

### การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในประเทศไทย

ในประเทศไทยพรรคการเมืองต้องประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุน เพื่อใช้ในการส่งสมาชิกของพรรค เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงมักจะพึ่งพากลุ่มธุรกิจเพื่อสนับสนุนทางการเงิน และในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ต้องตอบแทนนักธุรกิจให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรค ดังนั้นจึงปรากฏเสมอว่าพรรคการเมืองได้แสดงบทบาททางการเมืองไปในทางเอื้ออำนวยต่อกลุ่มนักธุรกิจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหามาตรการที่จะทำให้พรรคการเมืองหลุดพ้นจากกลุ่มธุรกิจ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### 1. การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมืองในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองมีกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญก็คือ การส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคหาเสียงเลือกตั้ง จนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยผู้สมัครของตนได้แก่การให้การสนับสนุนในเรื่องการเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์เพื่อการหาเสียง เช่น แผ่นปลิว ป้ายโฆษณาหาเสียง เป็นต้น นอกจากนี้พรรคอาจจะจัดทีมไปช่วยบวาศรับหาเสียงเป็นครั้งคราว และในความเป็นจริงของการรณรงค์หาเสียงในปัจจุบันความสำเร็จในการได้รับการเลือกตั้งนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับชื่อเสียงหรือคุณงามความดีของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังคงอาศัยเงินเป็นปัจจัยในการสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเงินเพื่อชื่อเสียงจากประชาชน

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนด้านการเงินของพรรคการเมืองแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะไม่เพียงพอสำหรับการหาเสียง ดังนั้นผู้สมัครจึงต้องขวนขวายหาทางช่วยเหลือตนเอง เช่นใช้เงินส่วนตัว หรือหาแหล่งสนับสนุนจากที่ต่างๆ เป็นต้น ในจุดนี้เองที่

ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องไปมีพันธะหรือเงื่อนไขกับผู้สนับสนุนทางการเงินในการหาเสียง ให้แก่ตนนอกเหนือจากพรรคการเมือง มีหลายกรณีที่ผู้สนับสนุนทางการเงินเหล่านี้ ก็คือ ผู้บริหารบางคนในพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง เพียงแต่การช่วยเหลือด้านการเงินเป็นการให้ ก็นับในเชิงส่วนตัวไม่ใช่ในนามของพรรคการเมือง ดังนั้นผลที่ตามมาคือผู้สมัครรับเลือกตั้ง รายนั้น ต้องเข้าไปมีพันธะกับผู้บริหารพรรคบางคนที่ทำให้ความช่วยเหลือแก่ตนและหากผู้สมัคร รายนี้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้สมัครรายนี้ย่อม ต้องพึ่งทั้งพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และผู้บริหารพรรคที่ให้การสนับสนุนตน สภาพการณ์ดัง กล่าวย่อมจะทำให้เกิดกลุ่มภายในพรรค กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าสังกัดกลุ่ม ภายในพรรคตามที่ตนรับการสนับสนุนด้านการเงินในคราวหาเสียง และบ่อยครั้งพบว่าภายใน พรรคหนึ่งมีกลุ่มลักษณะ เช่นนี้หลายกลุ่ม จึงทำให้เอกภาพภายในพรรคตั้งอยู่บนรากฐานที่ อ่อนแอ กล่าวคือพรรคไม่สามารถที่จะควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดได้เท่าที่ควร แต่กลุ่มต่างๆภายในพรรค มีความสามารถในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ได้มากกว่า โดยเฉพาะในเวลาที่เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค สภาพภายในพรรค เช่นนี้ในที่สุดมักจะนำไปสู่ความไม่มีเอกภาพและเกิดความแตกแยกภายในพรรค<sup>1</sup>

ถึงแม้พรรคจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนแล้ว ขณะที่สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ทั้งในและนอกสภา พรรคยังคงต้องมีค่าใช้จ่ายใน การบริหารพรรคต่อไป จนถึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน ด้วยเหตุนี้ เงิน จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของพรรค ถึงแม้จะไม่ใช่ฤดู กาลเลือกตั้งก็ตาม ดังนั้นพรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องหาทุน เพื่อนำมาใช้ในการ บริหารงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำของพรรคที่มีตำแหน่งทางการเมือง อาจจะใช้อำนาจ หรือหน้าที่เพื่อการหาประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง จากความสำคัญของเงินในการเลือกตั้ง และการบริหารงานของพรรคนี้ ทำให้เงินเป็นปัจจัยที่ผู้บริหารพรรคจะต้องจวนจวนหา มาไม่เช่นนั้นแล้ว การบริหารงานหรือการดำเนินงานของพรรคก็จะเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ดังนั้นประเด็นการหาเงินจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับพรรคการเมือง กล่าวคือผู้สามารถนำ

<sup>1</sup>กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพมหานคร, 2530), หน้า 358.

เงินมาให้พรรคได้ บ่อมต้องเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคโดยปริยาย เพราะถ้าขาดเงินแล้ว พรรคบ่อมจะอยู่ได้ลำบาก จึงมักจะเป็นที่กล่าวกันว่า "ผู้ที่กุมถุงเงิน คือผู้ที่กุมพรรคที่แท้จริง"

ในเรื่องของเงินกับการเมืองในระบบรัฐสภานี้จะเห็นว่า เงินนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นตลอดเวลาโดยเฉพาะต่อการชนะการเลือกตั้ง นั่นหมายความว่าการใช้เงินในการเลือกตั้งมีมากขึ้น และที่น่าสังเกตคือการใช้เงินเพื่อการเอาชนะการเลือกตั้งก็มีมากขึ้นสภาพเช่นนี้มักปรากฏให้เห็นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งมิใช่เพียงเงินที่เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเท่านั้น แต่กลับมีเงินที่ต้องใช้เพื่อการซื้อเสียงกันมากขึ้นจากที่ปรากฏเป็นข่าวออกมาว่า มีการให้ราคากันเพื่อแลกกับคะแนนเสียง โดยมีหัวคะแนนแต่ละพื้นที่เป็นผู้คอยกำกับดูแลการลงคะแนนเสียง และเงินที่ต้องนำไปให้แก่ผู้ออกเสียง เป็นต้นโดยเฉพาะภายใต้สภาพการดำรงชีพที่เดือดร้อน เงินจำนวนหนึ่งที่ประชาชนพึงจะได้ด้วยการแลกกับการออกเสียงเลือกตั้ง จึงเป็นการตัดสินใจที่ไม่ยากเลยสำหรับประชาชนที่ยากจนเหล่านั้น ที่เขาเหล่านั้นจะเลือกเงินแทนการรักษาคุณค่าและศักดิ์ศรีของคะแนนเสียงของตน นั่นหมายความว่ายิ่งประชาชนมีความยากจน หรือความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจมากเท่าใด บ่อมจะทำให้การซื้อเสียงเลือกตั้งมีมากขึ้นเท่านั้น ท่ามกลางกระแสที่เงินมีความสำคัญมากต่อการชนะการเลือกตั้งนี้ ทำให้ความดีหรือความนิยมชมชอบในตัวผู้สมัครมีความหมายน้อยลงที่จะช่วยให้ชนะการเลือกตั้งได้ เมื่อความนิยมในตัวผู้สมัครมีความสำคัญลดลงเช่นนี้ บ่อมจะผลักดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามหาเงินให้มากโดยมุ่งหวังว่าเงินที่ได้มานี้จะช่วยทำให้ตนมีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งมากขึ้น ส่วนการพยายามช่วยเหลือประชาชนแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนก็จะลดลง ถ้าเป็นเช่นนี้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในและนอกสภา ก็จะถูกกำหนดให้เน้นที่จะหาประโยชน์ให้กับตัวเองมากกว่า นั่นหมายความว่า สถานะภาพของการเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่มีความหมายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน และทำให้เจตนารมณ์ของการมีตัวแทนตามแนวความคิดประชาธิปไตยจะหมดไป การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นสิ่งที่ไม่มีความชอบธรรม

นอกจากนี้แล้ว ยังมีปรากฏการณ์ในทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในกรณีที่ผู้สมัครเป็นบุคคลที่มีฐานะทางการเงินหรือเป็นคนร่ำรวย และสามารถให้ผู้สมัครคน

อื่นที่พาทางการเงินได้ ซึ่งภาษาทางการเมืองเรียกว่า " หิวคนอื่นได้ " บ่อมจะทำให้มีโอกาสก้าวสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่สูงกว่าระดับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมดา ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ร่ำรวยและหิวคนอื่นได้ บ่อมมีโอกาสก้าวขึ้นเป็นรัฐมนตรีได้สูงและหรือมีความคาดหวังสูงในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นทั้งตำแหน่งและทั้งบันไดที่จะก้าวสูงขึ้นไป ดังนั้นผู้ลงสมัครประเภทนี้มักจะบ่อมแพ้การเลือกตั้งไม่ได้ และจะทุ่มสุดตัวหากมีคู่แข่งที่สูสีกันขึ้นมาและผลการทุ่มและสู้สุดตัวนี้ ก็จะทำให้เกิดการทุจริตเลือกตั้งเช่นเดียวกัน หรือในกรณีที่มีได้เป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งแต่เดิม สำหรับบุคคลที่มีมวชนไม่กว้างและมั่นคงอยู่เป็นพื้นฐานโอกาสการทุจริตถึงขนาดลงมือซื้อเสียงก็บ่อมจะมีมาก

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่ำรวย และเป็นเจ้าบุญทุ่มดังกล่าว มักจะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับผู้ลงสมัครหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ดังนั้นผู้ลงสมัครหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมืออยู่ ส่วนใหญ่จะเป็น "ผู้ที่ถูกคนอื่นหิวได้" ในทางการเงินเข้าสู่สภา การหนุนช่วยนอกหมู่พวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันก็มีอยู่มากพอสมควร ในบางพื้นที่ของภาคอีสานและภาคใต้บางส่วน ซึ่งผู้หนุนช่วยเหล่านี้ก็คือ " เจ้าพ่อ " ที่เป็นนายทุนใหญ่บ้าง หรือเป็นผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่<sup>2</sup> ความแตกต่างระหว่างการเป็นนายทุนทุ่มเองกับการเป็นบุคคลที่คอยหนุนช่วยผู้อื่น นอกจากจะแตกต่างกันในเชิงอิสรภาพของพฤติกรรมทางการเมืองแล้ว ยังแตกต่างกันในเรื่องโอกาสการใช้เงินต่อสู้หาเสียงอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการพึ่งจุมุกคนอื่นหาบใจบ่อมไม่สะดวกคล่องตัวเป็นธรรมดา และทำให้ผู้ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้ พลาดโอกาสการได้รับการเลือกตั้งไปมากเพราะมีเงินจำกัด การหนุนช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากตัวองค์กรพรรคการเมืองก็ดี และจากมวชนทั่วไปที่บริจจาคก็ดี นับว่าเป็นสิ่งที่หวังได้ยากหรือแทบจะไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะองค์กรพรรคการเมืองไทย ยังไม่ใช่องค์กรทางการเมืองแบบตะวันตกหรือสากล ที่มีกองทุนส่วนรวมสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรค แต่ยังเป็นองค์กรบุคคลที่เกาะกันเป็นกลุ่มพวกแบบ " มุ้งเล็ก " ใน " มุ้งใหญ่ " ที่อาศัยการช่วยเหลือในกลุ่มพวก

<sup>2</sup>แสวง รัตนมงคลมาศและคณะ, " สัมผัสของระบบทุจริตเลือกตั้ง " รัฐสภาสาร 40 (กุมภาพันธ์ 2535): 5-7.

และอาศัยวิธีการเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยในพรรคหรือนายทุนพรรคเป็นหลักอยู่ ดังนั้น การหนุนช่วยในนามส่วนรวมขององค์กรพรรคจึงอ่อนแอ และแทบไม่มีเลยในบางพรรค

ดังนั้นการมีหรือไม่มีพลังทางการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย จึงไม่ได้อยู่ที่ตัวพรรค แต่จะอยู่ที่ตัวจำนวนและขนาดของนายทุนที่เขาสังกัดอยู่ในพรรคเป็นหลัก ส่วนการหนุนช่วยทางการเงินจากมวลชนทั่วไปนั้น ก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยจะเกิดขึ้นอีก เช่นกันทั้งนี้เพราะ พรรคการเมืองไม่ได้เป็นพรรคมวลชน ( MASS PARTY ) อีกทั้ง ยังขาดแคลนและไม่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชน แม้แต่สมาชิกของพรรคเองก็มักจะไม่ได้รับช่วยเหลือพรรค สมาชิกส่วนใหญ่มักถูกล่อลวงหรือเข้ามาเป็นสมาชิกในขั้นตอนการจดทะเบียนพรรคเท่านั้น และก็ไม่มีกรจ่ายค่าสมาชิกหรือมีการต่ออายุสมาชิกอย่างถูกต้อง ดังนั้นการหนุนช่วยทางการเงินจากมวลชนสมาชิกทั้งปวง จึงเป็นเรื่องที่ไม่เกิดขึ้นหรือแทบไม่เกิดขึ้นเลยสำหรับพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน

ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในประเทศไทย โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการจ่ายเงินไปเพื่อดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติแล้วแต่ละพรรคการเมืองจะต้องมีเงินทุน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เพื่อใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะได้รับเงินสนับสนุนมากหรือน้อยเพียงใดหรือไม่ได้รับเลยนั้น ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ว่า มีความพร้อมในด้านของเงินทุนเพียงใด กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่มีความพร้อมในด้านของเงินทุนมาก ก็จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคนั้นได้รับเงินมาก แต่ถ้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่มีความพร้อมในด้านของเงินทุนน้อย ก็จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคนั้นได้รับเงินทุนน้อยตามไปด้วย อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองแทบทุกพรรคมีเงินทุนสำหรับการเลือกตั้งจำกัด ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนใหญ่ จึงมีมาตรการสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคที่แตกต่างหรือคล้ายกันออกไป แต่ส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการให้ความสำคัญแก่คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และความพร้อมในด้านทุนทรัพย์ของคู่แข่งจนประกอบกัน กล่าวคือพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะเลือกการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเฉพาะ



กับผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งที่ผู้บริหารพรรค เห็นว่ามีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งทำให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งของพรรคแต่ละคน จะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากพรรคไม่เท่ากัน และใครจะได้รับการช่วยเหลือเท่าไรจะถูกตัดสินโดยผู้บริหารของพรรคเป็นสำคัญ โดยปกติแล้วพรรคการเมืองส่วนใหญ่ จะพิจารณาโดยการแบ่งผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งของพรรค ออกเป็นระดับหรือเป็นเกรด เช่น พรรคชาติไทยได้แบ่งผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งออกเป็นหลายระดับ ถ้าคนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ก่อนแล้ว ทางพรรคจะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินอย่างเต็มที่ แต่ผู้ที่ไม่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทางพรรคจะแบ่งอัตราเงินช่วยเหลือเป็น 3 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นแรกดูว่าผู้มีสิทธิที่รับเงินจากพรรคไปพรรคจะพิจารณาว่าผู้สมัครจะทุ่มเทและจริงจังในการหาเสียงเพียงไร ถ้าผู้สมัครทุ่มเทและจริงจังมาก พรรคก็จะให้การสนับสนุนต่อไปที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ผู้สมัครบางคนเมื่อรับเงินจากพรรคไปแล้วกลับไม่นำเงินนั้นไปใช้หาเสียงแต่กลับเก็บไว้กับตัวเอง ซึ่งจำนวนเงินที่พรรคชาติไทยช่วยเหลือนั้นประมาณ 100,000 บาทขึ้นไป<sup>3</sup> หรือกรณีของพรรคกิจประชาคม ได้แบ่งผู้สมัครของพรรคออกเป็นเกรด เออบวก เอ เอลบ บีบวก บี บีลบ โดยเออบวกจะเป็นผู้สมัครที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากซึ่งอาจได้แก่ อติต ส.ส. ดังนั้นพวกนี้พรรคจะช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ส่วนเอ เอลบ จะเป็นผู้สมัครที่ใกล้วันเลือกตั้งจะมีคะแนนเสียงดีขึ้น ซึ่งพรรคจะสำรวจคะแนนนิยมอยู่ตลอดเวลา เช่นก่อนวันเลือกตั้ง 3 วัน ถ้าผู้สมัครมีคะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้น ทางพรรคก็จะช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ส่วนบีบวก บี บีลบ จะเป็นผู้สมัครที่พรรคไม่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าจะชนะการเลือกตั้ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งให้ครบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งผู้สมัครเหล่านี้บางคนอาจจะออกหาเสียงหรือไม่ออกหาเสียงเลยก็ได้ แต่พรรคก็จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายให้บ้าง เช่น ค่าธรรมเนียมการสมัคร ค่าถ่ายรูป และอุปกรณ์หาเสียง รวมแล้วพรรคกิจประชาคมจะช่วยเหลือเงินแก่ผู้สมัครประมาณ 10,000 - 350,000 บาท และยิ่งใกล้วันเลือกตั้งเท่าไรก็จะช่วยมากขึ้นอีก

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มาจากอติต ส.ส. มักจะได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากพรรคที่ตนสังกัดอย่างเต็มที่ หรือมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้เนื่องจาก

<sup>3</sup>มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 1 กันยายน 2535, หน้า 2.

เป็นผู้สมัครที่พรรคการเมืองเชื่อว่ามีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพราะอดีต ล.ส. ย่อมเชื่อได้ว่ามีคะแนนนิยมอยู่บ้างแล้ว การลงทุนของพรรคจึงไม่น่าจะสูญเปล่า ส่วนผู้สมัครที่ทางพรรคมีความมั่นใจในชัยชนะน้อยมากหรือไม่มีเลย ก็จะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินน้อยหรือไม่ได้รับเลย ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติส่วนตัวดีอย่างไรหรือถ้าผู้สมัครที่เป็นอดีต ส.ส. บางคนมีทุนทรัพย์ดีอยู่แล้ว พรรคก็อาจจะไม่ให้เงินสนับสนุนแยกก็ได้ นอกจากนี้ก็มีบางพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีทุนทรัพย์น้อย การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครของพรรคก็เป็นไปในลักษณะที่เท่าเทียมกันหมด จะไม่มีการพิจารณาว่าผู้สมัครคนใดมีอดีตเป็น ส.ส. และมีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจะได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด เช่น กรณีของการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2531 พรรคพลังธรรม ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคทุกคนเท่าๆกัน เป็นจำนวนคนละ 10,000 บาท หรือพรรคปวงชนชาวไทยได้ให้เงินสนับสนุนแก่ผู้สมัครของพรรคคนละ 10,000 บาทในวันเสาร์รับเลือกตั้ง และจะเพิ่มให้อีกทุกคนรวมคนละ 350,000 บาท ถ้าพรรคหาเงินได้อีก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ที่ต้องพิจารณาคะแนนของผู้สมัครว่าเป็นอดีต ส.ส. หรือไม่นั้นย่อมไม่เพียงพอ ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงต้องพิจารณาทุนทรัพย์ของคู่แข่งกันประกอบด้วย กล่าวคือ ถ้าพรรคให้เงินแก่ผู้สมัครไปและผู้สมัครรายนั้นจะนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่เงินจำนวนนั้นอาจจะน้อยกว่าเงินที่คู่แข่งทุ่มลงไปก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้เงินจำนวนที่พรรคสนับสนุนไป ก็จะไม่เป็นผลที่จะช่วยให้ชนะการเลือกตั้งได้ ดังนั้น พรรคการเมืองอาจจะต้องหยุดให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรายนั้นไปเลย

(2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานของพรรคการเมืองเป็นค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมืองจะใช้จ่ายเป็นค่าเช่าสำนักงาน เครื่องใช้สำนักงาน ค่าโทรศัพท์ เงินเดือนของพนักงานเจ้าหน้าที่ของพรรค เป็นต้น จากการศึกษาขงบรายได้ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองต่างๆ มีตัวเลขของค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงาน ดังนี้

พรรคชาติไทย	พรรคประชากรไทย	พรรคมวลชน
เงินเดือนและเบี้ยเลี้ยง 404,700 บาท	เงินเดือน 239,900 บาท	ค่าโทรศัพท์ 88,462 บาท
ค่าใช้จ่ายในการประชุม พรรค 284,839 บาท	ค่าล่วงเวลา 5,600 บาท	ค่าไฟฟ้า 69,404 บาท
ค่าใช้จ่ายเปิดเตล็ด 172,944.65 บาท	ค่ารับรอง 73,296.25 บาท	ค่าน้ำประปา 2,131 บาท
ค่าโทรศัพท์ 55,795.50 บาท	ค่าหนังสือพิมพ์ 14,830 บาท	ค่าเช่า 120,000 บาท
ค่าไฟฟ้า 71,211.50 บาท	ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์ 38,293.75 บาท	ค่ารับรอง 32,435 บาท
ค่าน้ำประปา 2,262.50 บาท	ค่าสิ่งพิมพ์เอกสาร 45,000 บาท	ค่าพวงหรีด 38,240 บาท
ค่าเครื่องเขียนและแบบพิมพ์ 17,800 บาท	ค่าไปรษณีย์โทรเลข 35,572 บาท	ค่าไปรษณีย์ 46,178 บาท
ค่าไปรษณีย์โทรเลข 20,283 บาท	ค่าพาหนะ 26,238 บาท	ค่าสิ่งตีพิมพ์ 24,500 บาท
ค่าเช่า 14,400 บาท	ค่าโทรศัพท์ 76,325 บาท	ค่าเครื่องเขียน 30,087.75 บาท
ค่าสอบบัญชี 4,000 บาท	ค่าไฟฟ้า 73,276.51 บาท	ค่าซ่อมแซม 9,690 บาท
	ค่าน้ำประปา 10,927.20 บาท	ค่าน้ำมัน 7,760 บาท
	ค่าซ่อมแซม 19,660 บาท	ค่าโฆษณา 42,000 บาท
		ค่าเครื่องใช้สำนักงาน 39,570 บาท
<u>รวม 1,048,038 บาท</u>	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร 96,000 บาท	ค่าใช้จ่ายเปิดเตล็ด 26,681 บาท
	<u>รวม 795,232.71 บาท</u>	<u>รวม 599,382.75 บาท</u>

ที่มา งบดุลของพรรคชาติไทย, พรรคประชากรไทย, และพรรคมวลชน ที่เสนอ  
ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองประจำปี พ.ศ. 2533 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



### วิธีการที่พรรคการเมืองสามารถระดมเงินอุดหนุนได้ดังต่อไปนี้

(1) การเก็บค่าสมาชิกตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดการจัดตั้งพรรคการเมือง ต้องมีสมาชิกทั่วประเทศอย่างน้อย 5,000 คน แต่ปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่สามารถจะเก็บค่าสมาชิกพรรคได้มากนัก ซึ่งแต่ละพรรคมักจะเก็บเป็นรายปี ในปัจจุบันพรรคประชาธิปไตยจึงมีสมาชิกทั่วประเทศ 500,000 คน ก็ไม่สามารถเก็บค่าสมาชิกได้ รวมทั้งพรรคประชากรไทยก็ไม่มีรายได้จากค่าสมาชิกพรรค<sup>4</sup>

(2) การรับเงินบริจาคจากบุคคลทั่วไป นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไป แหล่งสนับสนุนด้านการเงินที่สำคัญของพรรคการเมืองไทย นอกเหนือจากการบริจาคจากสมาชิกภายในพรรคการเมืองแล้ว จะได้จากแหล่งสนับสนุนที่มาจากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งแหล่งสนับสนุนดังกล่าวนี้ ในต่างประเทศส่วนใหญ่ถือว่าเป็นรายได้หลักของพรรคการเมืองที่เติบโต เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่าการบริจาคเงินโดยความสมัครใจของประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนหลักสำหรับใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือประธานาธิบดี ส่วนความช่วยเหลือจากนักธุรกิจระดับสูงของบริษัทหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะพรรคสหประชาชาติได้รับความช่วยเหลือจากนักธุรกิจนี้สูงมาก ส่วนพรรคเดโมแครตนั้นนอกเหนือจากเงินบริจาคจากประชาชนทั่วไปแล้ว ก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น พ่อค้า ธุรกิจขนาดย่อม และช่างก่อสร้าง ฯลฯ นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสหภาพแรงงานเป็นส่วนสำคัญมาตลอดอีกด้วย<sup>5</sup> หรือในประเทศอินเดียที่มีพรรคคองเกรสและพรรคสังคมนิยมอันเป็นพรรคการเมืองสำคัญ ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือโดยสมัครใจจากประชาชน

<sup>4</sup> สัมภาษณ์สมัคร สุนทรเวช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชากรไทย, 9 ธันวาคม 2535.

<sup>5</sup> "การเลือกตั้ง" รัฐสภาสาร วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514, หน้า 95

ทั่วไปและกลุ่มผลประโยชน์เป็นรายได้หลัก เป็นต้น<sup>๕</sup> ซึ่งความช่วยเหลือด้านการเงินแก่พรรคการเมืองที่มาจากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้น มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไป ถ้าเป็นประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่จะเกิดจากความศรัทธาต่อพรรคการเมืองที่พวกเขาสนับสนุนและต้องการให้เข้ามาบริหารประเทศ แต่ถ้าเป็นนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มักจะเป็นในลักษณะต่อการใช้อิทธิพลทางการเมืองของพรรคการเมืองสนับสนุน เพื่ออำนาจหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกเขาคน เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้เป็นรัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล

ตัวอย่างของบุคคลและกลุ่มที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2529 เช่นพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนจากนายสนอง คุ้มจินดา 1,000,000 บาท ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม 1,000,000 บาท และนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ 1,000,000 บาท เป็นต้น<sup>๖</sup> และในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2531 พรรคพลังธรรมได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากบุคคลทั่วไป ที่มีจิตศรัทธาต่อพรรคเป็นจำนวน 200 ล้านบาทนอกจากนี้ ก็มีผู้ให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองอื่นๆ อีก เช่น กลุ่มตระกูลศรีเพ็ญพิงพานิชริเว แห่งกระเจกไทยอาซาฮีได้ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทย หรือกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นในภาคอีสานและชายฝั่งตะวันออกเช่นนายสมชาย คุญปลื้ม ได้ให้การสนับสนุนพรรคชาติพัฒนา หรือกลุ่มตระกูลพร้อมพันธ์ เตชะไพฑูย์ ได้ให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ หรือกลุ่มตระกูลจิราธิวัฒน์ น.ส.พ. เดลมิเรอร์ ได้ให้การสนับสนุนพรรคประชากรไทย เป็นต้น

สำหรับวิธีการหาเงินของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ นั้น จะไม่มีวิธีการอะไรมากนักเพียงแต่จะขอความช่วยเหลือจากบรรดานักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยผ่านสมาชิกของพรรคหรือบุคคลสำคัญในพรรค หรือติดต่อโดยตรงเท่านั้น แต่ก็มีพรรคการเมืองบางพรรคเช่น พรรคประชากรไทย พรรคความหวังใหม่ หาเงินโดยการจัดเลี้ยง

<sup>๕</sup> "การเลือกตั้ง" รัฐสภาสาร วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514, หน้า 95

<sup>๖</sup> กระมล ทองธรรมชาติ , พรรคการเมืองต่างประเทศ , หน้า 145

<sup>๗</sup> หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2529, หน้า 16

อาหาร เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากผู้ให้การสนับสนุนพรรค โดยขายบัตรอาหาร ในราคาตั้งแต่ 30,000 บาท ถึง 100,000 บาท<sup>๑</sup> เป็นต้น ซึ่งการใช้วิธีการดังกล่าวนี้ เป็นที่นิยมกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า " การจัดเลี้ยงอาหารค่ำหาเงิน " (FUND RASING DINNER) นอกจากนี้ในสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์อ้างว่าพรรค ประชากรไทย มีวิธีการหาเงินที่แตกต่างออกไปโดยมีรายได้จากธุรกิจของตนเอง เช่น ข้าวสารประชากรไทย บ้านจัดสรรประชากรไทย เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าถ้าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นผู้ประกอบการโดยตรงแล้ว ย่อมจะขัดกับกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้ดำเนินการทางการเมืองเท่านั้น ไม่อาจไปประกอบธุรกิจได้แม้ว่าเป็นวิธีการหาเงินเข้าพรรคก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามในประเทศมาเลเซียได้อนุญาตให้พรรคการเมืองมีรายได้จากการลงทุนในกิจการต่างๆ หรือแม้แต่ถือหุ้นของบริษัทต่างๆ ได้ เช่น พรรคอัมโน เป็นต้น

### (3) การได้รับเงินอุดหนุนจากบุคคลสำคัญภายในพรรค

แหล่งเงินที่ได้รับเงินอุดหนุนจากบุคคลสำคัญในพรรค ถือเป็นรายได้หลักของพรรคการเมืองไทยในขณะนี้ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยมีค่าใช้จ่ายประจำวันจากการบริหารงานของพรรคอย่างน้อยเดือนละ 60,000 บาท ด้วยเหตุนี้พรรคจึงต้องกำหนดให้สมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีตำแหน่งในทางการเมืองเช่น เป็นรัฐมนตรี ต้องแบ่งเงินเดือนของตนเพื่อช่วยเหลือพรรคเป็นรายเดือน ดังในกรณีของพรรคพลังธรรม สมาชิกพรรคที่เป็นผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครต้องแบ่งเงินเดือนร้อยละ 10 ให้แก่พรรค แต่ถ้าเป็นผู้แทนราษฎรต่างจังหวัดต้องแบ่งเงินเดือนร้อยละ 5 ให้แก่พรรค และถ้าเป็นสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งทางการเมือง เช่น เป็นรัฐมนตรี ต้องแบ่งเงินเดือนร้อยละ 20 ให้แก่พรรค เป็นต้น<sup>๒</sup> สำหรับพรรคประชากรไทย เนื่องจากมีสมาชิก

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์พิเศษ มูลศาสตร์สาร, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคความหวังใหม่, 15 ธันวาคม 2535.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ดิวิไล ไพรสมณ์, รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคพลังธรรม, 15 ธันวาคม 2535.

สภาผู้แทนราษฎรเพียง 3 คน จึงต้องร่วมกันช่วยค่าใช้จ่ายคนละ 2 หมื่นบาท<sup>10</sup> นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ก็ใช้วิธีการเดียวกันนี้ร่วมกันสละเงินเดือนเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค แต่ในกรณีที่เป็นช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น พรรคชาติไทยเป็นต้น จะมีการลงขันคนละ 1 แสนบาทถึง 3 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินกองกลางของพรรคช่วยถูกพรรคหาเสียงเป็นต้น

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า แหล่งเงินทุนสำคัญที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองไทย จะมาจากค่าบำรุงสมาชิก การบริจาคจากบุคคลสำคัญในพรรคการเมือง จากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยพรรคการเมืองใหญ่ย่อมมีความได้เปรียบด้านเงินทุนมากกว่าพรรคการเมืองเล็กๆ เนื่องจากผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่มีความเชื่อมั่นว่า พรรคที่ตนให้การสนับสนุนมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมรัฐบาลจึงพร้อมในการให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตาม แหล่งเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไทยนอกจากที่กล่าวมานี้ อาจมาจากแหล่งอื่นๆ ได้อีกแต่ก็ยังไม่เป็นที่ปรากฏเด่นชัดมากนัก เช่น แหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งได้ปรากฏเป็นข่าวมาตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2529 โดยนายชวน หลีกภัยเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากมาในการเสนอข่าวนี้ระหว่างที่มีการอภิปราย เรื่อง "สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ" ร่วมกับ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>11</sup> และต่อมาในการเลือกตั้งเมื่อ ปีพ.ศ. 2531 พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ผบ.ทบ.ในขณะนั้น ก็ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน โดยระบุว่า "พ่อค้าอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นทุ่มเงินผ่านพรรคการเมืองหนึ่ง สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการทุ่มเงินซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ทางพรรคคาดว่ามีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวน 3-5 ล้านบาท " และในขณะเดียวกัน น.ส.พ.ดาวสยามได้อ้างแหล่งข่าว "นายทหารใหญ่" ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า "เงินส่งเข้ามาแล้ว 230 ล้านบาท

<sup>10</sup> สัมภาษณ์สมัคร สุนทรเวช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรค ประชากรไทย, 14 ธันวาคม 2535.

<sup>11</sup> ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน, มติชน, วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2531, หน้าพิเศษ 3.

เป็นเงินที่โอนเข้ามาเพื่อซื้อฟิวไร โดยผ่านพ่อค้าฟิวไรและการเกษตรชั้นนำของประเทศ คนหนึ่งมา 3 งวดเป็นจำนวนไม่เท่ากัน แต่หลังรับเงินที่พ่อค้าคนเดียวกัน ซึ่งพ่อค้าคนนั้น ใกล้เคียงกับผู้มีอำนาจคนหนึ่ง ซึ่งตอนนั้นมาตั้งพรรคการเมืองและจะให้ เป็นพรรคใหญ่"<sup>12</sup> นอกจากนี้ น.ส.พ.แนวหน้า ก็ได้กล่าวว่า "นับตั้งแต่การยุบสภาจนถึงใกล้วันเลือกตั้งมีเงิน จากต่างประเทศทยอยเข้ามาเมืองไทย 3 ระลอก เทียวแรก 40 ล้านบาท เทียวที่สอง 50 ล้านบาท และเทียวที่สาม 60 ล้านบาท รวม 150 ล้านบาท เป็นต้น"<sup>13</sup> ซึ่งแหล่ง เงินทุนจากต่างประเทศดังกล่าวนี้ ปัจจุบันก็ยังไม่เป็นที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่ามีจริงหรือไม่

อย่างไรก็ตาม บรรดากลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลในประเทศไทย ไม่ว่าจะก่อตั้งในลักษณะของการเป็นสมาคมการค้า หอการค้า สหภาพแรงงาน ห้างหุ้น ส่วนบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะสามารถบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองที่ตนจะให้ การสนับสนุนได้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย มิใช่มีเพียงพรรคการเมืองเท่านั้นที่จะเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเมือง แต่ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และประสานงานกับพรรคการเมือง รวมทั้งสถาบันทางการเมืองอื่นๆในสังคม นโยบายของ รัฐบาลส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดขึ้นมาจาก การต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของกลุ่มผล ประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพล ทั้งนี้รัฐบาลจะพยายามสร้างดุลยภาพจากกลุ่มต่างๆ โดยการ ประสานผลประโยชน์ให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ<sup>14</sup> หากพิจารณา ถึงกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลในประเทศไทยแล้ว สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

(1) กลุ่มสังคม คือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่ปฏิบัติการ เกี่ยวกับด้านสังคมต่างๆ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเอง และเพื่อสวัสดิการทางสังคม

<sup>12</sup> ศูนย์ข่าวเลือกตั้ง , มติชน, วันที่ 18 พฤษภาคม 2531 , หน้า 3.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

<sup>14</sup> แสง รัตนมงคลมาศ , "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาทผู้สร้างทรศณะต่อ การเปลี่ยนแปลง" ใน ลัทธิสังคม , รัชอนันต์ สมุทรวณิช , บรรณาธิการ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 210.

เช่น การตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีของคนในท้องถิ่นเดียวกัน ภาคเดียวกันอื่น  
ได้แก่ สมาคมชาวเหนือ สมาคมชาวอีสาน สมาคมชาวใต้สมาคมศิษย์เก่า เป็นต้น

(2) กลุ่มโลกทัศน์ คือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่ตั้งขึ้นโดย  
มีเป้าหมาย เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินงานของกลุ่มนี้จะกระทำการเรียก  
ร้องต่อประชาชนให้เห็นคล้อยตามการเรียกร้องของกลุ่ม เพื่อบีบบังคับฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติ  
ตาม กลุ่มในประเภทนี้ได้แก่ สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย  
ไทย ชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) กลุ่มทางเศรษฐกิจ คือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลด้านอาชีพ  
ทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ได้แก่ หอการค้าไทย สมาคมพ่อค้าแห่งประเทศไทย  
สหภาพแรงงาน สหพันธ์ชาวนา ชาวนา สหกรณ์การเกษตรประเภทต่างๆ เป็นต้น

แม้การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลในรูปของสมาคม มูลนิธิ  
และองค์การ อื่นๆ ภายในสังคมไทยจะมีจำนวนมาก และหลากหลายดังกล่าวกว่าแล้วก็ตาม  
แต่การจัดตั้งกลุ่ม หรือการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองนั้น เท่าที่ปรากฏมัก  
จะไม่มีประสิทธิภาพในการต่อรองทางการเมือง และยังมีกฎหมายในการจัดตั้งสมาคมมูลนิธิ  
และองค์การอื่นๆ ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด ห้ามมิให้ดำเนินกิจการทางการเมืองและ  
จะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบจากทางราชการ กล่าวคือ

สมาคมและมูลนิธิ การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ  
วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
2486 พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 และประ  
มวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งจะต้องทำเรื่องราวเสนอขอจัดตั้งต่อ  
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำหรับสมาคมที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางจะต้องไปขอ  
จดทะเบียนต่อกรมตำรวจ ส่วนสมาคมที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดจะต้องไปขอจดทะเบียนต่อผู้ว่า  
ราชการจังหวัด จำนวนสมาคมในปัจจุบันที่ได้จดทะเบียนแล้วมีประมาณ 4,000 แห่ง

สมาคมการค้า การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสมาคม  
การค้าพ.ศ. 2509คือ มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนสมาคมการค้าขึ้นในกรม

การค้าภายในกระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนสมาคมการค้าที่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย

ในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อ สำนักงานกลางทะเบียนสมาคมการค้า

หอการค้า การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 คือ มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้าขึ้นในกรมการค้าภายในกระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนหอการค้าที่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย



ในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้า

สมาคมแรงงาน การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คือ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนกลางขึ้นในกรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจดทะเบียนสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงานสัมพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานที่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนประจำกรุงเทพมหานครด้วย

ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีจะจัดตั้งสำนักงานทะเบียนประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานทะเบียนกลางก็ได้

1. สมาคมนายจ้าง : สมาคมนายจ้างจะมีขึ้นได้ ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน สมาคมนายจ้างจะต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

2. สหภาพแรงงาน : สหภาพแรงงานอาจมีขึ้นได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ผู้ที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ต้องเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกันหรือลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทยผู้ก่อตั้งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน

3. สหพันธ์นายจ้าง : สมาคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไปที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อาจรวมกันจดทะเบียนตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้าง เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างสมาคมนายจ้างและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการสหพันธ์นายจ้างทำหน้าที่บริหาร

4. สหพันธ์แรงงาน : สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไป ซึ่งมีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ หรือมีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงาน เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงาน และคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการสหพันธ์แรงงาน ทำหน้าที่บริหาร

สหกรณ์การเกษตร การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 คือ มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่าหนึ่งคนเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าเงินงานของสมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ในลักษณะของการห้ามดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่า รวมถึงการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีนิติบุคคลอีกประเภทหนึ่ง ก็คือ "บริษัท" ซึ่งในประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษนั้น นักนิติศาสตร์ได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การที่บริษัทได้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง



เมืองเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (LAWFUL) แต่ก็ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการบริจาคเงินในทางการเมือง (POLITICAL CONTRIBUTIONS) นอกจากนี้ยังมีนักนิติศาสตร์บางกลุ่ม ได้เห็นด้วยกับความคิดเห็นเช่นนี้โดยอ้างว่า ได้มีการยอมรับว่าบริษัทสามารถบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้เคยมีกฎหมาย THE COMPANY ACT 1967 มาตรา 19(3) ได้บัญญัติว่า "บริษัทอาจบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองได้ และหากจำนวนเงินที่บริจาคเกิน 200 ปอนด์ จะต้องมีการระบุจำนวนเงินที่บริจาคในงบดุล (BALANCE SHEETS)" แต่นักนิติศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 19 ดังกล่าวได้บ่อนการบริจาคให้กับพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็จริง แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อกำหนดที่ให้การบริจาคต้องกระทำโดยเปิดเผย (PUBLICITY) ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบจากบรรดาผู้ถือหุ้น ไม่ใช่ยอมรับว่าสถานะของการจ่ายเงินไปในทางสนับสนุนพรรคการเมือง (FAR FROM ACCEPTING THE LEGAL STATUS OF THESE PAYMENTS) และหากกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทได้จ่ายเงินของบริษัทออกไปโดยมีมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ก็ถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของบริษัท (INTRA VIRES)

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศอังกฤษบริษัทมักจะกำหนดให้บริษัทสามารถบริจาคเงินให้กับพรรคอนุรักษนิยม (THE CONSERVATIVE PARTY) ไว้ในหนังสือบริษัทสนธิ ดังจะเห็นจากหนังสือบริษัทสนธิของบริษัท (MEMORANDA OF COMPANIES) ดังนี้

" TO SUPPORT AND SUBSCRIBE TO ANY CHARITABLE OR PUBLIC OBJECT, AND ANY INSTITUTION, SOCIETY OR CLUB WHICH MAY BE FOR THE BENEFIT OF COMPANY OR ITS EMPLOYEES, .... TO GIVE PENSIONS.... OR CHARITABLE AID TO ANY PERSON... WHO MAY HAVE SERVED THE COMPANY... TO ESTABLISH, SUBSIDISE AND SUBSCRIBE TO ANY INSTITUTIONS, ASSOCIATIONS SOCIETIES, CLUBS OR FRINDS CALCULATED TO BE FOR THE BENIFIT OF, OR TO ADVANCE THE INTERESTS AND WELL-BEING OF THE COMPANY ..... AND TO SUBSCRIBE OR GUARANTEE MONEY

FOR CHARITABLE OR BENEVOLENT OBJECTS, OR FOR ANY EXHIBITION OR FOR ANY PUBLIC GENERAL OR USEFUL OBJECTS , OR FOR ANY OTHER PURPOSE WHICH MAY BE CONSIDERED DIRECTLY OR INDIRECTLY TO FURTHER THE OBJECTS OF THE COMPANY OR THE INTERESTS OF ITS MEMBERS AND TO DO ANY OF THE MATTERS AFORESAID EITHER ALONE OR IN CONJUNCTION WITH OTHERS TO SUBSCRIBE OR GUARANTEE MONEY FOR ANY NATIONAL, CHARITABLE, BENEVOLENT, PUBLIC, GENERAL OR USEFUL OBJECT .... OR FOR ANY PURPOSE WHICH MAY BE CONSIDERED LIKELY DIRECTLY OR INDIRECTLY TO FURTHER THE OBJECTS OF THE COMPANY OR THE INTERESTS OF ITS MEMBERS.

ในปัจจุบันตามหลักกฎหมายอังกฤษ ถือกันว่าเรื่องใดที่บรรจู่ไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิแล้ว บรรดากรรมการของบริษัทสามารถกระทำได้ตามขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท ถือเป็นกรกระทำที่ถูกต้อง ( INTRAVIRES ) ที่ต้องมีการกำหนดไว้เช่นนี้เนื่องจากบริษัทเป็นบุคคลที่สมมุติที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย บริษัทจึงอาจดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และบริษัทจะมีอำนาจก็เพียงแต่ที่กฎหมายให้ไว้ จากแนวความคิดนี้ จึงเกิดหลักการกระทำนอกเหนืออำนาจ ( ULTRA VIRES RULE ) ขึ้นด้วยความมุ่งหมาย 2 ประการคือ

- (1) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น มิให้บริษัทนำเงินทุนไปใช้ในอภวัตถุประสงค์
- (2) เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ของบริษัทว่า บริษัทจะไม่นำเงินทุนไปใช้ในกิจการอื่นนอกวัตถุประสงค์ของบริษัท

ในการพิจารณาว่ากรรมการบริษัทสามารถพิจารณาตัดสินใจในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองได้หรือไม่นั้น จะพิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายของไทยและอังกฤษ ดังนี้

ก. หลักการกระหน่ำนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายอังกฤษ

จากแนวความคิดที่ว่า บริษัทเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากผู้ถือหุ้น ทำให้เกิดหลักขึ้นมาว่า บริษัทไม่อาจดำเนินกิจการซึ่งไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายไม่ว่าโดยตรงหรือปริยาย และบริษัทมีความสามารถตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หนังสือบริคณห์สนธิ และข้อบังคับเท่านั้น ต่างไปจากห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งผู้เป็นหุ้นส่วนและห้างหุ้นส่วนมิได้เป็นบุคคลแยกต่างหากจากกัน เดิมหลักในเรื่องนี้ใช้บังคับกับบริษัทที่ตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุญาตของพระมหากษัตริย์ ( CHARTERED COMPANIES ) กับบริษัทซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ( STATUTORY COMPANIES ) เท่านั้น เพราะบริษัททั้งสองชนิดนี้ มีการระบุอำนาจที่มอบให้กับบริษัททำกิจการเฉพาะอย่าง เช่น ก่อสร้างทางรถไฟ ขุดคลอง ทำน้ำประปา หรือส่งก๊าซทางท่อ บริษัทเหล่านี้จึงดำเนินกิจการได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น จึงเกิดหลักการกระหน่ำนอกเหนืออำนาจ และการบังคับใช้กับบริษัทดังกล่าวโดยเคร่งครัด ต่อมาในศตวรรษที่ 19 หลักนี้ได้ขยายมาใช้กับบริษัทจดทะเบียนด้วย โดยเหตุผล 2 ประการ คือ ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิที่จะบังคับให้บริษัทนำเงินทุนที่เขาลงไป ไปใช้ในกิจการที่ระบุไว้เท่านั้น และเมื่อบริษัทใช้หลักความรับผิดชอบจำกัดแล้ว เจ้าหนี้ของบริษัทย่อมมีสิทธิที่จะให้บริษัทรักษาเงินทุนเขื่อนหุ้นไว้ จะใช้ได้ตามวัตถุประสงค์เท่านั้น จะเอาไปใช้ทางอื่นมิได้

ศาลอังกฤษได้สร้างหลักในเรื่องนี้ ขึ้นใช้กับองค์การนิติบุคคลทุกชนิดที่ตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุญาตก่อน โดยถือว่าถ้ามีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบโดยการกระหน่ำนอกวัตถุประสงค์ อาจถูกฟ้องร้องมิให้กระทำการนั้นได้ และการอนุญาตให้ตั้งเป็นนิติบุคคลนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ หลักนี้ต่อมาได้นำมาใช้กับบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนด้วย ถ้ากรรมการของบริษัททำสัญญาใดๆ ซึ่งเป็นการนอกเหนืออำนาจของบริษัทผู้ถือหุ้นอาจขอให้ศาลสั่งห้ามได้ สัญญาซึ่งอยู่นอกวัตถุประสงค์ของบริษัทไม่มีผลผูกพันบริษัท หลักเรื่องนี้ได้ถูกนำไปใช้กับกรณีอื่นๆด้วยจนทำให้สับสน เช่น มีการนำไปใช้กับการกระทำที่ต้องห้ามโดยกฎหมาย นำไปใช้เป็นข้อต่อสู้มิให้บริษัทต้องรับผิดชอบทางละเมิดหรือทางอาญา ทั้งที่ควรจะใช้เฉพาะกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาและทรัพย์สินเท่านั้น บางครั้งขยายไปใช้กับกิจการที่มิได้กระทำโดยสุจริต หรือเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทโดยแท้จริง หลักนี้เกิดขึ้นเพื่อปกป้องบริษัทจากการกระทำอันมิชอบของกรรมการ ซึ่งมีผลเป็นการคุ้มครองผู้ถือหุ้นและ

เจ้าหน้าที่ของบริษัทด้วย คู่สัญญาของบริษัทจึงไม่อาจอ้างหลักนี้เพื่อให้ตนหลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาได้ แต่ที่เห็นกันว่าสัญญาเป็นโมฆะไปเลยก็มี ในทางปฏิบัติผู้ชำระบัญชีของบริษัทมักจะเป็นผู้อ้างหลักนี้มาชี้ แต่ผู้ถือหุ้นก็อาจชี้หลักนี้เพื่อห้ามมิให้กระทำการนอกเหนืออำนาจ ส่วนเจ้าหน้าที่แม้จะได้รับความคุ้มครองตามหลักนี้ แต่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาจะไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง

จากหลักที่ว่า บริษัทมีอำนาจกระทำการตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเท่านั้น จึงเกิดมีปัญหาว่ากิจการบางอย่างอาจขัดกับวัตถุประสงค์ของบริษัท หรือโดยสภาพของบริษัทไม่อาจมีเจตนาจะกระทำการเช่นนั้นได้ จะถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนือวัตถุประสงค์ซึ่งบริษัทไม่อาจทำได้หรือไม่อาจรับผิดชอบหรือไม่ เช่น กรณีการบริจาคเพื่อการกุศล ( CHARITABLE DONATION ) เนื่องจากความมุ่งหมายของการตั้งบริษัทก็เพื่อการค้าหากำไร ในตอนแรกๆ ยังเห็นกันว่าการบริจาค่นั้นบริษัทขาดรายได้ไปไม่ใช่การหากำไร บริษัทน่าจะทำได้ เว้นแต่จะเป็นการบริจาคที่บริษัทได้รับประโยชน์ด้วย เช่นการบริจาคเพื่อโครงการสวัสดิการคนงานของบริษัท เพื่อการสนับสนุนการศึกษาอบรมคนงาน หรือเพื่อการค้นคว้าที่เกี่ยวกับงานของบริษัท เป็นต้น ต่อมาก็เห็นกันว่าการบริจาคเพื่อชื่อเสียงหรือการประชาสัมพันธ์บริษัทก็ทำได้ แต่ในที่สุดก็เป็นที่ยอมรับกันว่าบริษัทอาจบริจาคเงินเพื่อการศึกษาทั่วไป เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมหรือเพื่อการกุศลใดๆ ก็ได้ รวมถึงบริจาคเพื่อการเมืองด้วย

#### ข. หลักการกระทำนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายไทย

ในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 ซึ่งกล่าวว่า "นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง " และมาตรา 76 วรรคสอง ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลในการกระทำซึ่งมิได้อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล จึงเห็นได้ว่า กฎหมายแห่งของไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำนอกเหนืออำนาจ ( ULTRA VIRES RULE ) มาเป็นหลักกฎหมายด้วย แต่ในการใช้หลักการดังกล่าวของศาลไทยนั้น มิได้เคร่งครัดเหมือนกับของอังกฤษที่เดียว และในเรื่องการบริจาคของบรรดาห้างหุ้นส่วน บริษัทนั้น ในทางปฏิบัติก็มีการบริจาคเงิน

ให้กับพรรคการเมือง แต่มิได้มีการลงบัญชีไว้ หรือไม่ก็ระบุไว้ในรายการในทางบัญชีอื่น โดยมิได้ระบุไว้ว่าเป็นเงินบริจาคทางการเมือง ( POLITICAL PURPOSE )<sup>15</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏว่า บางบริษัทยังมีการจัดสรรงบประมาณในการรณรงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

## 2. การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของรัฐในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีความเคลื่อนไหวในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง ซึ่งจะพิจารณาได้โดยลำดับ ดังนี้

### ก. ในช่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

พ.ศ. 2515 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาชาติไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล ในขณะนั้น ได้ร่วมกันยื่นหนังสือต่อพลเอก ถนอมกิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อขอ งบประมาณจำนวน 385 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ถูกตัดออกมาจากงบประมาณประจำปี ไปให้แก่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคสหประชาชาติไทย คนละ 2 ล้านบาท เพื่อไปพัฒนาจังหวัดของตน แต่อย่างไรก็ตามได้ถูกบรรดาสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์โจมตีอย่างหนักโดยเกรงว่าจะก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน และเป็นผลให้นำไปสู่การปฏิวัติตัวเองของ พลเอกถนอม กิตติขจร จึงทำให้เรื่องดังกล่าวเป็นอันยุติไป

### ข. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2517 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีผู้เสนอขอแปรญัตติในมาตรา 21 ของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้รัฐบาลช่วยเหลือเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นด้วย โดยมีคะแนนเสียง 77 ต่อ 51 เป็นอันว่าคำแปรญัตติดังกล่าวเป็นอันตกไป

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ถวิล ไพรสมัท, รองประธานสภาผู้แทนราษฎร,

ค. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2521 นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนถึง 12 ฉบับ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างสถาบันพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติหลักการในการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่ ยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ทั้งนี้ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2521 ได้มีการแปรญัติร่างรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมหลักการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในมาตรา 33 วรรคท้าย ความว่า " รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ทั้งนี้ภายในเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ " การที่ผู้ร่างใช้ถ้อยคำว่า "อาจ" ไว้ในรัฐธรรมนูญก็โดยมีเหตุผล ดังนี้

ประการแรก การที่บัญญัติในลักษณะเช่นนี้ ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่า ยังไม่ถึงเวลาที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมารองรับ และไม่เป็นการผูกพันที่จะต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

ประการที่สอง หากไม่มีการบัญญัติในร่างไว้ในรัฐธรรมนูญหากในภายหลังจะต้องมีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองแล้ว บ่อมไม่อาจกระทำได้ แม้ว่าจะได้มีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นใด กำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการดองนำเอาเงินงบประมาณมาจ่าย แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้ถูกแปรญัติ โดยมีข้อความดังนี้

" พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 20 คน อาจขอรับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น " ในการที่มีการแปรญัติในลักษณะดังกล่าวก็มีเหตุผล เนื่องจากพรรคการเมืองที่ควรได้รับการสนับสนุนควรมีพรรคการเมืองที่ใหญ่พอสมควร และเป็นการจัดพรรคเล็กพรรคน้อย แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติมาตรา 33 วรรคท้ายดังกล่าวได้ถูกบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นด้วย และตกไปในวาระที่ 2 ทั้งนี้มีเหตุผลมาจากการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นด้วย ที่จะเอาเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้กับพรรคการเมือง

ง. ในช่วงการร่างพระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2524 โดยที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2521 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้กฎหมายพรกการเมือง เพื่อควบคุมและส่งเสริมระบบพรกการเมืองในการประชุม เพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติพรกการเมืองดังกล่าวของคณะกรรมการนั้นได้เพิ่มเติมมาตรา 35 ทวิ ความว่า "พรกการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าปี่สิบคน อาจขอรับความสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น" โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรกการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าบทบัญญัติมาตรา 35 ทวิ ได้ถูกตัดออกจากร่างกฎหมายพรกการเมือง เมื่อมีการลงมติด้วยคะแนนเสียง 158 ต่อ 101

จ. ความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเรียกร้องให้รัฐสนับสนุนทางการเงินแก่พรกการเมือง ในปี พ.ศ. 2533-2534 ในปีพ.ศ. 2533 บรรดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่ง ได้ริเริ่มให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2524 โดยขอให้รัฐบาลจัดเงินสนับสนุนพรกการเมืองเพื่อให้เป็นเงินอุดหนุนจำนวน 350,000 บาท ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ทั้งนี้รัฐบาลจะใช้เงินงบประมาณอุดหนุนทั้งสิ้น 124,900,500 บาท ในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายพรกการเมืองดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สนับสนุนให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่พรกการเมือง โดยมีเหตุผลว่า " ในประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนแต่มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรกการเมือง เช่น ประเทศเยอรมันนี ออสเตรีย สวีเดน ฟินแลนด์ ซึ่งมีการคิดเงินอุดหนุนให้ตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ เช่นเยอรมันนีให้คะแนนเสียงละ 75 บาท ดังนั้นในปัจจุบันขณะที่พรกการเมืองของไทยได้รับเงินบริจจาคจากพ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งมองกันว่าจะใช้ศักยภาพของพรกการเมืองไปหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในพรกการเมือง ดังนั้นจึงต้องหางบประมาณเพื่อช่วยอุดหนุนให้พรกการเมืองเข้มแข็งยิ่งขึ้น "<sup>10</sup>

<sup>10</sup>เคลิมิเรอร์, ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 2533, หน้า 4.

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เน้นความต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรค  
การเมือง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 45 ความว่า "ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปให้กระทรวง  
การคลังจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกตั้งเป็น  
จำนวน 350,000 บาท ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน เมื่อได้มีการประกาศพระราช  
กฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปแล้วพรรคการเมือง  
มีสิทธิขอรับเงินอุดหนุนล่วงหน้าเป็นจำนวนไม่เกิน กึ่งหนึ่ง ของจำนวนเงินอุดหนุนที่พึงได้รับ  
โดยคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น

ส่วนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้า  
ให้นำไปหักกลบลบกันกับเงินอุดหนุนที่พึงได้รับ โดยคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ที่พรรคการเมืองนั้นได้รับการเลือกตั้ง และหากเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้ามี  
จำนวนมากกว่าจำนวนที่พึงได้รับ เมื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือก  
ตั้ง ให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินอุดหนุนส่วนที่รับเกินไปนั้นให้แก่กระทรวงการคลังทั้งหมด  
ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งทุกเขตทั่วประเทศ และในกรณีพรรคการเมืองใดได้รับเงินอุดหนุนล่วงหน้าแล้ว หากไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินอุดหนุนที่ได้รับล่วงหน้า  
ทั้งหมด ให้แก่กระทรวงการคลังภายใน 30 วัน นับแต่วันหมดเขตการสมัครรับเลือกตั้ง "

เป็นที่น่าสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพรรคการเมืองฉบับ  
ดังกล่าว เป็นการให้เงินอุดหนุนในจำนวนที่เท่ากับจำนวนเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะใช้  
จ่ายในการเลือกตั้งไม่เกิน 350,000 บาท นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไข  
ในการที่รัฐให้เงินอุดหนุนนั้น จะเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในขณะนั้น บ่อมจะเป็นการเสียเปรียบแก่พรรคการเมืองอื่นๆ ที่มีสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า และอีกประการหนึ่งการที่บ่อมให้พรรคการเมืองสามารถเบิก  
เงินอุดหนุนไปก่อน บ่อมจะเป็นการยุ่งยากในการต้องส่งเงินคืนในภายหลัง แต่อย่างไรก็  
ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ทันได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากได้มีการ  
ปิดอำนาจโดยการปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในวันที่ 24  
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534



ฉ. ในช่วงการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ ร.ส.ช. ได้เข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 13 ปี และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เพิ่มหลักการในการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 41 วรรคสาม ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความว่า "รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 3 ได้มีการตัดหลักการดังกล่าวออกไป ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะของบทบัญญัติในมาตรา 41 วรรคสาม มีข้อความในลักษณะเท่านั้นเองเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 33 วรรคสี่ ซึ่งก็ถูกตัดออกไปเช่นเดียวกัน

ช. การพิจารณาให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2533 ในประเทศไทย รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบัน ที่จะช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเข้าใจได้ถึง "สภาพปัญหาด้านการเงินของพรรคการเมือง" ดังปรากฏในเอกสารเรื่อง "พรรคการเมืองควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลหรือไม่" ของกรมการปกครองว่า ปัญหาทางด้านการเงินของพรรคการเมืองส่วนใหญ่แล้ว ทุกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมา มักจะประสบปัญหาเงินทุนของพรรคไม่มี ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดมีนายทุนหรือมีผู้ให้การสนับสนุนทางด้านการเงินในการดำเนินงานของพรรคแล้ว พรรคการเมืองนั้นๆ ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ถ้าเป็นพรรคการเมืองเล็กๆ หรือเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีชื่อเสียง พรรคการเมืองนั้นๆ ก็จะต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปอย่างสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2529 และ 2531 มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ต้องถูกยุบเลิกไป ก็เนื่องมาจากไม่สามารถจัดส่งสมาชิกพรรคของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ ตามจำนวนที่กฎหมาย



กำหนดไว้ สาเหตุที่ไม่สามารถจัดส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็เนื่องมาจากพรรคการเมืองนั้นๆ ขาดเงินทุนหรือขาดผู้ให้การสนับสนุนพรรค เมื่อประชาชนไม่เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองแล้ว ก็เป็นการยากที่พรรคการเมืองจะดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าจะพิจารณาว่าสมาชิกของพรรคการเมืองในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้ว เป็นโดยสมัครใจหรือไม่ อาจตอบได้ว่า มีเป็นส่วนน้อยที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง หรือสมัครเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ การที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า สมาชิกอื่นๆ ถูกบังคับให้สมัครเป็นสมาชิก แต่อาจจะมาจากการขอร้องให้สมัครเป็นสมาชิก เมื่อได้นำข้อบังคับของพรรคการเมืองทุกพรรคมาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองเกือบทุกพรรค จะกำหนดเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงที่สมาชิกพรรคจะต้องเสียให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปี พรรคการเมืองได้มีการเก็บ หรือมีสมาชิกเต็มใจให้เงินบำรุง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคหรือไม่ ปรากฏว่า พรรคการเมืองหลายพรรค ไม่เคยเก็บเงินดังกล่าวนี้จากสมาชิกพรรคเลย ถึงแม้ว่าเงินค่าบำรุงพรรคที่เก็บจากสมาชิกจะเป็นจำนวนน้อยก็ตาม แต่ถ้าสมาชิกมีการจ่ายเงินสนับสนุนให้พรรคอย่างจริงจังแล้ว ก็จะทำให้มองเห็นได้ว่าประชาชนมีความศรัทธาในระบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้ว แม้แต่กรมการปกครองเองก็ได้เคยวิจัย "การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง" โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการพิจารณางบดุลของพรรคการเมือง และรายรับ รายจ่ายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่พรรคได้ยื่นไว้ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พบว่าพรรคการเมืองจะมีการใช้จ่ายเงินมาก ในช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2531 จะอยู่ในช่วงตั้งแต่ 500,000 - 10,000,000 บาท ซึ่งเป็นทั้งเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ภายในพรรค และค่าเครื่องเขียนอุปกรณ์ต่างๆ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าประชาสัมพันธ์ และการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ได้เคยมีการกำหนดหลักการและรูปแบบโดยกรมการปกครองเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 20 มีนาคม

2523 ในการกำหนดรูปแบบดังกล่าวนั้น กรมการปกครองได้ศึกษาหลักการจากต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมันนี โดยได้มีการเสนอความเห็นที่ว่าถ้าจะมีทบอญผู้คืนเงินอุดหนุนให้พรรคการเมืองแล้ว ควรดำเนินการดังนี้<sup>17</sup>

(1) วิธีการกำหนดเป็นทบอญผู้คืนแห่งกฎหมาย

เนื่องจากขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ..... ที่รัฐบาลชุดก่อนเสนอไปนั้น รัฐสภาได้รับหลักการในวาระที่ 1 เรียบร้อยแล้ว จึงมีปัญหาว่าจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมในการพิจารณาของคณะกรรมการหรือไม่ อย่างไรก็ดีเนื่องจากเรื่องนี้เป็นหลักการที่สำคัญ จึงเห็นสมควร เสนอเป็นร่างกฎหมายเพื่อการนี้เป็นเอกเทศอีกฉบับหนึ่ง

(2) วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

2.1 แหล่งที่มาของเงินอุดหนุน

กรณีของประเทศไทยถ้าจะให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยอาศัยเงินจากภาษีอากรของประชาชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว น่าจะเกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณแผ่นดินเพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ต้องใช้เงินภาษีอากรไปทำนุบำรุงบ้านเมืองทางด้านอื่นที่จำเป็นมากกว่า วิธีการอื่นที่น่าจะเหมาะสมคือการนำเงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง มาเป็นเงินกองทุนให้แก่พรรคการเมือง

2.2 วิธีการให้เงินอุดหนุน

กรณีของประเทศไทย ควรจ่ายให้เป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้งโดยถือเกณฑ์ที่นั่งของผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเป็นเงินอุดหนุน

อย่างไรก็ดี แนวความคิดของกรมการปกครองที่ได้เสนอในปี พ.ศ.2523 เป็นอันต้องยกเลิกไปเนื่องจาก คณะกรรมการวิสามัญได้ตัดหลักการการให้เงินอุดหนุน

<sup>17</sup> บันทึกข้อความ ที่มท. 6314/39342 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2523 เรื่องการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง, หน้า 2.

จากร่างพระราชบัญญัติพรตการเมืองออกไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดสัมมนา เรื่อง "รัฐควรถือเงินอุดหนุนแก่พรตการเมืองหรือไม่" ปรากฏว่า กรมการปกครองได้เสนอแนวความคิดดังกล่าว ในเอกสารประกอบการสัมมนาอีกครั้งอันเป็นข้อมูลที่ดีว่ากรมการปกครอง มีแนวความคิดในการให้เงินอุดหนุนพรตการเมือง โดยการปิดจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง เข้ามานั้นเอง

### 3. หลักการและแนวความคิดการให้เงินอุดหนุนพรตการเมืองในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมีแนวความคิดในการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรตการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยมาตรการทางภาษี (TAX MEASURE) เป็นมาตรการหลักในการดำเนินการ กล่าวคือ ในกรณีที่ส่วนบุคคลธรรมดาที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความประสงค์จะให้เงินอุดหนุนแก่พรตการเมืองใด ก็ให้กาเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยสามารถแสดงความจำนงค่าบริการได้คนละ 100 บาท ส่วนนิติบุคคลนั้นก็สามารที่จะบริจาคเงินให้กับพรตการเมืองได้โดยสามารถนำเงินซึ่งบริจาคมานั้นหักเป็นค่าใช้จ่าย เพื่อลดหย่อนการชำระภาษีเงินได้

หากพิจารณาระบบการให้เงินอุดหนุนพรตการเมืองของรัฐ จะเห็นได้ว่าแบ่งออกเป็น 2 ระบบ กล่าวคือ

1. ระบบที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรตการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในลักษณะที่เป็นการช่วยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อเป็นการป้องกันการฉ้อฉลของนักการเมือง หรือช่วยให้นักการเมืองพ้นจากอิทธิพลทางการเงินของกลุ่มนายทุนธุรกิจ อันเป็นระบบที่ใช้ในทวีปอเมริกาเหนือ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา

2. ระบบที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรตการเมืองในลักษณะสร้างเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง (EQUALITY OF OPPORTUNITY) เนื่องจากพรตการเมืองมีรายได้แตกต่างกัน การที่รัฐให้เงินอุดหนุนจึงเป็นการให้พรตการเมือง

ซึ่งแม้ว่าจะมีขนาดเล็กก็ตามสามารถอยู่ได้

หากพิจารณาในระบบการให้เงินอุดหนุนทั้งสองแบบดังกล่าว จะเห็นว่าระบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาเหมาะสมกับประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองสองพรรค รวมทั้งยังเป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองที่มีกลไก ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะเป็นตัวแทนของพรรคได้ ส่วนอีกระบบนั้นมีก้ใช้กับประเทศแถบยุโรป ซึ่งในแต่ละประเทศมักจะมีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะตัวแทนของพรรคเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>18</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองแล้ว จะเห็นว่าลักษณะเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นที่ใช้มาตรการทางภาษีเป็นเครื่องมือในการระดมเงิน แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีงบประมาณ จัดสรรให้กับผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีให้แก่ผู้สมัครทุกคน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนของพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน และอาจจะมีผู้สมัครอิสระซึ่งเป็นคุณสมบัติ ตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 กำหนดไว้ก็สามารถที่จะขอรับเงินอุดหนุนได้ ในการพิจารณาหลักการและแนวความคิดในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะมุ่งพิจารณาภาพรวม ( OVERVIEW ) เป็นประเด็นโดยลำดับดังนี้

#### (1) วัตถุประสงค์

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน เป็นต้น การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกานั้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆที่จะสื่อสารให้ประชาชนรู้จักตัวผู้สมัครรับ

<sup>18</sup>โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2

เลือกตั้ง และนโยบายของพรรคนั้นสูงมาก ส่วนในประเทศเยอรมันหรือประเทศในแถบทวีปยุโรป ไม่ว่าจะเป็น สวีเดน ออสเตรีย สเปน หรือ อิตาลี เป็นต้น รัฐบาลจะเป็นที่จะต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังมีหน้าที่ให้การศึกษอบรมทางการเมืองแก่ประชาชนด้วย ซึ่งนอกจากจะให้การศึกษาอบรมทางการเมืองแก่เยาวชนแล้ว ยังมีการให้ทุนแก่นักศึกษาหรือนักวิชาการเพื่อศึกษานโยบายหรือปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย พรรคการเมืองแม้ว่าจะไม่สามารถหารายได้จากคำบารุงสมาชิกพรรคก็ตาม แต่ก็ได้มาจากการบริจาคของบุคคลสำคัญในพรรคและกลุ่มธุรกิจ จึงทำให้รัฐบาลเล็งเห็นว่า เพื่อให้พรรคการเมืองหลุดพ้นจากความครอบงำของกลุ่มธุรกิจจึงจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุน รวมทั้งเป็นการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กต้องมีโอกาสที่จะได้รับการอุดหนุน แต่ปรากฏว่าในนโยบายของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี้ ชวน หลีกภัย มีแนวความคิดที่จะให้เงินอุดหนุนจากการใช้มาตรการทางภาษี โดยให้ประชาชนที่ประสงค์จะบริจาคให้กับพรรคการเมืองใด ก็จะได้กาเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มการเสียภาษีซึ่งมีมูลค่าคนละ 100 บาท ในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งใช้วิธีการเดียวกันนี้กำหนดวงเงินไว้เพียงคนละ 1 ดอลลาร์ หรือ 27 บาทเท่านั้น รวมทั้งประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศ เยอรมัน คานาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น ใช้มาตรการทางภาษีโดยให้เงินอุดหนุนจำนวนเงินที่บริจาคแก่พรรคการเมืองมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

## (2) ขอบเขตของการใช้เงินอุดหนุนของรัฐ

ในการให้เงินอุดหนุนของรัฐนั้น ในบางประเทศได้มีการกำหนดขอบเขตของการใช้เงินของพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐได้ให้เงินอุดหนุนในระหว่างการดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ในบางประเทศเช่น ประเทศเยอรมัน สวีเดน เป็นต้น เป็นกรณีให้การอุดหนุนภายหลังที่การเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว และมีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าพรรคการเมืองสามารถนำเงินไปใช้ในกรณีใด แต่สำหรับประเทศไทยเนื่องจากรัฐบาลยัง

ไม่ได้กำหนดนโยบายออกมาอย่างแน่ชัดว่า พรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนนั้นจะสามารถนำเงินไปใช้ในกรณีใดได้บ้าง

#### 4. การควบคุมและตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป พรรคการเมืองเป็นสถาบันซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน มิใช่เป็นของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มธุรกิจใด ดังนั้นในการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง จะต้องมีความโปร่งใสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบและสามารถรับรู้ได้ว่าพรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนทางการเมือง โดยวิธีใดและใช้จ่ายเงินดังกล่าวไปอย่างไร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ( LAGAL MEASURE ) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น รวมทั้งเป็นการควบคุมการใช้เงินในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงินที่ดีเอาเปรียบผู้สมัครที่มีฐานะทางการเงินที่ด้อยกว่า อันเป็นการสอดคล้องกับความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง ( EQUALITY OF OPPURTUNITY )

ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมและตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ กล่าวคือ

##### 4.1 รูปแบบในการควบคุมและตรวจสอบ

(1) การเปิดเผยแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนได้ตรวจสอบ และกำหนดรูปแบบรายงานทางการเงินที่พรรคการเมืองจะเปิดเผยแก่สาธารณชน

(2) การจำกัดการใช้จ่ายเงินหรือจำนวนเงินบริจาค รวมทั้งการมีองค์กรสาธารณะเข้าตรวจสอบทางการเงิน

#### 4.2 การควบคุมและการตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย

ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง ดังมีสาระสำคัญดังนี้

##### (1) มาตรการทางกฎหมายในการรับบริจาคเงินของพรรคการเมือง

1.1 ห้ามพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรครับเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน (มาตรา 39)

1.2 ห้ามพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรครับเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจาก

(1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่ประกอบธุรกิจหรือ กิจการ หรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในประเทศไทย หรือนอกประเทศไทย

(3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มี สัญชาติไทยมีทุน หรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

(4) องค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการ หรือกรรมการ เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจาก บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตาม (1) ,(2) ,(3) หรือ (4)



### 1.3 ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร

ผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคได้รับเงินอุดหนุน หรือเงินบำรุงพรรค จากบุคคลภายนอก หรือเงินเพื่อบำรุงพรรคการเมืองโดยวิธีการอื่นใดต้องนำเงินดังกล่าว เข้าบัญชีรายรับของพรรคการเมือง ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับ ถ้าไม่ดำเนินการจะมีความผิดต้องระวางโทษ ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ( มาตรา 35 วรรคสาม และมาตรา 54 ทวิ )

#### (2) มาตรการทางกฎหมายในทางการจัดทำบัญชี

หัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง ต้องจัดให้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของพรรคการเมืองอย่างน้อยทุกรอบ 12 เดือน โดยจะต้องให้ผู้สอบบัญชีเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี แล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ลงนามงบดุล ทั้งนี้จะต้องติดประกาศสำเนางบดุลโดยเปิดเผยไว้ที่สำนักงานใหญ่ของพรรค รวมทั้งต้องส่งงบดุลต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 15 วัน (มาตรา 35 และมาตรา 36) แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองมิได้มีข้อกำหนดในการจำกัดจำนวนเงินบริจาคไว้ รวมทั้งงบดุลดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดทำงบดุล และบัญชีรายรับรายจ่าย เป็นการจัดทำเช่นเดียวกันกับงบดุลและบัญชีของบริษัทห้างร้านที่ต้องส่งมอบต่อกระทรวงพาณิชย์และกรมสรรพากร แต่มีการตรวจสอบที่เข้มงวดกว่า ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

พรรคกิจสังคม  
งบรายรับ-รายจ่าย  
สำหรับปีสิ้นสุด วันที่ 31 ธันวาคม 2534

รายรับ	บาท
เงินบำรุงพรรคและค่าสมาชิก	1,198,675.25
รายได้อื่น	<u>1,439.00</u>
รวมรายรับ	<u>1,200,114.25</u>
รายจ่าย	
เงินเดือน	501,190.00
ค่าโทรศัพท์	151,747.50
ค่าไฟฟ้า	125,365.78
ของใช้สิ้นเปลือง	79,783.65
ค่าไปรษณีย์	62,889.00
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	60,698.25
ค่าซ่อมแซม	56,150.00
ค่าอาหารและเครื่องดื่ม	46,689.50
ค่าล่วงเวลา	35,068.30
ค่าหนังสือพิมพ์	18,124.00
ค่าน้ำประปา	13,048.15
ค่าพิมพ์นามบัตร	12,500.00
ครุภัณฑ์	11,900.00
ค่ารักษาพยาบาล	7,456.00
ค่าพาหนะ	3,951.00
ค่าตรวจสอบบัญชี	3,000.00
เงินบริจาค	1,000.00
ค่าเก็บขยะ	<u>100.00</u>

รวมรายจ่าย	<u>1,190,661.13</u>
รายรับมากกว่ารายจ่าย	<u>9,453.12</u>
เงินทุนสะสมยกมา 1 ม.ค. 34	<u>79,640.18</u>
เงินทุนสะสมยกไป 31 ธ.ค. 34	<u>89,093.30</u>
( นายสมศักดิ์ เทพสุทิน )	( นายมนตรี พงษ์พาณิชย์ )
รองเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทน	หัวหน้าพรรคกิจสังคม
เลขาธิการพรรค	แทนเหรียญก

พรรคกิจสังคม  
 งบดุล  
 ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2534  
สินทรัพย์



เงินสด		บาท
รวมสินทรัพย์		<u>89,093.30</u>
		<u>89,063.30</u>
	<u>หนี้สินและทุน</u>	
หนี้สิน		-
ทุน		-
คงเหลือยกมา 1 ม.ค. 34	79,640.18	
รายรับมากกว่ารายจ่าย	<u>9,453.12</u>	<u>89,093.30</u>
รวมหนี้สินและทุน		<u>89,093.30</u>

( นายสมศักดิ์ เทพสุทิน )  
 รองเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทน  
 เลขาธิการพรรค

( นายมนตรี พงษ์พาณิชย์ )  
 หัวหน้าพรรคกิจสังคม  
 แทนเหรียญก

เป็นที่น่าสังเกตว่า งบดุลแสดงรายรับรายจ่ายของพรรคกิจสังคม ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากประการแรก งบดุลดังกล่าวไม่ได้ลงรายการจำนวนเงิน ซึ่งพรรคให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ประการที่สอง พรรคไม่ได้ลงค่าใช้จ่ายในการเช่าสำนักงานของพรรคแต่อย่างใด

## 5. การควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และการยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง โดยกำหนดบังคับเฉพาะกับผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อจะควบคุมมิให้ผู้สมัครแต่ละคนใช้จ่ายสูงไป ในลักษณะของการทุ่มเงินเพื่อหวังชัยชนะ และเป็นสาเหตุให้มีการใช้จ่ายเงินโดยไม่มีจิตจำกัด เช่นการซื้อเสียง เป็นต้น นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ได้มีข่าวการใช้จ่ายเงินในลักษณะทุ่มเทอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมานั้น ปรากฏว่าได้มีข่าวการทุ่มเงินอย่างมหาศาลในการซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ได้รับการคาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ในราคา 1 ล้านบาทถึง 9 ล้านบาท และเป็นธรรมเนียมคอบูเองที่ผู้สมัครได้นำเงินดังกล่าวมา เพื่อหาเสียงเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นการซื้อคะแนนเสียง หรือการจัดเลี้ยงบุคคลที่เป็นหัวหน้าคะแนน ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้รัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยแยกพิจารณา ดังต่อไปนี้

### (1) การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ) ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ในมาตรา 32 ดังนี้

เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกิน หนึ่งล้านบาทไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่าย หรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในกรณีนำทรัพย์สินมาให้ใช้ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องที่นั้นๆ

ตามมาตรา 33 ได้กำหนดไว้ว่า การใช้จ่ายให้ใช้จ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) การโฆษณากระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่น)
- (2) การพิมพ์ โฆษณา แจกจ่าย ประกาศ แผ่นป้าย ใบปลิว และสิ่งพิมพ์อื่น
- (3) การจัดหาเครื่องเขียน แบบพิมพ์ ไปรษณียบัตร โทรเลข โทรศัพท์และการสื่อสารอื่นใด
- (4) การซื้อ เช่า หรือปิ่นสำนักงาน สถานที่ บานพาหนะ วัสดุ อุปกรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (5) การว่าจ้างแรงงานทุกประเภทที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (6) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการเลือกตั้ง
- (7) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งถ้าหากผู้ใดใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตามมาตรา 32 ยังได้ระบุนิให้ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 89)

(2) การเป็นบ่อน้ำค้ำจ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

นอกจากกฎหมายจะกำหนดวงเงินค้ำจ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้เงินภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 ยังได้กำหนดไว้ว่า " ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นรายการค้ำจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่

1. ค้ำจ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ได้จ่ายไปแล้ว
2. ค้ำจ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ยังค้างชำระ
3. หลักฐานการจ่ายเงินตาม 1. และหลักฐานการค้างชำระตาม 2.

ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการแสดงชื่อและที่อยู่ของผู้รับหรือเจ้าหนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรักษารายการค้ำจ่ายและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง มีกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งที่กระทำในเขตเลือกตั้งใดว่า ผู้สมัครใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ให้เก็บรักษารายการค้ำจ่ายและหลักฐานดังกล่าวไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด

การขอตรวจสอบและขอสำนวนรายการค้ำจ่ายตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้แต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง โดยยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และเสียค่าธรรมเนียมตามระเบียบของทางราชการ "

และหากผู้สมัครไม่ยื่นรายการค้ำจ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในตามมาตรา 34 หรือยื่นรายการค้ำจ่ายดังกล่าวเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี ( มาตรา 90 )

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ยื่นรายการค้ำจ่ายดังกล่าวมาข้างต้น ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ได้รับรายการค้ำจ่ายแล้ว มักจะ ไม่มีการตรวจสอบข้อความในรายการค้ำจ่ายต่างๆ ว่าเป็นความจริงหรือไม่

นอกจากนี้แล้วบางรายการผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กรอกข้อความลงในแบบฟอร์มว่า ได้มีบุคคลได้นำมาบริจาคเป็นจำนวนเท่าใด ทำให้ลดตัวเลขค่าใช้จ่ายในบางรายการไปได้อีกด้วย ดังนั้นการยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อทางราชการจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด