนบท (rural society) เพราะ
 สภาพของสังคมเมืองที่ต่างคนต่างทำหากิน เพื่อนบ้านในละแวกเดียวกันก็แทบจะไม่รู้จักกัน
 ชุมชนต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในใจกลางเมืองค่อย ๆ ล่มสลาย ความไม่ไว้วางใจต่อบุคคลแปลกหน้ามี
 มากขึ้น ดังนั้นการเสนอตัวของนักการเมืองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครจึงทำได้ลำบาก นัก
 การเมืองนักปกครองที่ต้องการเสนอตัวเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจึง
 ต้องใช้ระบบพรรคการเมืองเข้ามาช่วย เป็นผู้แนะนำตนเองสู่การคัดเลือกของประชาชน แต่อย่าง
 ไรก็ดีในบางเขตของกรุงเทพมหานคร เช่นในบริเวณเขตกรุงเทพมหานครนอก ลักษณะของความผูกพัน
 เป็นชุมชนยังคงมีอยู่บ้าง จึงยังทำให้นักการเมืองผู้สมัครที่เป็นที่รู้จักกันดีในชุมชนเป็นผู้ได้รับการ
 เลือกตั้งก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง

เมื่อลักษณะของสังคมแวดล้อมในกรุงเทพมหานครมีลักษณะ เป็นเอกลักษณ์ของสังคมเมือง

แล้ว นักการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) หรือสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ก็ดี จึงต้องหาพรรคสังกัดเพื่อผลในการเลือกตั้งของตนเอง ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครที่จะไม่เสนอรูปถ่ายหรือชื่อให้เห็นเด่นชัด แต่จะเน้นที่ชื่อของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและหมายเลขที่ต้องการให้เลือกแทน

แต่หลังจากที่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ในสังกัดกลุ่มรวมพลัง ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง ต้องมาทำงานและถูกตรวจสอบควบคุมจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ส่วนมากสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ก็ได้ประสบกับปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงานอย่างมากมาย เพราะสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2529 - 2532 นั้นถูกพรรคประชาธิปไตยครองเสียงข้างมากไว้ได้ แต่จะเป็นเพราะด้วยความสามารถเฉพาะตัวของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และอำนาจที่เข้มแข็งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงทำให้สามารถบริหารงานปกครองตัวมาได้จนครบวาระแม้ว่าจะไม่มีโครงการใหญ่ ๆ ให้เห็นเป็นรูปธรรมก็ตามแต่ก็ยังสามารถเน้นในเรื่องความสะอาดให้เป็นที่ปรากฏเด่นชัดได้ และต่อมาเมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ก่อตั้งพรรคพลังธรรมซึ่งในขณะนั้นถือได้ว่าเป็นทางเลือกใหม่ของชาวกรุงเทพมหานครที่กำลังเบื่อหน่ายพรรคการเมืองและนักการเมืองรุ่นเก่า พรรคพลังธรรมจึงเริ่มจากการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติ และเมื่อถึงเวลาของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2533 พรรคพลังธรรมภายใต้การนำของหัวหน้าพรรค คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ได้ส่งผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากภายใต้การรับรองของพรรคพลังธรรมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งในคราวนี้นักการเมืองท้องถิ่นภายใต้สังกัดพรรคพลังธรรมก็เช่นเดียวกันกับนักการเมืองท้องถิ่นของพรรคการเมืองอื่นในเขตกรุงเทพมหานคร ที่ต้องอาศัยพรรคเป็นเครื่องรับรองและแนะนำตัวต่อชาวกรุงเทพมหานคร แต่ลักษณะของการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นที่สังกัดพรรคพลังธรรมในช่วงปี 2533 ที่แตกต่างจากพรรคอื่น ที่นอกจากจะเน้นที่ชื่อเสียงของพรรคเพียงอย่างเดียว ยังมีการเน้นที่ตัวหัวหน้าพรรค พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นหลักในการหาเสียงด้วย โดยจะสังเกตเห็นได้ประการหนึ่งจากโบสเตอร์หาเสียงที่จะมีรูปของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง แทบทุกใบและยังมีขนาดที่ใหญ่กว่ารูปของผู้สมัคร ในช่วงนั้นสื่อมวลชนได้ขนานนามปรากฏการณ์ที่คนกรุงเทพมหานครชื่นชอบในหัวหน้าพรรคพลังธรรมผู้นี้ว่า "กระแสจำลองฟีเวอร์" ถึงกับมีการกล่าวกันภายในพรรคว่า พลตรีจำลองคือพลังธรรม พลังธรรมคือพลตรีจำลอง จากกระแสความนิยมชมชอบ

ในตัวพลตรีจำลองนี้เองที่ส่งผลให้ผู้สมัครหน้าใหม่ที่มิตราพรรคพลังธรรมรับรองในฐานะสมาชิกของพรรคได้รับเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพร้อมกันถึง 50 คน พร้อมกับการได้รับการเลือกตั้งของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ด้วยคะแนนที่สูงมากถึงกว่า 7 แสนคะแนน และสมาชิกสภาเขตในสังกัดพรรคพลังธรรมก็ได้รับเลือกตั้งสูงถึง 230 คน จาก 278 ที่นั่ง

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า เพราะศักดิ์ศรีและบารมีของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง จึงทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งเข้ามา ดังนั้นใน การทำงานต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรม และได้ ให้สัญญากับประชาชนไว้ว่าตอนหาเสียงว่าจะริเริ่มโครงการใหญ่ ๆ ให้เกิดขึ้นในสมัยานนี้ให้จงได้ จึงเป็นคำสัญญาที่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังธรรมและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องกระทำให้สำเร็จ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พรรคพลังธรรมประกาศตัวว่า เป็นพรรคที่เน้นแนวทางมวลชน ดังนั้นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนและคะแนนความไว้วางใจที่ ประชาชนได้มอบให้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ถึง 7 แสนกว่าคน จึงเป็นเครื่องคอยกระตุ้นเตือนว่าต้องมีผลงานให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ชาวกรุงเทพมหานครให้มากที่สุด

การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภากรุงเทพมหานครตามที่ได้อัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีดังนี้

1. การควบคุมโดยการตั้งกระทู้

กระทู้ หมายถึง คำถามในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือนโยบายของ กรุงเทพมหานคร ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งขึ้นเพื่อสอบถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรงวิธีหนึ่ง ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารอยู่ที่ว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะสามารถตั้งกระทู้ถามในปัญหาใด ๆ ก็ได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่หรือการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร, เรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารในการบริหารงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารจะต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้เป็นที่พึงพอใจของผู้ตั้งกระทู้ถามทั้งในด้านข้อเท็จจริงหรือแถลงนโยบายในข้อปัญหาที่สมาชิกซักถาม เพราะกระทู้ไมใช่เพียงความประสงค์

ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะทราบข้อเท็จจริงบางอย่างจากฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรงวิธีหนึ่ง ซึ่งอาจกลายเป็นผู้ติดต่อเปิดอภิปรายทั่วไปได้ถ้าหากฝ่ายบริหารตอบกระทู้แล้วยังไม่เป็นที่พึงพอใจของบรรดาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหลาย จึงอาจกล่าวได้ว่ากระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตัวในการบริหารงานอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม กระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ยื่นให้ฝ่ายบริหารตอบเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรงก็จริง แต่ว่ามีน้ำหนักเบาเพราะว่า การยื่นกระทู้ถามของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่อฝ่ายบริหารนั้นจะมีลักษณะเป็นการประนีประนอมมากกว่าที่จะรัดคอฝ่ายบริหาร หรือทำให้ฐานะของฝ่ายบริหารสั่นคลอน และเมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับคำตอบจากกระทู้ถามแล้ว เรื่องทั้งหลายย่อมระงับไป แต่ถ้าหากว่าฝ่ายบริหารตอบกระทู้ไม่เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบ่อยครั้ง หรือไม่ยอมตอบกระทู้ถามบ่อย ๆ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ย่อมเป็นผลเสียแก่ฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

สำหรับกรุงเทพมหานครสมาชิกสภาทุกคนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร แต่ในช่วงปี 2533 - 2536 ฝ่ายบริหารได้ตอบกระทู้ถามทุกข้อที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ถามมา โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังไม่เคยอ้างสิทธิดังกล่าวเพื่อไม่ตอบกระทู้เลย

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการควบคุมนโยบายไม่ทำให้ฝ่ายบริหารกระทำไปในทางที่ไม่ชอบไม่ควร เป็นการยับยั้งการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารที่อาจผิดพลาดและส่งผลเสียหายต่อกรุงเทพมหานครได้ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครรู้สึกว่าคุณมีอำนาจที่จะติดตามการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ที่อาจจะกระทบกับพระองค์บ้างหรือไม่คำนึงถึงความต้องการโดยรวมของประชาชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นกันก็จะเกิดความรู้สึกว่าคุณเองมีหน้าที่ที่จะต้องตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหาร และเมื่อได้ตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนก็ย่อมจะเกิดความรู้สึกว่าคุณเองได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีคำตอบ

ที่ประชาชนต้องการทราบไปบอกกล่าวได้อย่างถูกต้อง

ประธานสภากรุงเทพมหานครมีเอกสิทธิ์แต่ผู้เดียวในการพิจารณาว่ากระทู้ใดสมควร อนุญาตให้ถามได้และมีลักษณะเช่นใด เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือไม่ มาชออนุญาตตามความพอใจของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม และเลขานุการสภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้แจ้งคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ตั้งกระทู้ไปยังสมาชิกเจ้าของกระทู้ นั้น โดยปกติแล้วฝ่ายบริหารจะตอบกระทู้กลับมาภายในสามสิบวันหรือแล้วแต่ความยากง่ายของเรื่อง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะได้รับอนุญาตให้ถามได้ครั้งละหนึ่งกระทู้ถามต่อการประชุมสภาครั้งหนึ่ง ๆ แม้ว่าจะยื่นกระทู้ไว้หลายกระทู้ก็ตาม เมื่อฝ่ายบริหารได้ตอบกระทู้แล้วสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเจ้าของเรื่องมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะยังไม่หมดประเด็น

ตารางที่ 4.16 แสดงจำนวนกระทู้ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครซักถามฝ่ายบริหารในช่วงปี 2529 - 2536

พ.ศ.	จำนวนกระทู้
2529	1
2530	21
2531	22
2532	35
2533	35
2534	49
2535	32
2536	59

จากสถิติแสดงถึงจำนวนกระทู้จะเห็นว่าในช่วง 2533 - 2536 จำนวนกระทู้ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าในช่วง 2529 - 2532 ที่เป็นช่วงระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองต่างพรรคกันเสียอีก และจากการวิจัยยังพบต่อไปอีกว่าจำนวนกระทู้ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยื่นซักถามฝ่ายบริหารนั้นส่วนใหญ่ของจำนวนกระทู้กลับไม่ได้มาจากฝ่ายเสียงข้างน้อย หรือสมาชิกที่ต่างพรรคการเมืองกันกับฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร แต่กลับเป็นว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลัง เป็นผู้ที่ยื่นกระทู้ซักถามฝ่ายบริหารในกิจการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อดูจากตารางที่ 4.17 จะพบว่าในช่วงสองปีหลังของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคือ ปี 2535 - 2536 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นเสียงข้างน้อยไม่ได้ยื่นกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารเลย

ตารางที่ 4.17 แสดงจำนวนกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคการเมืองต่างกับฝ่ายบริหาร และที่สังกัดพรรค/กลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ในช่วงปี 2529 - 2536

พ.ศ.	พรรค/กลุ่มเดียวกัน	ต่างพรรคกัน
2529	-	1
2530	-	21
2531	-	22
2532	-	35
2533	30	5
2534	43	3
2535	32	-
2536	59	-

จากสถิติที่ปรากฏในตารางที่ 4.17 จะพบว่าในช่วงสี่ปีของการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อยมีการยื่นกระทู้ถามเพียงแค่ 8 เรื่องเท่านั้น และจากการศึกษาลงไปในรายละเอียดยังได้พบอีกว่า ในปี 2533 กระทู้ถามทั้ง 5 เรื่องของสมาชิกต่างพรรคมาจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว คือ นายสุธา ชันแสง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชากรไทย และในปี 2534 กระทู้ถามทั้ง 3 เรื่องของสมาชิกต่างพรรค มาจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวอีกเช่นกันโดยในปีนี้ กระทู้ถามทั้ง 3 กระทู้เป็นของ นายประดิษฐ บัวน้ำจืด สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ สังกัดอิสระ และปรากฏว่าในปี 2535 ทั้งนายสุธา ชันแสง และ นายประดิษฐ บัวน้ำจืด ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลของการลาออกว่าเพื่อไปลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังจะมีขึ้นในปีนั้น ซึ่งผลปรากฏว่า นายสุธา ชันแสง ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคพลังธรรม ส่วนนายประดิษฐ บัวน้ำจืด ไม่ได้รับการเลือกตั้ง

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อยในช่วงปี 2533-2536 ทำให้ได้ทราบว่า นายสุธา ชันแสง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่นั้นมีฐานะ เป็นแกนนำของพรรคประชากรไทยในสภากรุงเทพมหานคร ส่วนสมาชิกท่านอื่นในขณะนั้นก็ล้วนแต่เป็นสมาชิกหน้าใหม่ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้น ดังนั้นการทำงานต่าง ๆ รวมทั้งการตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายในสภากรุงเทพมหานครจึงเป็นหน้าที่ของ นายสุธา ชันแสง เสียเป็นส่วนใหญ่ และสมาชิกที่สังกัดพรรคประชากรไทยก็ล้วนแต่มาจากเขตเลือกตั้งบริเวณเขตชานเมืองจึงมีลักษณะที่พวกเขาเรียกตัวเองกันว่า "เป็นลูกทุ่ง" เน้นการเข้าหาประชาชนมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในสภากรุงเทพมหานคร เพราะเห็นว่าเสียงสนับสนุนมีน้อยเกินกว่าที่จะลงคะแนนเสียงในเรื่อง ๆ ใดก็ได้ ประกอบกับในช่วงต่อมาหลังจากที่ นายสุธา ชันแสง ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแล้ว สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคประชากรไทยอีกท่านหนึ่ง คือ นายวิชาญ จิตรจาร์ตัน ก็ได้มีปัญหาคความไม่พอใจต่อ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย จึงได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยออกไปอีก และพอดีกับการเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่พรรคประชากรไทยได้รับผลกระทบในบางส่วน และปัญหาที่ย้ายที่ทำการพรรคใหม่ จึงยิ่งทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคประชากรไทยขาดการติดต่อประสานงาน และรวมตัวประชุม

กันไต้ยาก ดังนั้น เมื่อเหลือสมาชิกในสังกัดพรรคประชาชนไทยเพียง 4 คน ต่างคนจึงเน้นการลงพื้นที่มากกว่า เพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน³⁵

สำหรับรายละเอียดของกระทู้ถามที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในช่วงปี 2533 และปี 2534 มีดังนี้

- (1) กระทู้ถามเรื่อง นโยบายนการบริหารของกรุงเทพมหานคร ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533
- (2) กระทู้ถามเรื่อง ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2533
- (3) กระทู้ถามเรื่อง อาคารสูง ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2533
- (4) กระทู้ถามเรื่อง สถานีวิทยุกระจายเสียงกรุงเทพมหานคร ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2533
- (5) กระทู้ถามเรื่อง สำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533
- (6) กระทู้ถามเรื่อง การระงับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยที่มีลักษณะเป็นกลุ่มอาคาร ของนายประดิษฐ บัวน้ำจืด เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2534
- (7) กระทู้ถามเรื่อง โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะ "สวนหลวง ร.๕" ของนายประดิษฐ บัวน้ำจืด เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2534
- (8) กระทู้ถามเรื่อง โครงการก่อสร้าง "บึงรับน้ำหนองบอน" ของนายประดิษฐ บัวน้ำจืด เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2534

ส่วนในด้านของกระทู้ที่มาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคเดียวกันกับฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะมีจำนวนมากและทำให้ต้องมีการตอบกระทู้ในทุกครั้งของการประชุมสภา

³⁵สัมภาษณ์ นายอนุสรณ์ บันทอง, 27 มีนาคม 2539.

กรุงเทพมหานครก็ตาม ฝ่ายบริหารไม่ได้มีความรู้สึกว่าการตั้งกล่าวเป็นเรื่องรุนแรงแต่อย่างใด เพราะการตั้ง ก็คือ การซักถามเกี่ยวกับข้อสงสัยของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การตั้งจะมีผลก็กับข้าราชการของกรุงเทพมหานครมากกว่า เพราะข้าราชการจะต้องตอบการตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร และเข้ามาชี้แจงต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะถ้าชี้แจงไม่ได้หรือไม่ดีฝ่ายบริหารก็จะไปตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานนั้นอีกที การตั้งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจึงมีประโยชน์ช่วยให้การทำงานของข้าราชการดีขึ้น รมัตถะหวังตัวในการทำงานมากขึ้น³⁶

2. การยื่นญัตติ

ญัตติ หมายถึง เรื่องหรือปัญหาหรือข้อเสนอสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครเพื่อขอมติของสภาในการให้ความเห็นชอบ ญัตติที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสนอจะต้องมีสมาชิกผู้อื่นร่วมลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน แต่ญัตติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครรับรองในการเสนอ

ญัตติที่มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครจึงมีด้วยกัน 2 แบบ ดังนี้คือ

2.1 ญัตติที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยื่นต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อขอความเห็นชอบ ญัตติในลักษณะนี้มีความสำคัญมาก เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหลายฉบับ (อาทิเช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533) ได้บัญญัติไว้ว่ากิจการหรือการกระทำใดบ้างที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องนำเรื่องเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อขอความ

³⁶สัมภาษณ์ นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 5 มีนาคม 2539.

เห็นชอบก่อนดำเนินการ อานาจนส่วนนี้เองที่สภากรุงเทพมหานครสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีความถูกต้องและสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ก็มีกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอีกหลายประการที่ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครก่อนการดำเนินการ ทั้งนี้ก็เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหลัก

ในส่วนการเสนอญัตติขอความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้เอง ที่หากว่าสมาชิกส่วนใหญ่หรือเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายเดียวกันกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถขอคะแนนเสียงข้างมากได้แล้วจะทำให้การดำเนินงานบริหารต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยมติเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครเกิดความรวดเร็วในการพิจารณา ไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวให้เกิดความล่าช้าหรือถ่วงเวลาจนไม่สามารถดำเนินงานนั้นได้

ตารางที่ 4.18 แสดงจำนวนญัตติที่ฝ่ายบริหารยื่นเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อขอความเห็นชอบในช่วงปี 2529 - 2536

พ.ศ.	จำนวนญัตติที่เสนอ
2529	2
2530	2
2531	1
2532	1
2533	8
2534	32
2535	16
2536	8

จากตารางที่ 4.18 จะเห็นว่าในช่วงที่สภากรุงเทพมหานครมีเสียงข้างมากที่เป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารแล้ว มีเรื่องที่ถูกเสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครในจำนวนที่สูงมาก ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้สัมภาษณ์ว่า³⁷ "สมัยก่อนเรื่องไหนที่เราจะไม่ผ่านเราก็จะไม่เสนอเข้าไปเพราะเสียเวลา สภาฯเป็นคนละฝ่ายกับผู้ว่าฯก็จะดึงงาน งานไหนที่เป็นผลงานให้ผู้ว่าฯ โครงการนั้นก็ได้รับอนุมัติยาก แต่ถ้าพรรคเดียวกันงานก็จะเร็ว เพราะถือเป็นผลงานของพรรคเดียวกัน" ดังนั้นในช่วงปี 2533 - 2536 จึงมีมติขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก และปรากฏว่าในช่วงนี้มีโครงการใหญ่ ๆ ได้รับการริเริ่มขึ้นอย่างมาก เช่น โครงการก่อสร้างสะพานลอยรถยนต์ข้ามทางแยกต่าง ๆ จำนวน 15 สะพาน, โครงการเดินเรือในคลองของกรุงเทพมหานคร, โครงการทะเลสุดรอคอยเพื่อทางลัด, โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับรัชดาภิเษก - วิภาวดี, โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์, โครงการรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร, โครงการบำบัดน้ำเสียรวม, โครงการกำจัดขยะ, โครงการป้องกันน้ำท่วม, โครงการก่อสร้างสำนักงานเขตใหม่อีก 12 แห่ง และโครงการขยายโรงพยาบาล เป็นต้น

สำหรับรายละเอียดของการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครต่อมติที่ฝ่ายบริหารได้เสนอ ในช่วงปี 2533 - 2536 มีดังนี้

- (1) ในปี 2533 มีมติขอความเห็นชอบที่ฝ่ายบริหารเสนอทั้งหมด 8 มติ ได้รับการอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานครหมดทั้ง 8 มติ โดยทุกมติพิจารณาแล้วเสร็จภายในวันที่เสนอ
- (2) ในปี 2534 มีมติขอความเห็นชอบที่ฝ่ายบริหารเสนอทั้งหมด 32 มติ ได้รับการอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร 30 มติ ไม่ได้รับการอนุมัติ 1 มติ และฝ่ายบริหารขอถอน 1 มติ (โดยให้เหตุผลว่ารัฐบาลกลางให้เงินสนับสนุนในโครงการนี้เอง) มีมติที่ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นภายในวันที่เสนอจำนวน 29 มติ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

เพื่อพิจารณาก่อนให้ความเห็นชอบ 2 ญัตติ และหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เสร็จสิ้นสภากรุงเทพมหานครลงมติเห็นชอบให้อนุมัติ 1 ญัตติ และไม้อนุมัติ 1 ญัตติ

(3) ในปี 2535 มีญัตติขอความเห็นชอบที่ฝ่ายบริหารเสนอทั้งหมด 16 ญัตติ ได้รับการอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร 15 ญัตติ ฝ่ายบริหารขอถอนเนื่องจากหลักฐานไม่ครบ 1 ญัตติ มีญัตติที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติภายในวันที่เสนอจำนวน 12 ญัตติ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาก่อนให้ความเห็นชอบ 3 ญัตติ และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จก็ได้รับการอนุมัติทั้ง 3 ญัตติ

(4) ในปี 2536 มีญัตติขอความเห็นชอบที่ฝ่ายบริหารเสนอทั้งหมด 8 ญัตติ ได้รับการอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานครทั้ง 8 ญัตติ โดยทุกญัตติได้รับการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นภายในวันที่เสนอ

ในช่วงระยะเวลาสี่ปีที่เสียงข้างมากมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน กับฝ่ายบริหาร ญัตติขอความเห็นชอบที่ฝ่ายบริหารเสนอได้รับการอนุมัติทั้งหมด 61 ญัตติ จากที่ยื่นเสนอ 64 ญัตติ โดยฝ่ายบริหารขอถอนออกไปเอง 2 ญัตติ และสภากรุงเทพมหานครไม้อนุมัติ 1 ญัตติ ซึ่งญัตติขอความเห็นชอบที่ไม่ได้รับการอนุมัติในครั้งนั้น คือ ญัตติขอความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงการอนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานคร ซึ่งสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2533 (ฉบับที่ 1) งบรายจ่ายพิเศษจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาดจำนวน 200 ล้านบาท ให้สำนักรักษาความสะอาดจัดซื้อที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อกำจัดมูลฝอย 1,000 ไร่ เปลี่ยนมาเป็นเพื่อให้สำนักแพทย์จัดซื้อที่ดิน เพื่อขยายโรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่ 2 งาน 66.55 ตารางวา เป็นเงิน 123 ล้านบาท แต่เกิดมีประเด็นความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายสภากรุงเทพมหานครเห็นว่ามีการซื้อขายผ่านนายหน้า ซึ่งผิดระเบียบเรื่องการพัสดุของกรุงเทพมหานคร แต่ข้าราชการที่ทาเรื่องเสนอบอกว่าถูกต้องไม่ได้เป็นการซื้อขายผ่านนายหน้า เพียงแต่เป็นบริษัทตัวแทนฝากขายเท่านั้น จึงมีการอภิปรายกันอย่างมากในสภากรุงเทพมหานคร และต่อมาก็ได้มีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นมาพิจารณาก่อนอนุมัติ และผลการลงมติหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ ได้ไปศึกษาและนำมาชี้แจงต่อสภากรุงเทพมหานคร ก็ปรากฏว่ามีผู้เห็นชอบกับญัตตินี้ 13 คน และไม่เห็นชอบกับญัตตินี้ 28 คน ฝ่ายบริหารได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เป็น

เพราะฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร เห็นว่ามีการขัดกันในเรื่องของกฎหมาย เป็นประเด็นถกเถียงในรายละเอียดของการปฏิบัติมากกว่าที่จะไม่เห็นด้วยในนโยบาย³⁸ ส่วนในฝ่ายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบุคคลที่เป็นแกนนำในการอภิปรายแสดงความเห็นที่ไม่ด้วยกับระเบียบวิธีปฏิบัติก็ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า³⁹

ฝ่ายบริหารเคยยื่นขอซื้อที่โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์รื้อยกกว่าล้าน แต่ผ่านนายหน้าผมเป็นคนอภิปรายเองว่าซื้อไม่ได้ เพราะผิดข้อบัญญัติเรื่องที่สุด ครั้งนั้นพลังธรรมก็เป็นเสียงข้างมาก เราประชุมกันที่พรรคก่อนฝ่ายบริหารก็ตอบเราไม่ได้ เห็นชัดว่ามีปัญหา ครั้งนั้นเป็นพริวทครั้งแรกและก็มีมติว่าไม่ซื้อ ต้องให้ดำเนินการซื้อใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารก็ไม่พอใจผมแต่ผมถือว่าผมต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผู้บริหารไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติบางคนอาจมีผลประโยชน์ซึ่งผมยอมรับไม่ได้

ในเรื่องดังกล่าวข้างต้นไม่น่าจะถือว่าเป็นลักษณะของความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหารแต่ประการใด เนื่องจากเป็นเรื่องที่ข้าราชการในระดับผู้ปฏิบัติได้เสนอเรื่อง que เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคพลังธรรมส่วนใหญ่จึงไม่เห็นชอบด้วย และก็ไม่ปรากฏว่ามี การให้ข่าวในเรื่องนี้แก่สื่อมวลชนเพื่อโจมตีกันและกันแต่ประการใด และในปีต่อมาฝ่ายบริหารก็ได้ยื่นอุทธรณ์ขอความเห็นชอบในเรื่องนี้กลับเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้สภากรุงเทพมหานครก็ได้พิจารณาเห็นชอบแล้วเสร็จภายในวันเดียว ให้อนุมัติยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นค่าจัดซื้อที่ดินในการขยายโรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์จากเจ้าของที่ดินรายเดิม แต่มีราคาที่สูงขึ้นกว่าในปีที่แล้วอีกประมาณ 1 ล้าน 5 แสนบาท

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ สัมภาษณ์ นายธนา ชีรวินิจ, 15 มีนาคม 2539.

เกี่ยวกับความรวดเร็วในการพิจารณาอนุมัติขอความเห็นชอบต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้เสนอมานั้น ในบางครั้งก็ได้สร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางคนเช่นกัน แต่ก็ไม่สามารถที่จะกระทบเสียดังมากของสภากรุงเทพมหานครได้ ดังเช่น นายสนชัย สิริสิงห์ ได้อภิปรายในการยื่นญัตติขอความเห็นชอบของกรุงเทพมหานครในการท่อนี้ ผู้กั้นงบประมาณปี 2535 เพื่อเป็นค่าก่อสร้างถนนเชื่อมร่วมมิตรจากถนนรัชดาภิเษกถึงถนนประชาอุทิศ⁴⁰

กรมฯ ได้ทราบคำตอบแล้ว ด้วยความขอบคุณ สรุปลงแล้วก็คือเวลาเพียงพอและท่านแนะนำให้ใช้วิธีตั้งกระทู้ถามซึ่งก็เหมือนกับทุก ๆ คราวที่ทางสภาได้สอบถาม กรณีการตั้งกระทู้ขึ้นกับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณากลับกรองนั้นมีความแตกต่างกันมาก การตั้งกระทู้ขึ้นเป็นกรณีที่เกิดการนั้นปฏิบัติดำเนินไปแล้วไม่สามารถจะป้องกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่ชอบมาพากลหรือความบกพร่องในเรื่องวิธีการงบประมาณก็ดี ดังที่ได้เรียนแล้วว่า หากทราบโดยยังไม่แก้กฎหมายหรือแก้ไขให้ถูกต้อง ก็จะต้องมีการขออนุมัติก่อนผู้กั้นงบประมาณก่อสร้างเพิ่มเติมในลักษณะนี้ทะเลาะเข้ามาอีกไม่ขาดสายนับจำนวนไม่ถ้วน ซึ่งน่าเสียดายเวลาน่าจะนำไปพิจารณาเรื่องอื่นไม่ใช่เรื่องธุรการลักษณะนี้ ส่วนที่ทางฝ่ายบริหารอ้างว่า การที่ขอก่อนผู้กั้นเป็นเพียงการจองไว้เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการอนุมัติซึ่งงบประมาณประจำปีก็ถูกต้อง นั้นแหละครับคือเหตุที่สภาฯ แห่งนี้มีความคิดอย่างยิ่ง ในการขออนุมัติงบประมาณประจำปีนั้นเราได้มีการพิจารณากันอย่างเข้มข้นดุเดือด และอย่างละเอียดถี่ถ้วนทุกบาททุกสตางค์ แต่พอเวลาเพิ่มเติมขึ้นมาเป็นจำนวนมากบางครั้งราวเกินกว่าห้าสิบลเปอร์เซ็นต์อย่างนี้แล้ว เราก็ใช้เวลาเพียงครึ่งชั่วโมง และโดยที่ไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ศึกษาอย่างชัดเจน นั่นคือความขัดข้องและความตะขิดตะขวงใจของสภาฯ แห่งนี้กระผมในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งขอยอมรับว่ามีความรู้สึกอย่างนั้นจริง ๆ ไม่ได้คิดว่าจะมีผู้ใดทุจริตหรือคอร์รัปชัน แต่ว่าในเรื่องของวิธีการที่ไม่ถูกต้องนั้นสมควรที่จะได้รับการแก้ไข เพราะฉะนั้น

⁴⁰รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 2) ประจำปีพุทธศักราช 2534, วันพุธที่ 16 มกราคม 2534, หน้า 17.

กรณีดังกล่าวถ้าหากว่ากิจการที่ขอก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสาทรเราได้ตั้งคณะกรรมการ และกรณีถนนประชาอุทิศนี้ไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นมาจะเป็นชาติที่แข่งกัน โดยที่ เราไม่มีโอกาสที่จะไปอธิบายให้กับประชาชน เข้าใจได้หรือสื่อมวลชนได้เข้าใจได้เลย ว่า ทำไมจึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อถ่วงถ่วง ท้าวมงานนี้จึงไม่ตั้งคณะกรรมการฯ ทั้ง ๆ ที่มีเวลาเหลือเฟือพอมากกว่างานนั้นตั้งเยอะ

เมื่อนายสนชัย สิริสิงห ใต่อภิปรายเสร็จสิ้นก็ได้เสนอญัตติให้สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นเพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการ แต่ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภาฯ ผู้ใดรับรองญัตติดังกล่าว ดังนั้นญัตติขอความเห็นชอบของฝ่ายบริหารในครั้งนี้จึงผ่านการพิจารณา ได้รับการอนุมัติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาใน รายละเอียดก่อนให้ความเห็นชอบแต่ประการใด

2.2 ญัตติที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยื่นต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อเสนอแนะการทำงาน ญัตติในลักษณะนี้จะถูกเสนอโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและต้องมีสมาชิกผู้อื่นร่วมรับรองด้วยอีกอย่างน้อยสองคน ซึ่งผิดกับการยื่นกระทู้ที่เป็นเอกสิทธิ์ เฉพาะตัวไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกผู้อื่นรับรอง ญัตติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ยื่นต่อสภากรุงเทพมหานครต่างกับญัตติที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยื่นต่อสภากรุงเทพมหานคร ตรงที่ว่าญัตติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกฎหมายบังคับให้ต้องยื่นเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครเพื่อขอการอนุมัติ เป็นการให้อำนาจแก่สภากรุงเทพมหานคร ในการควบคุมการดำเนินงานที่บางอย่างของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือขอบเขตอำนาจบังคับไว้ให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือระบุให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามญัตติข้อเสนอแนะของสภากรุงเทพมหานคร และตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลักฉบับนี้ ก็ต้องการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของตนอย่างเต็มที่อยู่แล้ว จึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมิให้สามารถก้าวเข้าไปในการดำเนินงานอันอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ดังนั้นแม้ว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะยื่นญัตติเพื่อเสนอแนะให้กรุงเทพมหานครกระทำเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ก็ไม่มีผลทางกฎหมายที่จะไปบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามได้ และกิจการใดที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติตามก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ

ของฝ่ายบริหารเองที่จะเลือกปฏิบัติได้ ทั้งนี้อาจจะเพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันหรือเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าเร่งด่วนอยู่แล้ว

ตารางที่ 4.19 แสดงจำนวนผู้ตติเสนอแนะที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสนอขอความเห็นชอบต่อสภากรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2529 - 2536

พ.ศ.	จำนวนผู้ตติเสนอแนะ
2529	7
2530	21
2531	29
2532	13
2533	26
2534	37
2535	25
2536	46

แม้ว่าจากตารางที่ 4.19 จะเห็นสถิติการยื่นผู้ตติเสนอแนะของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2533 - 2536 จะมีสูงมากกว่าในช่วงสี่ปีก่อนหน้านั้นก็ตาม แต่จากที่ได้กล่าวให้ทราบแล้วว่าผู้ตติเสนอแนะนี้ไม่มีผลบังคับให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นจำนวนผู้ตติดังกล่าว จึงอาจแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารรีบเร่งรัดการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่าที่จะใช้ผู้ตติเป็นเครื่องควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะผู้ตติที่เสนอส่วนมากจะเป็นเรื่องของรายละเอียดในวิธีปฏิบัติมากกว่าที่จะเป็นการควบคุมานเรื่องนโยบาย

สำหรับในเรื่องที่ผู้ตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่แม้ว่าสภากรุงเทพ

มหานครจะมีมติเห็นชอบด้วย และมีหนังสือยืนยันมติดังกล่าวส่งไปยังฝ่ายบริหารทุกเรื่องก็ตาม แต่กลับไม่ได้รับความสนใจปฏิบัติตามมากเท่าที่ควรนี้ทางเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือ นายสุนัย เศรษฐบุญสร้างได้ให้ความเห็นว่า⁴¹

มติส่วนใหญ่ที่ ส.ก. เสนอจะเป็นมติเกี่ยวกับงานประจำ ดังนั้นเราก็ต้องดูข้อจำกัดและงบประมาณของเราด้วย ถ้าเห็นว่าทำได้เราก็จะรับทำ เพราะงาน กทม. เป็นเหมือนงานแม่บ้าน ทำให้ปัญหาหมกมุ่นคงไม่หมด และสภาฯ ก็ไม่ค่อยได้ตรวจสอบด้วยว่าฝ่ายบริหารได้ทำตามมติหรือไม่

ส่วนด้านสมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ก็รู้สึกไม่พอใจที่มติเสนอแนะของสภากรุงเทพมหานครไม่ได้รับการเอาใจใส่จากทางฝ่ายบริหารเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายในสภากรุงเทพมหานครของ เรือเอกวีระ จันทรศรี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรมว่า⁴²

กระผมใคร่ขอฝากข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ตั้งแต่กระผมได้เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น ได้มีการตั้งกระทู้ถามและมีการยื่นญัตติทุกครั้งที่มีการประชุม มติต่าง ๆ ทางสภาฯ ก็ได้อนุมัติเพื่อรับมติเพื่อเสนอฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการต่อไป แต่เท่าที่กระผมได้ติดตามและสังเกตการณ์นั้นยังไม่ได้เห็นว่าญัตติที่เสนอไปนั้นได้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นมา กระผมรู้สึกว่าท่านสมาชิกทั้งหลายก็ได้อาศัยโอกาสบรรยายความทุกข์ยากของตนเองและบรรยายการหาเสียงเพื่ออนาคตในที่สุดก็ลงมติเอกฉันท์ให้รับมตินั้นไปดำเนินการทุกรายการไป แต่ปรากฏว่ายังมีไม่มีการแจ้งให้ทราบหรือว่ามีได้มีผลงานอันใดที่เกิดขึ้น ว่าญัตติเหล่านั้นได้ผล

41 สัมภาษณ์ นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 5 มีนาคม 2539.

42 รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร, สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 1 (ครั้งที่ 4) ประจำปีพุทธศักราช 2536, วันพุธที่ 27 มกราคม 2536, หน้า 29 - 30.

อย่างไรบ้าง เพราะฉะนั้นโอกาสที่กระผมใคร่ขอกราบเรียนท่านประธานสภาฯ ผ่านไปยังฝ่ายบริหารว่าขอได้โปรดสนใจและเอาจริงเอาจังกับอดีตหรือกระทู้ และได้แจ้งให้สภาทราบ เพราะมิฉะนั้นแล้วสมาชิกทั้งหลายที่ผูกพันกับประชาชนนั้นจะรู้สึกละอายประชาชนที่ต้องไปแก้ตัวในด้านต่าง ๆ นานา ขอขอบคุณครับ

จากคำพูดอภิปรายของเรือเอกวีระ จันทร์ศรี จึงเป็นการยืนยันอีกครั้งว่าในส่วนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็รู้สึกไม่พอใจที่ฝ่ายบริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญกับอดีตที่ได้เสนอไปเท่าที่ควร ซึ่งในเรื่องนี้ นายสุธรรม นทีทอง อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคพลังธรรม ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า⁴³ "เวลาพวกเราอภิปรายฝ่ายบริหารก็เหมือนรับฟัง แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนักเพราะฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญกับเรื่องที่ ส.ก. เสนอ คือ เขาจับฟังแต่ไม่รับทำ" ซึ่งจากความเห็นที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้แสดงออกมา ก็ยังเป็นการยืนยันถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องปฏิบัติตามการแนะนำของสภากรุงเทพมหานครในการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของกฎหมาย ที่ต้องการแยกอำนาจระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างสิ้นเชิง

แม้ว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนมากจะทราบถึง การแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจนของฝ่ายสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหารก็ตาม แต่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ยังคงยืนยันอดีตเสนอแนะการทำงานให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพราะฝ่ายสภากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจก้าวเข้าเข้าไปในส่วนของการบริหารได้เลย ดังนั้นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้กระทำจึงเกิดจากความริเริ่มของฝ่ายบริหารแต่โดยฝ่ายเดียวอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่เมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร กลับมองเห็นปัญหาความทุกข์

⁴³สัมภาษณ์ นายสุธรรม นทีทอง, 12 มีนาคม 2539.

ร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ แต่ตนไม่มีอำนาจฝ่ายบริหารที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหรือสั่งการข้าราชการโดยตรงได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครในการบอกกล่าวปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบแทน ซึ่งทำให้หวังผลในทางปฏิบัติได้น้อย เพราะฝ่ายบริหารก็มีนโยบายและปัญหาที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนเช่นกัน จึงไม่สามารถที่จะตอบสนองข้อ เสนอแนะของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ในทุก ๆ กรณี เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากร แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ยังนิยมที่จะยื่นญัตติ เสนอแนะกันอยู่

ในส่วนของพรรคเสียงข้างน้อยก็มีการยื่นญัตติ เสนอแนะต่อฝ่ายบริหารเช่นกัน แม้ว่าญัตติต่าง ๆ ดังกล่าวจะไม่ค่อยได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม

ตารางที่ 4.20 แสดงจำนวนญัตติ เสนอแนะที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่างพรรคกับฝ่ายบริหารได้ยื่นต่อสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2533 - 2536

พ.ศ.	จำนวนญัตติ พรรคเดียวกัน	จำนวนญัตติ ต่างพรรคกัน
2533	24	4
2534	36	1
2535	25	-
2536	43	4

จากตารางที่ 4.20 จะเห็นได้ว่าจำนวนญัตติ เสนอแนะที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นเสนอต่อที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร เพื่อขอมติเห็นชอบ ก็อยู่ในเกณฑ์ที่น้อยมากและในบางปี

ไม่มีการณ์ยื่นอุทธรณ์เสนอแนะฝ่ายบริหารต่อสภากรุงเทพมหานคร เลขที่ ๑ ในส่วนของรายละเอียด
 อุทธรณ์เสนอแนะของฝ่ายเสียงข้างน้อย ที่บางอุทิศร่วมเสนอกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัด
 พรรคพลังธรรมมีดังนี้

(1) อุทธรณ์เรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครดูแลการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ
 ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบ
 ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(2) อุทธรณ์ด้วยวาจาเรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำ
 ฟ้าเน่าเสียฝั่งธนบุรี ของนายสุธา ชันแสง เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งสภา
 กรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(3) อุทธรณ์เรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครเร่งปรับปรุงพื้นที่ชายทะเล เขต
 บางขุนเทียน ของนายสุธา ชันแสง และนายสุรชัย ม่วงศิริ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม
 พ.ศ. 2533 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(4) อุทธรณ์ด้วยวาจาเรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครควบคุมการบริหารงานใน
 ตลาดนัดจตุจักรทั้งสองแห่ง ของนายศิริ ประเสริฐกรรม และพ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริรักษ์ เมื่อ
 วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(5) อุทธรณ์ด้วยวาจาเรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครต่อท่อน้ำประปาให้ชาวสวนหลวง
 ริมคลองประเวศ ของนายประดิษฐ์ บัวน้ำจืด และนายอรรถ แพทย์กุล เมื่อวันที่ 17
 เมษายน พ.ศ. 2534 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(6) อุทธรณ์ด้วยวาจาเรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครขุดลอกคูคลองเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำ
 ภัยแล้งในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร ของนายไพฑูริย์ อิศระเสรีพงษ์, นางยุพา ไชยกุลงามดี
 และนายศักดิ์ จันทรเทพ เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2536 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็น
 ชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(7) อุทธรณ์ด้วยวาจาเรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ชาย
 ทะเลบางขุนเทียนเพื่อป้องกันน้ำกัดเซาะตลิ่ง ของนายสุรชัย ม่วงศิริ นายภูมิ ยุทธนพงษ์พันธ์
 และนายศักดิ์ จันทรเทพ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็น
 ชอบให้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร

(8) อุทธรณ์เรื่อง ขอให้กรุงเทพมหานครจัดสร้างสวนสาธารณะและตลาด
 นันทนาการในพื้นที่ฝั่งธนบุรี ของนายสุรชัย ม่วงศิริ, นายณรงค์ ถนอมกุลบุตร และนางประทุม

ฉิมน้อย เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2536 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นยันมติให้ฝ่ายบริหาร

(9) ผู้ตติเรื่อง ำที่กรุงเทพมหานครกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุมการประกอบกิจการเดินเรือโดยสารประจำทาง ของนายศิริ ประเสริฐกรรม, นายอนุสรณ์ บันทอง และนายสนชัย สิริสิงห เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2536 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบให้ยื่นยันมติให้ฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่าผู้ตติเสนอแนะส่วนใหญ่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารรีบเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือเป็นการเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้แก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่การจัดสรรงบประมาณยังไม่แล้วเสร็จ หรืออยู่ในระหว่างที่กำลังศึกษาหาข้อมูลเพื่อดำเนินการอยู่แล้วนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี ในด้านของฝ่ายสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางส่วนก็ยังเห็นว่า การที่ฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามผู้ตติเสนอแนะนั้น ส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องของการเสนอมติของสภากรุงเทพมหานครให้แก่ฝ่ายบริหารทราบ คือ มีแต่หนังสือยื่นยันมติและชื่อเรื่องเท่านั้น ส่วนในรายละเอียดข้อมูลและใจความสำคัญนั้นไม่ได้มีการแจ้งให้แก่ฝ่ายบริหารทราบแต่อย่างใด

3. การเป็นคณะกรรมการสภา

คณะกรรมการสภานี้หมายถึง คณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภานานเรื่องต่าง ๆ ได้ 6 คณะ และหากมีความจำเป็นสภากรุงเทพมหานคร จะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ คณะกรรมการคณะหนึ่งจะมีจำนวนอย่างน้อยห้าคนและอย่างมากไม่เกินเก้าคน คณะกรรมการสามัญมีวาระการปฏิบัติหน้าที่คราวละสองปี และเมื่อครบสองปีแล้วให้สภากรุงเทพมหานครเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นใหม่แทนคณะเดิม ซึ่งกรรมการคนเดิมอาจได้รับเลือกตั้งอีกก็ได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญทุกคณะ คือ การกระทำการหรือ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยการ เชิญหรือเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจ การหรือเรื่องที่กำลังศึกษาอยู่นั้น แล้วรายงานผลการพิจารณาแก่สภากรุงเทพมหานครหรือเสนอ แนะนำข้อคิดเห็นแก่ฝ่ายบริหาร ถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะอาจตั้งคณะอนุกรรม การขึ้นช่วยพิจารณารายละเอียดในเรื่องที่เป็นหน้าที่อยู่นั้นได้

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานครนั้น จะแบ่ง หน้าที่รับผิดชอบของตนออกไปตามคณะต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นเกี่ยวกับการนั้น อำนาจที่สำคัญของคณะ กรรมการสามัญ ก็คือ การเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาชี้แจงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ พร้อมทั้งมีการออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่ทำให้สมาชิก สภากรุงเทพมหานครได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกระทำหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพราะได้รับทราบข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ทำให้สมาชิก สภากรุงเทพมหานครสามารถเข้าใจสภาพของการปฏิบัติงานและปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิด ขึ้น รวมทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการและติดตามผลการปฏิบัติงานว่าได้ดำเนินการ ไปตามที่ได้มีการขอร้องขอร้องมาไว้หรือไม่ นอกจากนี้คณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ ยังจะได้ รับทราบข้อบกพร่องในข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่ล้าสมัย ที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานบริการ ประชาชนกระทำได้อย่างไม่เต็มที่ ซึ่งจะ เป็นกระบวนการที่จะรับทราบปัญหาและหาหนทางแก้ไข ต่อไป

ผลงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะออกมาใน รูปของข้อ เสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือมีการซักถามเป็นกระทู้ต่อฝ่ายบริหาร หรือเสนอผู้ตติเสนอแนะการปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายบริหาร หรือในบางกรณีก็เสนอร่างข้อบัญญัติเข้า สู่สภากรุงเทพมหานครเพื่อให้มีกฎหมายบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อาทิเช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการขุดดิน การถมดิน ที่คณะกรรมการโยธา และสาธารณสุขปโภค และคณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ได้เสนอเข้าสู่สภา กรุงเทพมหานครและได้รับการพิจารณาเห็นชอบ ซึ่งได้มีการประกาศใช้เป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการสามัญประจำสภาจึงมีส่วนช่วยในการกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารรีบเร่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และบางส่วนของกระทู้และมติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ได้รับทราบข้อเท็จจริงมาจากการเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานี้อีกด้วย ส่วนผลดีอีกประการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับจากการเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา ก็คือ การได้เข้าหาประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นการเยี่ยมเยียนในลักษณะที่เป็นทางการ ทำให้ประชาชนได้เห็นถึงการดำเนินงานได้ชัดเจน นอกจากนี้ การออกมารับทราบข้อมูลของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ยังทำให้มีประโยชน์ในเวลาที่มีการพิจารณางบประมาณประจำปีอีกด้วย เพราะ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางคนจะพิจารณาตัดงบเพื่อแปรญัติไปให้แก่หน่วยงานหรือท้องที่ที่ตนไปรับทราบปัญหาและมีการขอความช่วยเหลือมา

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมการก็ไม่ได้มีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารแต่อย่างไร เพราะแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่คณะกรรมการสามัญในการเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจงเพื่อทราบข้อเท็จจริงได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทลงโทษสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มาชี้แจงให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเพียงระดับรองลงมาที่ไม่ได้รับทราบข้อมูลมาชี้แจง หรือในกรณีที่มาชี้แจงเลย และในกรณีที่ทราบถึงความไม่ชอบมาพากลหรือได้รับข้อมูลที่ไม่ชัดเจนก็กระทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งถึงที่สุดแล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้นั้นได้ ถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผย หรือใช้วิธีการยื่นญัติเสนอแนะซึ่งก็ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายว่าฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามอีกเช่นกัน ส่วนการที่จะใช้วิธีเสนอร่างข้อบัญญัติเพื่อควบคุมการดำเนินการก็จะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณา และต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอีกจำนวนมาก ดังนั้น ผลประโยชน์ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับจากการเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภามากที่สุดก็คือ การรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เสียงข้างมากของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหารมาจากพรรคเดียวกัน การรับทราบข้อมูลของฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่จะตัดทอนเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยได้

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภามีวาระคราวละสองปี และเมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็นสภากรุงเทพมหานครจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่ม

ขึ้นอีกเมื่อไหร่ก็ได้ คณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2533 - 2536 อันเป็นช่วงที่พรรคพลังธรรมเป็นเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานครจึงมีคณะกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

1.1 ในช่วงปี 2533 - 2534 ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|------------|
| (1) นายถาวร เตรโชชัยวุฒิ | พลังธรรม |
| (2) นายสุธา ชันแสง | ประชากรไทย |
| (3) นายประดิษฐ์ บัวน้ำจืด | อิสระ |
| (4) นายทวี ฒ ลาปาง | พลังธรรม |
| (5) นางดวงเดือน ทรงสกุล | พลังธรรม |
| (6) น.ส.ทัศนีย์ นันทภุษา | พลังธรรม |
| (7) นายไกรพล บรรลเณ | พลังธรรม |
| (8) นางยุพา ไชยกุลงามดี | พลังธรรม |
| (9) นายอิทธิ พิณีพรตติก | พลังธรรม |

1.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------|------------|
| (1) นายสุธา ชันแสง | ประชากรไทย |
|--------------------|------------|

แต่ต่อมาได้ลาออกไป จึงเลือกนายโรวิทช์ ธารณา พรรคมวลชน ให้ดำรงตำแหน่งแทน

- | | |
|--------------------------|------------|
| (2) นายณรงค์ ถนอมกุลบุตร | ประชากรไทย |
| (3) นายทวี ฒ ลาปาง | พลังธรรม |
| (4) นางดวงเดือน ทรงสกุล | พลังธรรม |
| (5) นางยุพา ไชยกุลงามดี | พลังธรรม |
| (6) น.ส.ทัศนีย์ นันทภุษา | พลังธรรม |
| (7) นายอิทธิ พิณีพรตติก | พลังธรรม |
| (8) นายไกรพล บรรลเณ | พลังธรรม |

2. คณะกรรมการศึกษาและสวัสดิการสังคม

2.1 ในช่วงปี 2533 - 2534 ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|----------|
| (1) นายบุญส่ง สุภวัชรเสรีกุล (ประธาน) | พลังธรรม |
|---------------------------------------|----------|

- | | |
|------------------------------------|------------|
| (2) นางมุสดี วงศ์กำแหง (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายวิชาญ จิตรจารย์ | ประชากรไทย |
| (4) นายประเสริฐ สาระไชย | พลังธรรม |
| (5) นายแก้ว แห้วสันตติ | พลังธรรม |
| (6) นายอาทร บุญมาเลิศ | พลังธรรม |
| (7) นายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม | พลังธรรม |
| (8) นางประทุม นิมน้อย | พลังธรรม |
| (9) นายวัชรชัย ปิยนนทยา | พลังธรรม |

2.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------|
| (1) นางมุสดี วงศ์กำแหง (ประธาน) | พลังธรรม |
| (2) นายสวัสดิ์ สุรัชย์สิทธิวิทย์ (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายประเสริฐ สาระไชย | พลังธรรม |
| (4) นางสงบ ตีระกุล | พลังธรรม |
| (5) นายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม | พลังธรรม |
| (6) นายชาพีอี อรุณพลทรัพย์ | พลังธรรม |
| (7) นางประทุม นิมน้อย | พลังธรรม |

3. คณะกรรมการโยธาและสาธารณูปโภค

3.1 ในช่วงปี 2533 - 2534 ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|------------|
| (1) นายทวี หอวัง (ประธาน) | พลังธรรม |
| (2) ร.ต.มานิต ชูวานนท์ (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายเอี่ยม อรามรักษ์ | พลังธรรม |
| (4) นายสวัสดิ์ สุรัชย์สิทธิวิทย์ | พลังธรรม |
| (5) นายเอนก หุดังคบดี | พลังธรรม |
| (6) นายอนุสรณ์ ปั่นทอง | ประชากรไทย |
| (7) นายภูมิ ยุคชนพงษ์พันธ์ | พลังธรรม |
| (8) นายมาโนช มีสัตถาน | พลังธรรม |
| (9) นายรุ่งเรือง พงศ์วรินทร์ | พลังธรรม |

3.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------------|-------------|
| (1) นายภูมิ บุคชนพงษ์พันธ์ (ประธาน) | พลังธรรม |
| (2) ร.ต.มานิต ชูวานนท์ (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายสมมาตร วงศ์ช่างหล่อ | พลังธรรม |
| (4) นางยุพดี วิภัติภูมิประเทศ | พลังธรรม |
| (5) นายแดง พันธุ์เตี้ย | พลังธรรม |
| (6) นายไพฑูรย์ อีสระเสรีพงษ์ | ประชาธิปไตย |
| (7) นายสุรชัย ม่วงศิริ | ประชากรไทย |
| (8) นายธวัชชัย ปิยนนทยา | พลังธรรม |

4. คณะกรรมการรักษาความสะอาด การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

4.1 ในช่วงปี 2533 - 2534 ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------|
| (1) นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ (ประธาน) | พลังธรรม |
| (2) นายวิรัตน์ พรรคชนกร (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายทรงศักดิ์ ชื่นสนธิ์ | พลังธรรม |
| (4) พล.ต.ต.สถาพร วิมุตตานนท์ | พลังธรรม |
| (5) นายชาพี้อ อรุณพลทรัพย์ | พลังธรรม |
| (6) นายศิริ หวังบุญเกิด | พลังธรรม |
| (7) นายอัคคี ศรีทราชัยกุล | พลังธรรม |
| (8) นายธวัชชัย สิทธิเวช | พลังธรรม |
| (9) นายประจวบ อึ้งภากรณ์ | พลังธรรม |

4.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------|
| (1) นายธวัชชัย สิทธิเวช (ประธาน) | พลังธรรม |
| (2) นายทรงศักดิ์ ชื่นสนธิ์ (รองประธาน) | พลังธรรม |
| (3) นายแก้ว แห้วสันตติ | พลังธรรม |
| (4) นายวิรัตน์ พรรคชนกร | พลังธรรม |
| (5) นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ | พลังธรรม |
| (6) นายศิริ หวังบุญเกิด | พลังธรรม |

- (1) พ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริภักษ์ (ประธาน) พลังธรรม
- (2) นายสนชัย สิริสิงห (รองประธาน 1) พลังธรรม
- (3) นายศิริ ประเสริฐกรรม (รองประธาน 2) ประชากรไทย
- (4) นายอรรถ แพทย์กุล พลังธรรม
- (5) นายศิริ น่วมพิทักษ์ พลังธรรม
- (6) นายอนุสรณ์ บุญนิคย์ พลังธรรม

แต่ต่อมาได้ถึงแก่กรรม จึงแต่งตั้งนายประดิษฐ์ บัวน้ำจืด ให้ดำรงตำแหน่งแทน

- (7) นายธนา ชีรวินิจ พลังธรรม
- (8) นายศักดิ์ จันทรเทพ พลังธรรม
- (9) นายสุธรรม นทีทอง พลังธรรม

6.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- (1) นายสนชัย สิริสิงห (ประธาน) พลังธรรม
- (2) นายศิริ ประเสริฐกรรม (รองประธาน) ประชากรไทย
- (3) นายศิริ น่วมพิทักษ์ พลังธรรม
- (4) นายชาติกล้า ประกอบผล พลังธรรม
- (5) เรือเอกวีระ จันทรศรี พลังธรรม
- (6) นายอนุสรณ์ บันทอง ประชากรไทย
- (7) นายบุญส่ง ศุภวัชรเสรีกุล พลังธรรม

7. คณะกรรมการประสานและติดตามผลการปฏิบัติงานตามงบประมาณของกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการชุดนี้สภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นชอบให้ตั้งเพิ่มขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2534)

7.1 ในช่วงปี 2534 ประกอบด้วย

- (1) นายอัคคี ศรีทราชัยกุล พลังธรรม
- (2) นายถาวร เตรีชชัยวุฒิ พลังธรรม
- (3) นายสุธรรม นทีทอง พลังธรรม
- (4) นายวรรณ ขอประเสริฐ พลังธรรม
- (5) นายสุธา ชันแสง ประชากรไทย

- | | |
|---------------------------------|-----------|
| (6) นายศักดิ์ จันทรเทพ | พลั้งกรรม |
| (7) นายชิงชัย บัณฑกรากิวัฒน์ | พลั้งกรรม |
| (8) นายธนา ชีรวินิจ | พลั้งกรรม |
| (9) พ.อ.พิบูลศักดิ์ นาศิริรักษ์ | พลั้งกรรม |

7.2 ในช่วงปี 2535 - 2536 ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|-----------|
| (1) นายวราธร ขอบประเสริฐ (ประธาน) | พลั้งกรรม |
| (2) นายเอี่ยม อร่ามรักษ์ (รองประธาน) | พลั้งกรรม |
| (3) นายชิงชัย บัณฑกรากิวัฒน์ | พลั้งกรรม |
| (4) นายธรรมรัตน์ นาคสุริยะ | พลั้งกรรม |
| (5) นายเอนก หุตังคบดี | พลั้งกรรม |
| (6) นายถาวร เตชะชัยวุฒิ | พลั้งกรรม |
| (7) นายอาทร บุญมาเลิศ | พลั้งกรรม |
| (8) นายอัคคี ศรีทราชัยกุล | พลั้งกรรม |

จากการจัดสรรสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงในตำแหน่งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า พรรคพลั้งกรรมซึ่งเป็นพรรคเสียงข้างมากสามารถกระจายสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดให้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญในแต่ละคณะได้อย่างค่อนข้างจะผูกขาด ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าพรรคเสียงข้างน้อยมีจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่น้อยมาก คือ มีเพียง 6 คนเท่านั้นที่ไม่ได้มาจากพรรคพลั้งกรรม (เพราะนายวิชาญ จิตรจารย์ได้ลาออกจากพรรคประชากรไทยเนื่องจากมีปัญหากับหัวหน้าพรรค และได้ย้ายไปอยู่พรรคพลั้งกรรมแทนในช่วงปี 2535) ดังนั้นเมื่อมีการจัดสรรตำแหน่งกันตามสัดส่วนโควตาแล้ว ในคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจึงมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อยคณะละประมาณ 1 คน เกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรตำแหน่งของคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ นี้ นายสุธรรม นทีทอง อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลั้งกรรมได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า⁴⁴ "สำหรับเรื่องคณะกรรมการ

⁴⁴สัมภาษณ์ นายสุธรรม นทีทอง, 12 มีนาคม 2539.

สามัญประจำสภาเรามีโควตาแบ่งให้ตามสัดส่วน แต่ตำแหน่งประธานเราไม่ได้ให้สัดส่วนพลังธรรม จะเอาไว้หมด แต่กรรมการได้เป็นทุกท่าน" ซึ่งข้อมูลในตรงนี้สอดคล้องกับความรู้สึกร่วมของสมาชิก สภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อยที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญ โดยนาย อนุสรณ์ บั้นทอง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคประชากรไทยได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า⁴⁵ "ในช่วงนั้นเราได้เป็นแค่กรรมการเท่านั้น ไม่มีใครได้เป็นประธานคณะกรรมการสามัญเลย และ ยิ่งในระดับสภาเรายังไม่มีบทบาทอะไรเลย รองหนึ่ง รองสอง พรรคพลังธรรมก็เอาไปหมด" และนายณรงค์ ถนอมกุลบุตร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคประชากรไทย ได้ให้ความเห็น เพิ่มเติมต่ออีกว่า⁴⁶ "ตำแหน่งประธานที่พรรคเสียงข้างน้อยจะได้เป็น มีอยู่แค่ในระดับประธาน ของคณะอนุกรรมการเท่านั้น ในคณะกรรมการสามัญเราไม่ได้ตำแหน่งอะไรเลย เขาเป็นหมด" จึงเห็นได้ว่าเป็นการทำงานของสภากรุงเทพมหานครสมาชิกที่สังกัดพรรคพลังธรรมสามารถที่จะควบคุมการทำงานได้เกือบจะทุกระดับ เพราะในระดับสภากรุงเทพมหานครตำแหน่งสำคัญ ๆ คือ ตำแหน่งประธาน และรองประธาน พรรคพลังธรรมก็ควบคุมไว้ได้หมด และในระดับของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตำแหน่งประธานของทุกคณะสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรมก็ยังครองไว้ได้หมดทุกคณะเช่นกัน และแม้ว่าในช่วงปี 2533 - 2534 จะมีรองประธานสภาคนที่สองมาจากพรรคประชาธิปัตย์ ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครของพรรคเสียงข้างมากได้ โดยนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของตนในขณะนั้นว่า⁴⁷ "ผมเป็นรองประธานสภา ผมจึงต้องนั่งอยู่ข้างบนตลอดและต้องเป็นตามมารยาท แม้ผมเองจะอยู่พรรคประชาธิปัตย์แต่เมื่อเป็นรองประธานสภา การอภิปรายต่าง ๆ ก็เลยน้อย" ลักษณะเช่นนี้จึงมองได้ว่าเป็นการผูกขาดอำนาจ โดยเสียงข้างมากขึ้นในสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งก็เป็นลักษณะที่หลีกเลี่ยงได้ยากเพราะสมาชิก ส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันที่มีวิสัยอยู่ในระดับสูงพรรคหนึ่ง

45 สัมภาษณ์ นายอนุสรณ์ บั้นทอง, 27 มีนาคม 2539.

46 สัมภาษณ์ นายณรงค์ ถนอมกุลบุตร, 23 มีนาคม 2539.

47 สัมภาษณ์ นายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์, 29 มีนาคม 2539

เมื่อเกิดลักษณะที่เรียกว่าได้ว่าเป็นการผูกขาดโดยเสียงข้างมากขึ้นในสภากรุงเทพมหานคร จึงเกิดความรู้สึกขึ้นในสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อยว่า การที่มีสมาชิกจำนวนมากเป็นพรรคเดียวกับฝ่ายบริหารแล้วจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์เบาบางลงไป ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคประชาธิปัตย์ เกี่ยวกับการทำงานในส่วนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาว่า⁴⁸

การควบคุมฝ่ายบริหารผมทำได้แต่ไม่เต็มที่ ผมเป็นคณะกรรมการโยธาผมทัดทานได้ แต่ในคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เป็นคณะของฝ่ายบริหารทั้งหมด ผมก็ไม่รู้ว่าเขาจะทำงานกันอย่างไรผมไม่รู้เรื่อง แต่ในคณะกรรมการโยธา เช่น เรื่องบสร้างสะพาน 15 แห่ง ลิปแห่งแรกใช้ขังบสองพันกว่าล้าน ห้าแห่งหลังใช้ขังพันแปดร้อยกว่าล้าน สรุปล้างบสร้างสะพานทางแยก 15 แห่ง ใช้ขังสี่พันกว่าล้านบาท รู้สึกว่างบประมาณมันแพงมาก ที่หน้าม.เกษตรและหน้าเขตบางกะปิแห่งละห้าร้อยกว่าล้าน ผมเสนอให้มีการตรวจสอบเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจง ผลสุดท้ายเจ้าหน้าที่ก็อ้อม ๆ แอ้ม ๆ คือผมเห็นว่าลิปตัวแรกก็แพงอยู่แล้ว แต่ห้าตัวหลังยิ่งแพงขึ้นไปอีก ผมก็ถามว่ามีมาตรฐานในการกำหนดราคาอย่างไร เจ้าหน้าที่สำนักการโยธา ก็บอกว่าเพิ่มให้ 15 เปอร์เซ็นต์ ก็เป็นค่าสินค้าขึ้นราคาอะไรต่าง ๆ ซึ่งผมว่ามันไม่สมเหตุผล เรียกมาชี้แจงจริง ๆ ก็ให้เหตุผลว่าเป็นเหล็กพิเศษซึ่งไม่สามารถหาราคามาตรฐานได้ ซึ่งก็จบกัน ผมได้ใจได้ตรวจสอบแล้ว ส่วนในคณะอื่นที่เป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมดเขาคงไม่ตรวจสอบอย่างที่ผมเสนอให้ทราบ ส่วนผมเองก็ทัดทานไม่ได้อยู่แล้วเพราะเขาเป็นเสียงข้างมาก พอลงมติในสภาฯ หรือ ในคณะกรรมการโยธา ผมก็รู้แล้วว่าแพ้แต่อย่างน้อยก็ได้มีการตรวจสอบ ซึ่งครั้งต่อไปก็ควรที่จะเข้มงวดมากขึ้นในการก่อสร้างสะพานแบบนี้

จากคำให้สัมภาษณ์ของนายไพฑูรย์ อิศระเสรีพงษ์ จะเห็นได้ว่า การทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบการทำงานของฝ่าย

⁴⁸เรื่องเดียวกัน.

บริหารได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เกือบเก้าสิบเปอร์เซ็นต์พร้อมที่จะยกมือให้แก่งฝ่ายบริหารอยู่แล้ว และการที่จะมาโจมตีฝ่ายบริหารที่สังกัดพรรคเดียวกันก็จะทำให้เป็นการเสียภาพพจน์อันดีของพรรคการเมืองนั้นได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารของสภากรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นการยื่นกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การอนุมัติญัตติให้แก่งฝ่ายบริหาร การยื่นญัตติเสนอแนะแก่งฝ่ายบริหาร และการเป็นคณะกรรมการสภา เมื่อสมาชิกเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหารมาจากพรรคเดียวกันแล้ว ระบบดังกล่าวแทบจะไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการทำงานของฝ่ายบริหารเลย เพราะจากเหตุผลประการที่หนึ่ง คือ ตัวระบบการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่สภากรุงเทพมหานครนั้น ก็มีอำนาจในตัวอยู่น้อยอยู่แล้ว เนื่องจากการปกครองของกรุงเทพมหานครจะ เน้นที่ความเข้มแข็งและความคล่องตัวในการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและทีมงาน มากกว่าจะให้ อำนาจแก่สภากรุงเทพมหานครในการควบคุมถ่วงดุลย์อำนาจ อันจะส่งผลให้การบริหารงานไม่สามารถตอบสนองกับปัญหาที่มีมากมายในกรุงเทพมหานครได้ ดังนั้นไม่จำเป็นต้องให้อำนาจแก่สภากรุงเทพมหานครเพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เพียงใด กฎหมายก็จะให้กลไกหรือเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะใช้ป้องกันตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพแทบทุกกรณีไป อาทิเช่น ในการตอบกระทู้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้นั้นได้ถ้าเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร หรือการยื่นญัตติเสนอแนะของสภากรุงเทพมหานครก็ไม่มีผลบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม หรือในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมลงนามไม่น้อยกว่าสองในห้า แต่ก็ไม่มีสิทธิที่จะลงมติในเรื่องที่เปิดอภิปราย หรือในการเป็นคณะกรรมการสภาที่กระทำได้เพียงเสนอแนะแนวทางให้แก่งฝ่ายบริหารเท่านั้นซึ่งไม่มีผลบังคับไว้อีกเช่นกัน กล่าวคือ กฎหมายได้แยกอำนาจระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานครออกจากกันอย่างเด็ดขาด ไม่สามารถที่จะก้าวถ่วงอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันได้ และเหตุผลประการที่สอง คือ แม้กฎหมายจะได้แยกอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาดก็ตาม แต่ถ้าหากว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจเข้มแข็งในตัวอยู่แล้วสามารถประสานความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานครได้แล้ว ก็ยิ่งจะทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะในการทำงานของฝ่ายบริหารในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดให้ต้องได้รับความ

เห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครเสียก่อน ดังนั้นถ้าฝ่ายสภากรุงเทพมหานครเห็นประโยชน์ของการทำงานที่รวดเร็วของฝ่ายบริหารว่ามีความสำคัญแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารได้รับประโยชน์จากการพิจารณาให้ความเห็นชอบที่รวดเร็ว ไม่ถึงโอกาสเหนียวรั้งหรือขัดขวางเพราะเห็นว่าจะสร้างชื่อเสียงให้แก่ฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว และในเมื่อมาจากพรรคการเมืองเดียวกันแล้วผลงานที่ได้จะถือว่าเป็นความสามารถของพรรคในการบริหารงานรับใช้ประชาชน ซึ่งพรรคสามารถนำไปใช้ประกอบในการหาเสียงได้อย่างมาก ดังนั้นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบที่ควรจะต้องเข้มงวดตามอำนาจที่จัดได้ว่ามีอยู่น้อยแล้วจึงมีความเบาบางลงไปด้วย แต่ถ้าหากว่าฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานครมาจากพรรคการเมืองต่างพรรคกัน การตรวจสอบในประเด็นเหล่านี้ก็จะทวีความเข้มข้นขึ้น เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องการสร้างผลงานและชื่อเสียงให้ปรากฏแก่ประชาชน ดังนั้นการที่จะปล่อยให้อีกฝ่ายหนึ่งสร้างผลงานอันเป็นชื่อเสียงให้แก่พรรคของตนง่าย ๆ จึงเป็นไปด้วยความยากลำบากขึ้น เช่น มีการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น หรือการไม่อนุมัติให้ผ่านโครงการ หรือตัดทอนงบประมาณให้มากที่สุด หรือให้ข่าวแก่สื่อมวลชนเพื่อกล่าวหากัน เป็นต้น

การทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคหลังกรรม

ในการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครว่าต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิสมัครได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าสมัครแล้วว่าเป็นเขตกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครนั้นการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะเสนอตัวเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตนั้น โดยที่ไม่มีบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางหรือสถาบันใดรับรองก็จะเป็นการยากที่จะได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งถือได้ว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นถ้าต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้งแล้ว ส่วนใหญ่จึงต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นสถาบันที่ให้การรับรองคุณสมบัติของตนในการเสนอตัวเข้าเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคหลังกรรมได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากที่สุด โดยมีสมาชิกพรรคหลังกรรมที่ได้รับเลือกตั้งให้ให้เข้า

ไปตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถึง 50 คน จากจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีด้านขณะนั้น 57 คน และจากการวิจัยได้พบว่าเหตุที่พรรคพลังธรรมสามารถได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าวอย่างท่วมท้น ประเด็นหลักมาจากกระแสความนิยมชมชอบในตัว พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นหลัก จึงส่งผลให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคพลังธรรมได้รับเลือกตั้งตามพลตรีจำลองไปด้วย

พรรคพลังธรรมในขณะนั้นได้ชื่อว่าเป็นพรรคที่มีวินัยพรรคเข้มแข็งมากพรรคหนึ่ง และยังเป็นพรรคที่มีฐานคะแนนเสียงอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยอาศัยความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม และความสมณะของพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรม ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสมัยที่สอง พร้อมกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคพลังธรรมอีก 50 คน จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในรูปแบบใหม่เกิดขึ้นมา คือ ความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยผ่านทางระบบพรรคการเมือง เพราะเมื่อเสียงส่วนใหญ่ของสภากรุงเทพมหานครซึ่งมีสูงถึงร้อยละแปดสิบแปดมาจากพรรคการเมืองเดียวกันแล้ว การจะลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ตามที่ใช้กันในระบอบประชาธิปไตยที่อาศัยเสียงข้างมาก หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ คะแนนเสียงที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นเกณฑ์แล้ว หากว่าในการปรึกษาหารือในระดับพรรคสามารถตกลงในข้อสรุปร่วมกันได้แล้วก็สามารถที่จะลงมติในเรื่องใด ๆ ได้เสมอ

เมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคการเมืองจึงส่งผลให้การทำงานของสมาชิกทุกคนมีสองสถานะด้วยกัน คือ สถานะที่หนึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในสถานะนี้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครทุกคนทราบดีว่าตนเองได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้เข้ามาเป็นตัวแทนในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีความถูกต้องชัดเจน และบริสุทธิ์ ยุติธรรม และสถานะที่สองอยู่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่

แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องสังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนมากยังคงต้องอาศัยพรรคการเมืองเพื่อช่วยให้ตนได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อลงสมัครในนามของพรรคการเมืองก็ต้องยอมรับใน

ระบบการทำงานของพรรคการเมืองนั้นไปด้วย และการทำงานในระบบพรรคมีสังกัดย่อมจะดีกว่าการทำงานแบบอิสระไม่มีพรรคพวกเช่นกัน

ระบบกลไกพรรคที่พรรคพลังธรรมใช้เพื่อควบคุมบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่อยู่ภายในสังกัดของพรรคที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมหารือร่วมกันในหมู่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยการประชุมร่วมกันนี้จะมีขึ้นเพื่อกำหนดท่าทีและแนวทางของพรรคในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีการประชุมกันในสภา เพื่อให้สมาชิกของพรรคได้รับทราบแนวทางอันจะได้ปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและพร้อมเพรียงกัน⁴⁹

ในสมัยประชุมของสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดพรรคพลังธรรมจะมีการประชุมเพื่อหารือในข้อสรุปร่วมกันเป็นประจำทุกวันจันทร์ก่อนที่จะมีการประชุมสภากรุงเทพมหานครกันในวันพุธ ซึ่งในการประชุมกันในวันจันทร์นี้ในบางครั้งฝ่ายบริหารก็จะมาร่วมประชุมด้วยเพื่อชี้แจงในประเด็นที่ต้องการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงมติเห็นชอบ และภายหลังจากที่ได้มีการประชุมพรรคเสร็จสิ้นลงก็จะได้มีการลงมติร่วมกันในระดับพรรคก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและพร้อมเพรียงกันในเวลาไปลงมติด้านที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร

สำหรับส่วนของรายละเอียดของการประชุมในระดับพรรคของพรรคพลังธรรมจะมีอะไรบ้างนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรมในขณะนั้นได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ อาทิเช่น นางผุสดี วงศ์กานแหง อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรมได้ให้สัมภาษณ์ว่า⁵⁰

ก่อนประชุมสภา กทม. เราต้องไปคุยกันก่อนว่าใครเสนอญัตติ ตั้งกระทู้ ต้องไปพูดคุยกันวันที่ประชุมพรรคก่อนพูดถึงวัตถุประสงค์ สก. ท่านอื่นก็จะฝากคำถามกระทู้ไปในวันนั้นเลย

⁴⁹กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 227.

⁵⁰สัมภาษณ์ นางผุสดี วงศ์กานแหง, 27 มีนาคม 2539.

ถ้าผู้ใดที่คิดจะทำให้อายุหรือพรคนเสียหาย เราก็จะอนุญาตให้ออก โดยไม่ยอมให้กระทบกระเทือนฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นญาติ กระทั่งที่ไม่ดี ก็จะถูกให้ออก โดยที่เจ้าตัวอาจจะแก้งไม่มาหรือไม่อยู่ตอนเสนอ กระทั่งหรือญาตินั้นก็ตกไป ส่วนงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ เขาก็จะเอาออกมาชี้แจงให้ สก. เข้าใจ เพื่อจะได้ไม่ต้องไปนั่งเถียงกันนสภาให้เป็นภาพที่ไม่ดี

นายธนา ชีรวินิจ อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า⁵¹ "ทุกอาทิตย์ที่จะมีการประชุมสภา เราจะมาประชุมพรรคกันมีการเอาระเบียบวาระเข้ามาพิจารณาว่า เรื่องนี้จะตัดสินอย่างไรว่าจะเอาอย่างไรกันให้แน่นอนก่อน" และนายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า⁵² "จะมีการประชุมพรรคก่อนเข้าประชุมสภาก่อนวันสองวันเพื่อหาข้อยุติ คือ เถียงให้มันเสร็จแล้วสรุปออกมาว่าจะเอาอย่างไร ซึ่งทุกพรรคก็ต้องทำทุกพรรคต้องออกมาเป็นเสียงหนึ่งเดียว เห็นด้วยก็เห็นด้วยหนึ่งเดียว ไม่เห็นด้วยก็ไม่เห็นด้วยหนึ่งเดียว นั่นคือระบบ"

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรม จะต้องมีการประชุมกันเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันของสมาชิกในพรรคก่อนที่จะมีการลงมติในสภากรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากพรรคพลังธรรมเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานคร เมื่อมีการกำหนดมติมาแล้วจากที่ประชุมพรรคจึงทำให้เกิดลักษณะของการผูกขาดทางอำนาจในสภากรุงเทพมหานครที่ชัดเจนขึ้น เพราะลาพังของเสียงข้างน้อยก็ไม่สามารถจะตัดทานเสียงข้างมากได้อยู่แล้ว และเมื่อมาเจอระบบมติพรรคการเมืองเข้า จึงแทบไม่เปิดโอกาสให้แก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยในการอภิปรายโหม่นนำการลงมติในสภากรุงเทพมหานครได้เลย

เมื่อพรรคพลังธรรมสามารถครองตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานครได้ทั้งใน

⁵¹สัมภาษณ์ นายธนา ชีรวินิจ, 15 มีนาคม 2539.

⁵²สัมภาษณ์ นายวีระพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ, 25 มีนาคม 2539.

ตำแหน่งของฝ่ายบริหาร และเป็นเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นนี้แล้ว การทำงานในหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรม เพื่อตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครอาจจะกระทำไม่ได้เต็มที่นัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารมีฐานะ เป็นถึงหัวหน้าพรรคที่พวกตนสังกัดอยู่ และจากข้อบังคับพรรคพลังธรรมจะ เห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคมีอำนาจในพรรคสูงมาก เพราะทุกตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคจะถูกจัดสรรโดยหัวหน้าพรรค ดังนั้นศูนย์กลางของอำนาจภายในพรรคจึงอยู่ที่หัวหน้าพรรค และในการพิจารณาจัดสรรบุคคลเพื่อลงรับเลือกตั้งจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคก่อนทุกคน เพราะฉะนั้น เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารของพรรคมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร และยังมี การแต่งตั้งบุคคลในระดับคณะกรรมการบริหารพรรคอีกหลายท่านให้มาช่วยทำงานของฝ่ายบริหาร ดังที่ได้แสดงไว้แล้วข้างต้น จึงทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีฐานะ เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ต้องปฏิบัติตามมติพรรคเกิดความเกรงใจในระดับหนึ่ง และส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งทำให้การควบคุมและตรวจสอบในบางส่วนเบาบางลงไป

ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่อยู่ในสังกัดเดียวกับฝ่ายบริหารจนทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางส่วนรู้สึกว่าคุณปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ไม่เต็มที่ มีสาเหตุอันเนื่องมาจากความเกรงใจที่มีอยู่ในพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ และด้วยความเคารพนับถือจนถึงขั้นบุญคุณต่าง ๆ ที่มีต่อกันระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของพรรคกับ "ผู้ใหญ่" ของพรรค มีส่วนอย่างมากที่จะช่วยให้เกิดการประนีประนอมหรือยอมซึ่งกันและกันเมื่อ เกิดปัญหาขึ้น⁵³

สำหรับการประนีประนอมและความเกรงใจกัน ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่ใช้ระบบพรรคการเมืองเป็นกลไกในการควบคุมกันแบบไม่เป็นทางการ จะ

⁵³ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 231-232.

เห็นได้ว่าฝ่ายสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบและถูกร้องขอในเรื่องต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์และถือเป็นผลงานของพรรคจากการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยฝ่ายบริหารของพรรคที่มีฐานะเป็นฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครด้วย ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรมได้ให้ความคิดเห็นไว้ อาทิเช่น นายธนา ชีรวินิจ อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรมได้ให้ข้อมูลว่า⁵⁴

ต้องเรียนว่าเราเป็นฝ่ายเดียวกัน การสนับสนุนกันทางการเมืองเกิดขึ้นแน่นอนเพราะฉะนั้นการควบคุมมีประสิทธิภาพหรือไม่คงพูดตรงนั้นไม่ได้ เป็นลักษณะของการเอื้อประโยชน์ เพราะเป็นพรรคเดียวกันอยู่แล้วและเป็นการสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ มีปัจจัยมีงบประมาณเต็มที่เพื่อให้เกิดผลงานเราจะเน้นตรงนั้นมากกว่า ดังนั้นโอกาสการบริหารจึงเรียบร้อยแน่นอน คุณกันรู้เรื่องไปคุยกันที่พรรคแล้วมาลงมติในสภา แต่มีผลเสียที่ว่าบางครั้งพรรคครอบงำสมาชิกโอกาสตรวจตามกฎหมายจะไม่เกิดขึ้น ความเกรงใจระหว่างสภาฯ กับฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นแน่นอน ผู้บริหารมักเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคแต่ สก. ส่วนใหญ่จะเป็นแค่สมาชิกธรรมดา เมื่อมีปัญหาจะต้องตรวจสอบซักถามขึ้นมา ฝ่ายสภามักจะเกรงศักดิ์ศรีของฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นเกิดปัญหาในการตรวจสอบในการทำงานแน่นอน แต่ถ้าต่างพรรคจะตรวจสอบทุกระบบทุกขั้นตอน ฝ่ายบริหารจะทำงานด้วยความรอบคอบ ฝ่ายสภาฯ ก็ถือว่าจะต้องตรวจสอบเป็นหน้าที่เพราะเป็นคนละพรรคคนละพวกกัน แต่ปัญหาคือ บางโครงการที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าจำเป็นแต่ฝ่ายสภาเห็นว่ายังไม่จำเป็นเพียงพอก็อาจจะไม่ผ่าน . . . พรรคเราไม่ควบคุม สก. แต่เมื่อ สก. ทำงานไปแล้ว มีการตรวจสอบเกิดขึ้นหลายเรื่องที่น่าจะทำความเข้าใจในที่ประชุม บางครั้งเราถูกร้องโดยผู้ใหญ่นายพรรค ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกของ สก. ในพรรคว่าผู้ใหญ่ได้รับข้อมูลไม่ถูกต้อง แต่บางเรื่องฟังว่าจะทำให้เกิดประเด็นทางการเมืองในอนาคต ก็จะถูกขอร้องหรือแกมบังคับให้ลงมติในบางสิ่งบางอย่าง แต่อย่าให้ผมต้องพูดชัดเจนไปกว่านั้นเลย เพราะผมต้องรักษามารยาทด้วย . . . จริง ๆ แล้ว สก. ต้องปฏิบัติตามมติที่ประชุม ถ้าไม่ปฏิบัติก็มีความผิด ซึ่งพรรคจะกำหนดนโยบายต่าง ๆ แต่ในประเด็นที่พรรคไม่เข้าใจในรายละเอียด

⁵⁴สัมภาษณ์ นายธนา ชีรวินิจ, 15 มีนาคม 2539.

ต่าง ๆ ก็อาจจะทำให้การลงมติต่าง ๆ คาดเคลื่อนได้อันนี้เป็นข้อเสีย เพราะคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ได้เป็น สก. จะเข้าใจเรื่องโดยการฟังผู้อื่นพูดเพียงแต่ ห้านาที สิบนาที เป็นไปไม่ได้อันนี้เป็นข้อที่เราจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป แต่ต้องฟังเพราะถ้าเลือกตั้งมา ในนามพรรคก็ต้องฟังมติพรรค

นอกจากนี้ พอ.พิบูลศักดิ์ นาศิริรักษ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรมยังได้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอิทธิพลของคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อีกว่า⁵⁵ "คณะกรรมการบริหารพรรคมีอิทธิพลต่อ สก. แน่นนอน ก่อนจะคัดคนลงจะผ่านคณะกรรมการนี้ จึงมีความสำคัญมากจะถ่วงถ่วงยอม ให้ความเห็นชอบ จะชี้ขาดโดยหัวหน้าพรรค" และนายสุธรรม นทีทอง อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า⁵⁶ "ถ้าเป็นเรื่องสำคัญจะมีมติจากคณะกรรมการบริหารพรรคให้เราต้องปฏิบัติตามและถ้าเป็นการเลือกตำแหน่งประธาน รองประธาน คณะกรรมการบริหารจะกำหนดมาเลยตอนตั้งรองโฆษกฯ คณะกรรมการบริหารพรรคก็กำหนดมา" และนายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้ให้ความเห็นว่า⁵⁷

เวลาฝ่ายบริหารจะ เสนอญัตติหรือข้อบัญญัติเข้าสภา ก็จะมีการคุยกันก่อนประชุมย่อยในหมู่ สก. ร่วมกับฝ่ายบริหาร และถกเถียงหาข้อสรุปก่อนเข้าที่ประชุมสภาฯ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ซึ่งสมาชิกต้องปฏิบัติตามมติพรรคตลอด บางครั้งก็เกิดความผิดพลาด เราไม่สามารถปฏิบัติตามได้ตามความรู้สึกรักของเรา เรามักพร้อมต่อหน้าที่นี้ดีบัญญัติ แต่ต้องยอมรับ เพราะ เป็นมติพรรคเราต้องเห็นด้วยกับมติของที่ประชุมพรรค ถ้าไม่เห็นด้วยจริง ๆ ก็ งดออกเสียง แต่ไม่มีการยกมือคัดค้าน

55 สัมภาษณ์ พอ.พิบูลศักดิ์ นาศิริรักษ์, 20 มีนาคม 2539.

56 สัมภาษณ์ นายสุธรรม นทีทอง, 12 มีนาคม 2539.

57 สัมภาษณ์ นายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม, 25 มีนาคม 2539.

นางมุสดี วงศ์กาแหง อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพรรคพลังธรรม ได้ให้ความ
เห็นเพิ่มเติมว่า⁵⁸

ในบางเรื่องที่สำคัญ เช่น การขออนุมัติเงินสะสมในบางครั้ง ผู้ว่าฯ รองผู้ว่าฯ จะมาอธิบาย
ซึ่งบางทีพูดไม่ได้ในที่สาธารณะในสภาฯ สก. จะรู้กันว่าเราจะต้องอนุมัติ ใครไม่ยกมือด้วย
ก็จะถูกจดชื่อ เพราะในสภาฯ ฝ่ายบริหารจะนั่งอยู่ข้าง ๆ ด้วย และในเรื่องที่ต้องการให้
มันผ่าน เช่นงบประมาณสำคัญเราต้องยกสนับสนุนให้ เช่น ทาสะพาน และระบบ ATC* จะ
มีคำสั่ง ไม่ยกไม่ได้ พูดไปแล้วต้องทำ

ในส่วนของฝ่ายบริหารเองโดย นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง เลขานุการผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครก็ได้ให้สัมภาษณ์⁵⁹ ท่านองเชียงรับว่า ในช่วงนั้นพรรคพลังธรรมมีวินัยพรรคสูง
มากและการที่หัวหน้าพรรคการเมืองมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีส่วนครอบ
งำการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพราะว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง จะสวมหมวก
สองใบ คือเป็นทั้งหัวหน้าพรรค และเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อหัวหน้าพรรคใกล้
ชิดกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ก็จะทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครกระตือรือร้น พออยู่ที่
พรรคก็จะคอยตักเตือนให้กระตือรือร้นอยู่เสมอ และจะมีการหารือกันภายในหมู่สมาชิกกันก่อนเข้า
สู่วาระการประชุม โดยจะถกเถียงกันให้เรียบร้อยก่อน ไม่เข้าไบบยกมือสะเปะสะปะในสภา
กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้การทำงานง่ายและรวดเร็วขึ้น เพราะถือว่าเป็นผลงานของพรรค
และการกระทบกระทั่งกันก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ความขัดแย้งมีอยู่ตลอดเวลา แต่ก็สามารถทำความเข้าใจกัน
เข้าใจกันได้ที่พรรค ทำให้เรื่องต่าง ๆ ไม่มีปัญหา และในส่วนของคณะกรรมการบริหารพรรค
ที่จะไปสั่งสภากรุงเทพมหานครนั้นคงทำไม่ได้ แต่ความเป็นพรรคเดียวกันจึงมีการปรึกษาหารือ

⁵⁸สัมภาษณ์ นางมุสดี วงศ์กาแหง, 27 มีนาคม 2539.

*ATC : Area Traffic Control หรือ โครงการควบคุมระบบสัญญาณไฟจราจร
ด้วยคอมพิวเตอร์

⁵⁹สัมภาษณ์ นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 5 มีนาคม 2539.

ตกลงกันก่อนได้ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญการเป็นพรรคเดียวกันจึงต้องช่วยกันโดยปริยาย เช่น
งบประมาณ ถ้าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่ยกมือให้งบประมาณก็จะออกไม่ได้ ทำให้นางไม่
เดิน ซึ่งในบางกรณีพรรคเดียวกันก็ตรวจสอบกันน้อยบ้างเป็นบางส่วน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสังกัดพรรคการเมืองเดียว
กันกับฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร จะมีเรื่องของระบบพรรคการเมืองเข้ามาเป็นกลไกใน
การควบคุมการทำงานระหว่างกัน และส่งผลให้บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้รับการปฏิบัติไม่เต็ม
ที่ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในระบบของพรรคการเมืองจะมีเรื่องการควบคุมสมาชิกพรรคให้ต้องปฏิบัติตาม
นโยบายหรือมติของพรรค และเมื่อเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารของพรรคการเมืองมาดำรงตำแหน่งเป็น
ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร จึงทำให้เกิดความเกรงใจและเกรงศักดิ์ศรีขึ้นในหมู่สมาชิกที่
เป็นลูกพรรคที่จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ที่มีอีก
สถานะหนึ่งเป็นฝ่ายบริหารของพรรค เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าในการปกครองท้องถิ่นของ
กรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ในระดับโครงสร้างทางอำนาจที่เท่าเทียมกัน
เป็นโครงสร้างที่มีการถ่วงดุลย์กันได้ แต่ในระบบพรรคการเมืองของพรรคพลังธรรมโครงสร้าง
ทางการบริหารจะให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด สมาชิก
พรรคจะต้องอยู่ภายใต้ระดับชั้นของการบังคับบัญชา และกอบรับในช่วงเวลานั้นพรรคพลังธรรม
ได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีวินัยพรรคเข้มแข็งมากที่สุดพรรคการเมืองหนึ่ง จึงทำให้การแยก
บทบาทในสองสถานะกระทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร กล่าวคือ เมื่อระบบพรรคเข้มแข็งสมาชิกพรรคจึง
ต้องอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้บริหารพรรคและต้องปฏิบัติตามมติพรรค แต่เมื่อมา
ปฏิบัติหน้าที่ในสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมี
สถานะภาพที่เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร เพื่อการถ่วงดุลย์อำนาจตามระบบการปกครองท้องถิ่นของ
กรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะแยกบทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองออก
ขณะที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
ของกรุงเทพมหานคร จึงมักก่อให้เกิดการประนีประนอมการปฏิบัติหน้าที่ต่อกัน และมีผลทำให้
การตรวจสอบถ่วงดุลย์มีแนวโน้มที่เบาบางลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลของความสัมพันธ์ในกรณีที่มาจากรอคอยเดียวกัน

จากการวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครว่าจะมีลักษณะเช่นใด เมื่อเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกับฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยได้พบว่า การปกครองของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ต่างจากการปกครองในรูปแบบอื่น เพราะว่าการปกครองของกรุงเทพมหานครได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารก็ไม่ต้องรับผิดชอบการบริหารงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะว่าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบก่อนเข้ารับบริหารงาน เมื่อฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครมีกฎหมายหลักให้อำนาจในการบริหารได้โดยอิสระและคล่องตัวเช่นนี้แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครจะมีหน้าที่อย่างไรบ้าง

ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีหน้าที่หลัก คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามกรอบที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งก็คือ การให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะถ้าหากว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบในร่างงบประมาณแล้วฝ่ายบริหารก็จะไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้จ่ายได้ตามที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตียังสามารถตั้งกระทู้เพื่อซักถามเกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจากฝ่ายบริหารได้อีกด้วย และหน้าที่ประการต่อมาของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การพิจารณาออกกฎหมายเพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่าง ๆ นั้นเอง

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถล่วงล้ำอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมากเช่นในระบบการปกครองรูปแบบอื่นก็ตาม แต่ในการปกครองของกรุงเทพมหานครนี้ก็มีลักษณะที่พิเศษกว่าเขตพื้นที่การปกครองอื่นตรงที่ว่า กรุงเทพมหานครมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นมากที่สุดในประเทศ เป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการที่สำคัญเป็นจำนวนมาก ดังนั้นผู้บริหารของกรุงเทพมหานครจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบให้ได้อย่างรวดเร็วที่สุด เพราะถ้าหากเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครแล้ว จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและกิจการต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครอย่างมาก

ดังนั้นเมื่อประชาชนในกรุงเทพมหานครตัดสินใจเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันให้เข้าไปทำงานร่วมกัน โดยมุ่งหวังที่จะให้การบริหารงานเกิดความรวดเร็วและไม่เกิดความขัดแย้ง อันจะนำมาซึ่งการบริหารงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของชาวกรุงเทพมหานครได้อย่างรวดเร็วและดีที่สุด จึงเป็นที่มาของสมมุติฐานในงานวิจัยนี้ คือ

สมมุติฐานข้อที่หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน

จากการวิจัยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2536 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 50 คน จากทั้งหมด 57 คน มาจากพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เมื่อพรรคพลังธรรมเป็นเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานคร เช่นนี้แล้วส่งผลต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครอย่างไรบ้าง ปรากฏว่าหลังจากที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533 ก็ได้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องเงินสะสม เข้าสู่สภากรุงเทพมหานครในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ ซึ่งในครั้งนั้นเป็นการประชุมสามัญของสภากรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรก ข้อบัญญัติดังกล่าวได้รับการเห็นชอบรับหลักการในวาระที่หนึ่งด้วยมติเอกฉันท์ และมีการพิจารณาในวาระที่สองของคณะกรรมการวิสามัญ ด้วยความรวดเร็วโดยใช้เวลาเพียงสิบสี่วันโดยไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาสาระใด ๆ เลย และได้นำเข้าสู่การประชุมสามัญของสภากรุงเทพมหานครในครั้งที่สองในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 อันเป็นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของสภากรุงเทพมหานคร ก็ได้รับการลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ด้วยมติเอกฉันท์ ซึ่งข้อบัญญัติเรื่องเงินสะสมที่ออกมานี้ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถนำเงินสะสม หรือเงินคงคลังของกรุงเทพมหานครออกมาใช้ในช่วงสี่ปีนี้ได้ถึง 14,076.4 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับสี่ปีก่อนหน้านี้ที่ฝ่ายบริหารสามารถนำเงินสะสมมาใช้ได้เพียง 350.4 ล้านบาทเท่านั้น จึงถือว่าเป็นความสำเร็จอย่างมากของการบริหารเงินสะสมให้กลับคืนไปสู่ประชาชนในรูปแบบของโครงการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ

ในส่วนของการเสนออุมัติของฝ่ายบริหารเพื่อให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ ในช่วงปี 2533 - 2536 ก็มีสถิติการเสนอขออุมัติค่าใช้จ่ายของฝ่ายบริหารต่อสภากรุงเทพมหานครในจำนวนที่สูงถึง 64 ครั้ง และได้รับการอุมัติถึง 63 ครั้ง ไม่ได้รับการอุมัติเพียงครั้งเดียว ซึ่งเมื่อเทียบกับสปีก่อนหน้าที่ฝ่ายบริหารเสนออุมัติขออุมัติการใช้จ่ายเงินต่อสภากรุงเทพมหานครที่มีเพียง 6 ครั้งเท่านั้น

ส่วนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคพลังธรรมก็ได้พิจารณาตัดงบประมาณและแปรญัตติ ในลักษณะที่อำนวยความสะดวกแก่ฝ่ายบริหารอย่างมาก กล่าวคือ ในการพิจารณางบประมาณปี 2534 ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาตัดลดงบประมาณของฝ่ายบริหารลง 520,668,267 บาท แต่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกเสียงข้างมากมาจากพรรคพลังธรรม ได้พร้อมใจกันไม่ขอแปรญัตติในงบประมาณที่ปรับลด แต่ได้มอบกลับให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อไปทำโครงการสำคัญอื่นแทน ส่วนในสามปีต่อมาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ได้มีการพิจารณาตัดลดงบประมาณแล้วมีการขอโควต้าแปรญัตติสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละคน โดยในปีงบประมาณ 2535 มีการปรับลด 724,331,780 บาท ได้โควต้าคนละ 5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 มีการปรับลด 1,067,000,000 บาท ได้โควต้าคนละ 10 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2537 มีการปรับลด 1,102,509,600 บาท ได้โควต้าคนละ 11 ล้านบาท แต่ในการพิจารณาตัดลดงบประมาณของทุกปี สภากรุงเทพมหานครจะมีการแปรญัตติงบประมาณที่พิจารณาปรับลดมานั้นกลับคืนไปให้แก่ฝ่ายบริหารทุกปีเสมอ ซึ่งฝ่ายบริหารก็มักจะแปรญัตติกลับคืนไปสู่รายการที่ถูกพิจารณาตัดลดลงไปนั่นเอง จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในช่วงเวลานั้นไม่ได้มุ่งคอยแต่จะตัดลดงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเพียงอย่างเดียว และก็ไม่ได้มีการขอโควต้าในการแปรญัตติในวงเงินที่สูงมาก ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถต่อรองงให้อยู่ในวงเงินที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย และในการพิจารณางบประมาณประจำปีของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ไม่เคยเกิดความขัดแย้ง หน่วยงานพิจารณาหรือไม่อุมัติในงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ไม่สามารถอุมัติออกใช้ได้เลย ดังจะเห็นได้จาก งบประมาณในหมวดลงทุนของกรุงเทพมหานครในช่วงสปีนี้ที่มีสูงถึง 20,847.9 ล้านบาท และเมื่อรวมกับเงินสะสมที่ได้รับการอุมัติจากสภากรุงเทพมหานครอีก 14,067.4 ล้านบาทแล้ว จึงทำให้กรุงเทพมหานครสามารถอุมัติโครงการใหญ่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของชาว

กรุงเทพมหานครได้อย่างมาก อาทิเช่น โครงการก่อสร้างสะพานลอยข้ามทางแยก 15 แห่ง, โครงการรถไฟฟ้า, โครงการบำบัดน้ำเสียรวม, โครงการก่อสร้างสำนักงานเขตใหม่ 12 แห่ง, โครงการกำจัดขยะ, โครงการจัดซื้อรถเก็บขยะและรถกวาดถนน, และโครงการป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

เมื่อเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครมาจากพรรคเดียวกัน ก็จะมีการประชุมหารือในข้อสรุปร่วมกันก่อนที่จะมีการลงมติในที่ประชุมสภาฯ และเมื่อที่ประชุมมีมติออกมาว่าอย่างไร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็ต้องปฏิบัติตามมติของพรรคด้วยและเช่นเดียวกันเมื่อฝ่ายบริหารก็สังกัดอยู่ในพรรคเดียวกันกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร มติของพรรคจึงกลายเป็นมติที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันแล้วของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการที่สมาชิกของพรรคต้องปฏิบัติตามมติของพรรค และมีการหารือกันในระดับพรรคก่อนที่จะมาประชุมลงมติกันที่สภากรุงเทพมหานคร จึงช่วยร่นระยะเวลาของการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเลย

ดังนั้นจากสภาพและผลงานที่เป็นที่ปรากฏอย่างเด่นชัดที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2533 - 2536 จึงสามารถสรุปได้ว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นจริง และก็ไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน ซึ่งเป็นการยืนยันในสมมุติฐานข้อที่หนึ่งได้เป็นอย่างดี

สมมุติฐานข้อที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดทางอำนาจ และทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์เบาบางลงไป

จากการวิจัยพบว่า ในช่วงปี 2533 - 2536 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นเสียงข้างน้อยมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับฝ่ายเสียงข้างมาก คือ มีเพียง 6 คนเท่านั้น จากสภาพดังกล่าว ในระบอบประชาธิปไตยเมื่อมีการลงมติที่อาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ จึงเท่ากับว่าไม่มีสิทธิที่จะคัดค้านในเรื่องใด ๆ ได้เลย การมองในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการ

ผูกขาดโดยชายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งก็ถูกต้องตามตรรกะในระดับหนึ่ง แต่ถ้าหากว่ามีกรณีที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยเกิดอภิปรายขึ้นมาแล้วสมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ที่แม้จะอยู่ต่างพรรคกับตนก็ตามหาเห็นคล้อยตามได้แล้ว ก็น่าที่จะก่อให้เกิดผลให้มีการลงมติในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยได้ คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครทุกคนมีอิสระในการออกเสียงได้หนึ่งเสียงเท่ากัน แต่เมื่อได้วิจัยแล้วพบว่า ในการลงมติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคหลังกรรมในบางเรื่องมิได้เป็นอิสระ เพราะว่า การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เข้าอยู่ในสังกัดของพรรคการเมืองก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของพรรค คือ จะต้องมีการประชุมเพื่อหาข้อยุติหรือข้อสรุปร่วมกันก่อนที่จะมีการลงมติดังกล่าวในสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นเอกภาพร่วมกันของการทำงานในระบบพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นในเรื่องที่พรรคการเมืองเห็นว่ามีความสำคัญก็จะมีการกำหนดมติของที่ประชุมพรรคขึ้น เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้ทราบและปฏิบัติตามให้เป็นแนวทางเดียวกัน และเมื่อมีการลงมติในที่ประชุมสภาฯ แม้ว่าสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันจะได้พูดอภิปรายขึ้นมา จนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เกิดมีความเห็นคล้อยตามขึ้นมา ก็จะไม่สามารถลงมติให้แก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ เพราะว่าได้มีมติของที่ประชุมได้กำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันของสมาชิกพรรคไว้แล้ว ดังนั้นจึงเกิดระบบการผูกขาดข้อขึ้นมามีระดับที่นอกเหนือจากการผูกขาดโดยเสียงข้างมากแล้ว ก็ยังมีการผูกขาดโดยมติของพรรคการเมืองขึ้นมาอีก

และจากการวิจัยยังพบอีกว่า นอกจากระบบผูกขาดที่มีอยู่ด้วยกันสองระบบนี้แล้วโดยตัวของฝ่ายเสียงข้างน้อยก็จัดได้ว่าไม่อยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะว่าส่วนหนึ่งมาจากการขาดประสบการณ์ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของฝ่ายเสียงข้างน้อย ที่ฟังจะได้รับเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมัยแรกก็มีอยู่หลายคน กอปรกับพรรคการเมืองต้นสังกัดไม่ได้ให้ความสนใจกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในสังกัดมากนัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครระดับแกนนำของเสียงข้างน้อยได้ลาออกไปและย้ายไปอยู่พรรคหลังกรรม จึงยิ่งทำให้บทบาทของเสียงข้างน้อยแทบจะไม่ปรากฏให้เห็นโดดเด่นในช่วงเวลานั้นเลย นอกจากนี้การทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในตำแหน่งต่าง ๆ ของสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกพรรคหลังกรรมก็ครองตำแหน่งประธานเอาไว้หมด ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธานสภากรุงเทพมหานคร หรือตำแหน่งรองประธานสภาฯ หรือตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ คณะต่าง ๆ ก็ล้วนแต่ถูกสมาชิกพรรคหลังกรรมครองตำแหน่งไว้ได้หมด

สำหรับในเรื่องการตรวจสอบดวงคุณย์ เมื่อได้ทำการวิจัยก็ได้ทราบว่า ในระบบของ การตรวจสอบดวงคุณย์ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตรวจสอบและดวงคุณย์ฝ่ายบริหารได้ในระดับ หนึ่งเท่านั้น เพราะในการปกครองของกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและจะเน้นที่ ความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารมากกว่าที่จะให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมาตรวจสอบหรือเหนี่ยว รั้งได้มาก เพราะในตัวระบบของการตรวจสอบและดวงคุณย์ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ การ ขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรืออำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติหรือมติใด ๆ ของฝ่ายบริหารก็ตาม กฎหมายได้ให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารอยู่เสมอ เช่นในเรื่องการตั้งกระทู้ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ กระทู้นั้นได้ ถ้าเห็นว่าเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร หรือในการเปิดอภิปรายทั่ว ทั่วไปสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ไม่มีสิทธิลงมติในปัญหาที่อภิปรายนั้น หรือการอนุมัติร่างข้อบัญญัติ ถ้าสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็สามารถเสนอร่างข้อบัญญัติ เดิมกลับมาให้พิจารณาใหม่ได้อีก นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีสิทธิเสนอให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย

เมื่ออำนาจในการตรวจสอบดวงคุณย์ฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่ไม่มากเช่นนี้แล้ว การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะใช้อำนาจดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่ ว่า ในช่วงปี 2533 - 2536 ปรากฏว่าการตรวจสอบดวงคุณย์ของสภากรุงเทพมหานครมีออกมาดังนี้ คือ ฝ่ายบริหารได้เสนอญัตติที่เกี่ยวกับการขออนุมัติใช้จ่ายเงินในช่วงสี่ปีนั้นทั้งสิ้น 64 ญัตติ แต่มีญัตติ ที่ได้รับการอนุมัติจากสภา 61 ญัตติ ฝ่ายบริหารขอถอน 2 ญัตติ สภาไม่อนุมัติ 1 ญัตติ และ ในจำนวนญัตติขอความเห็นชอบให้อนุมัติใช้จ่ายเงิน 61 ญัตตินั้น สภากรุงเทพมหานครมีการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาก่อนอนุมัติเพียงแค่ 5 ญัตติเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 56 ญัตติได้รับ การพิจารณาเห็นชอบแล้วเสร็จภายในวันที่ฝ่ายบริหารยื่นเสนอนั้นเอง และจากการศึกษาในราย งานการประชุมยังพบอีกว่าในญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น บางญัตติไม่มี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้ใดอภิปรายซักถามฝ่ายบริหารเลยก็มี ซึ่งรวมถึงการซักถามของฝ่าย เสี่ยงข้างน้อยด้วย แต่กลับได้รับการลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์

ส่วนในเรื่องการยื่นกระทู้เพื่อซักถามฝ่ายบริหารนั้นก็พบว่ากระทู้เหล่านั้นไม่ได้มุ่งหมายที่ จะมุ่งตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มงวดเท่าที่ควร กระทู้ส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารจะให้ข้าราชการ

ในหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเป็นผู้ตอบ ซึ่งผิดกับในรัฐสภาของการปกครองในระดับชาติที่รัฐมนตรี
เจ้ากระทรวงจะต้องเป็นผู้ตอบชี้แจงในสภาด้วยตนเอง แต่ของกรุงเทพมหานครหาได้เป็นเช่นนั้น
ไม่ เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าฯ ที่รับผิดชอบดูแลงานในด้านนั้นไม่จำเป็นต้อง
ที่จะต้องตอบกระทู้ถามด้วยตนเองทุกข้อ ดังนั้นกระทู้จึงไม่ค่อยมีผลต่อฝ่ายบริหารมากนักแต่จะมี
ผลต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องมาตอบกระทู้ข้อซักถามนั้นทั้งเป็นลายลักษณ์อักษร และถ้า
สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องการซักถามเพิ่มเติม ฝ่ายบริหารก็มักจะให้ข้าราชการในหน่วย
งานนั้นมาตอบกระทู้ถามชี้แจงในสภาฯ แทนอีกด้วย

และการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคเดียวกับฝ่ายบริหาร ในการวิจัยได้
พบว่า พรรคพลังธรรมในขณะนั้นเป็นพรรคที่มีวินัยพรรคอยู่ในระดับที่สูงมากพรรคหนึ่ง สมาชิก
ของพรรคทุกคนจะต้องถือมติพรรคเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และในบางเรื่องที่ฝ่ายบริหารของ
กรุงเทพมหานคร เห็นว่ามีความสำคัญและจะถือเป็นผลงานของพรรคต่อไปในอนาคต ก็จะมีการ
ประชุมหารือร่วมกันระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของพรรคพลังธรรมกับฝ่ายบริหารของกรุง
เทพมหานครเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงความจำเป็นและความสำคัญของโครงการนั้น ๆ ซึ่งเมื่ออยู่รวม
พรรคการเมืองเดียวกันจึงต้องถือผลงานของพรรคเป็นหลัก ดังนั้นในหลาย ๆ เรื่องด้วยกันที่ฝ่าย
สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีปัจจัย มีงบประมาณและสร้างผลงานให้มากที่สุด
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ฝ่ายบริหารในการทำงานสร้างสรรค์งานอันถือว่าเป็นผลงานของพรรค

ระบบโครงสร้างการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครกับของพรรคพลังธรรมมีความแตก
ต่างกันอย่างมาก ซึ่งอาจส่งผลต่อการแสดงออกในหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ไม่ดี
เท่าที่ควร เพราะว่าการจัดโครงสร้างของพรรคพลังธรรม คณะกรรมการบริหารพรรคจะอยู่
ในฐานะของผู้บริหารมีอำนาจในการออกมติเพื่อสั่งการสมาชิกให้ถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันของพรรค
ได้ แต่ในการจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะ เสมอกันไม่มี
อำนาจควบคุมสั่งการอีกฝ่ายหนึ่งได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคส่วนหนึ่งซึ่งนำโดยหัว
หน้าพรรคพลังธรรมมาดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ย่อมทำให้สมาชิกสภา
กรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะ เป็นสมาชิกธรรมดาในพรรคพลังธรรมเกิดความเกรงใจ และเกรงใน
ศักดิ์ศรีของฝ่ายบริหารอยู่บ้าง และในบางเรื่องก็มีการขอโดยผู้ใหญ่ของพรรคเพื่อมิให้เกิดเป็น
ประเด็นทางการเมืองที่อาจจะมียุทธศาสตร์ได้ในอนาคต ซึ่งรวมถึงการกลั่นกรองกระทู้และมติของ

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ใน
ระดับของการประชุมพรรคมาแล้ว

ซึ่งจากสภาพดังกล่าวสามารถที่จะยืนยันสมมุติฐานในข้อที่สองได้เป็นอย่างดี ว่าในการ
ปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครช่วงเวลานั้น ได้เกิดการผูกขาดอำนาจของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
ที่สังกัดพรรคพลังธรรม และมีแนวโน้มที่ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่างฝ่าย
บริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเบาบางลงไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย