

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยมีปัญหาในการระดมเงินอุดหนุน ไม่ว่าจะจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือจากประชาชนโดยทั่วไป หรือด้วยวิธีอื่นใด และยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแต่อย่างใด ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากกลุ่มธุรกิจและบุคคลสำคัญของพรรค ซึ่งมีปรากฏข้อเท็จจริงว่าพรรคการเมืองต้องดำเนินนโยบาย หรือดำเนินกิจกรรมไปในทางเอื้ออำนวยไปในทางตอบแทนแก่บุคคลดังกล่าวอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดองค์กรที่เป็นกลางในการเข้ามาตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสามารถประมวลปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองได้ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการระดมเงินของพรรคการเมือง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง ดังจะได้กล่าวดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการระดมเงินของพรรคการเมือง

โดยที่พรรคการเมืองในประเทศไทยมักจะประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซึ่งปรากฏว่า ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและมักจะเกินจากค่าใช้จ่าย

ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้สมัครแต่ละคน จะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินกว่า 1,000,000 บาทไม่ได้ และนอกจากนี้แล้วยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าพรรคการเมืองมักจะต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลสำคัญภายในพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้อาจเป็นหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค และยังรวมไปถึงบุคคลซึ่งมีฐานะทางการเงินดีที่มีโอกาสจะยินดีที่จะอุปถัมภ์นักการเมือง เพื่อหวังผลในการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง ทั้งนี้รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจต่างๆ ซึ่งหวังผลในทางการสนับสนุนและค้ำจุนจากพรรคการเมืองที่ตนได้ช่วยเหลือทางการเงิน โดยหากเป็นพรรคการเมืองที่กลุ่มธุรกิจให้การสนับสนุนทางการเงิน ได้โอกาสเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ย่อมจะเอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน

ในความเป็นจริงแล้ว การที่ระบบพรรคการเมืองไทยต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลสำคัญภายในพรรค หรือจากกลุ่มธุรกิจที่ดี ทำให้ขาดความเป็นอิสระทางการเงิน เพราะพรรคการเมืองไทยไม่สามารถอาศัยค่าบำรุงสมาชิกพรรคมาบริหารงานได้ แม้แต่งานประจำวันของพรรคก็ตาม และแม้ว่าหลายพรรคจะใช้วิธีการหักเงินส่วนหนึ่งจากเงินเดือน ค่าตอบแทน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรีในพรรครวมเข้ากองกลางสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคก็ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามที่จะผลักดันจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้รัฐเข้ามามีส่วนในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองมีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบพรรคมวลชน ( MASS PARTY ) และสามารถจัดตั้งสาขาพรรคออกไปยังท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อให้พรรคการเมืองมีความอิสระทางการเงิน ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ หรือแม้กระทั่งช่วยให้พรรคสามารถดำเนินนโยบายเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลชั้นนำของพรรคที่มีฐานะทางการเงิน แต่ก็ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากยังมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่เห็นว่า การนำเอาเงินงบประมาณแผ่นดินไปอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม แต่สมควรที่จะนำเงินงบประมาณไปช่วยเหลือเกษตรกรของประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นกลุ่มบุคคล และไม่มีลักษณะของพรรคมวลชน ที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่เป็นประชาชน สามารถมีสิทธิใน

การควบคุมการบริหารงานของพรรคการเมือง ดังนั้นจึงมีผู้เห็นด้วยในขณะนั้นว่า รัฐไม่สมควรให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง



อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 16-18 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องของกลุ่มประชาชนและกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจอันประกอบด้วย บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจในแขนงต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้ง "กองทุนเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมือง" นอกจากนี้ยังมีบริษัทซึ่งมีฐานะทางการเงินได้ช่วยกันประชาสัมพันธ์ทางสื่อสารมวลชนต่างๆ สนับสนุนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2535 ต่อมาในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา จะปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองให้สามารถรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐและเอกชนได้ และได้มีการมอบหมายให้กระทรวงการคลัง ทำการศึกษามาตรการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยผลจากการศึกษากฎหมายพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา และเยอรมันนี สรุปว่า จะนำเอามาตรการทางภาษีมาใช้โดยการให้ประชาชนผู้เสียภาษีบุคคลธรรมดาทั่วไป เลือกว่า ต้องการให้นำเงินภาษีส่วนหนึ่งจำนวน 100 บาท ไปให้แก่พรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งที่เขาเห็นว่าสมควรสนับสนุน โดยคาดว่าจะได้เงินอุดหนุนจากการหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่ออุดหนุนพรรคการเมืองเป็นจำนวน 400 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนนิติบุคคลสามารถนำเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง แล้วนำมาคิดหักลดหย่อนเพื่อคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่า วิธีการดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า "TAX CHECKOFF" โดยให้บุคคลธรรมดาเลือกที่จะสละเงินภาษีคนละ 1 หรือ 2 ดอลลาร์ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการกาเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มการชำระภาษี เป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้น จะต้องคำนึงถึง "ความเสมอภาคทางโอกาสในการเมือง" นั้นหมายความว่า พรรคการเมืองทุกพรรคไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใหญ่หรือเล็กก็ตาม ควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาเพื่อให้

เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น จะต้องมีความเหมาะสมโดยจะต้องไม่มีการเอื้ออำนวย เฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีโอกาสบริหารประเทศเท่านั้น และในขณะที่เดียวกันจะต้องเป็น การส่งเสริมพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงจากประชาชนพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน การที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ต้องคำนึงถึงการที่จะโน้มน้าวจิตใจของประชาชน ให้เกิดความเข้าใจด้วย และในอดีตที่ผ่านมา เมื่อมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายพรรค การเมืองหรือรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองมักจะได้รับ การคัดค้านเสมอมา ทั้งที่ในข้อเท็จจริงได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือการ ทำงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแต่งตั้ง "ผู้ช่วย ส.ส" ได้จำนวนไม่เกิน 3 คน ทั้งที่ในความเป็นจริงบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แต่งตั้ง บุคคลที่ใกล้ชิดหรือผู้ที่ได้ช่วยเหลือตนในระหว่างหาเสียง เพื่อเป็นการตอบแทนโดยให้ได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินในอัตราเดือนละ 4,000 บาท รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พัฒนახอบทในเขตเลือกตั้งซึ่งเรียกว่า "งบทพัฒนาจังหวัด" ซึ่งเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสร้างคะแนนนิยมกับประชาชนในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณดังกล่าวไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาพรรคการเมืองแต่อย่างใด

## (2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของ พรรคการเมือง

เนื่องจากในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง โดยให้หลักการเปิดเผยบัญชีต่อสาธารณะ (DISCLOSURE APPROACH) โดยที่หน่วยงาน ของรัฐอันได้แก่ สำนักงานทะเบียนพรรคการเมือง มิได้ตรวจสอบความถูกต้องของงบดุล (BALANCE SHEETS) แต่อย่างใด และวิธีการดังกล่าวซึ่งได้ใช้ในประเทศเยอรมัน ได้เห็นว่า มีข้อบกพร่อง จึงได้มีแนวความคิดในการตั้งองค์กรของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากนี้ ในกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว ยังขาดมาตรการที่จะให้พรรคการเมืองเปิดเผย ชื่อและ ที่อยู่ ของผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองในจำนวนมาก

นอกจากนี้สำนักงานทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ยังเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและอาจวางตัวไม่เป็นกลางได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง ดังนี้

### (1) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

1. รัฐควรยกเลิกหรือลดจำนวนผู้ช่วยส.ส. เหลือเพียง 1 คน ส่วนงบพัฒนาจังหวัดควรยกเลิก เนื่องจากเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปหาเสียงกับประชาชน และหน้าที่ในการวิ่งบประมาณแผ่นดินในการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
2. รัฐควรให้เงินอุดหนุนกับพรรคการเมือง โดยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองโดยตรง ทั้งนี้ โดยเอางบประมาณที่จัดให้เป็นงบทัดนาจังหวัด \*บงบประมาณที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับผู้ช่วย ส.ส. มาให้กับพรรคการเมืองแทน
3. โดยที่รัฐช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายเท่านั้น และรัฐควรที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริจาคให้กับพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยการใช้อนุเคราะห์ (TAX INCENTIVES) จูงใจให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลช่วยบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง กล่าวคือสามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่าย เพื่อลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปี ทั้งนี้โดยการกำหนดจำนวนเงินบริจาคให้กับพรรคการเมือง ในแต่ละปีซึ่งจะนำมาหักภาษีได้ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถกำหนด

มาตรฐานได้เช่นเดียวกับการบริจาคให้กับองค์การกุศลสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในประมวล  
 รัชฎาการดังนี้

3.1 ในกรณีของบุคคลธรรมดา ประมวลรัชฎาการ มาตรา 47(7)  
 บัญญัติว่า "เมื่อได้หักลดหย่อนตาม (1) , (2) , (3) , (4) , (5) , (6) แล้วเหลือ  
 เท่าใด ให้หักลดหย่อนได้อีก สำหรับการบริจาคตั้งต่อไปนี้โดยให้หักได้เท่ากับจำนวนที่บริจาค  
 แต่ต้องไม่เกิน ร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น....."

(ข) เงินที่บริจาคเป็นสาธารณะประโยชน์แก่องค์การ หรือ  
 สาธารณะกุศล หรือแก่สถานพยาบาล หรือแก่สถานศึกษาอื่น นอกจากที่กล่าวไว้ใน (ก)  
 ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา "

3.2 ในกรณีของนิติบุคคล ประมวลรัชฎาการ มาตรา 65 ทวิ (3)  
 บัญญัติว่า "รายการต่อไปนี้ ไม่ให้ถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ  
 กุศลสาธารณะในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 1 ของกำไรสุทธิ "

4. รัฐควรที่จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้ใช้สื่อมวลชนของ  
 รัฐ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ให้พรรคการเมืองได้ใช้เผยแพร่นโยบายของพรรคการเมือง  
 ในระหว่างช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายให้มากปึงจั้น

5. ควรที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
 พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม 2535 ในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการระดมเงินอุดหนุนให้กว้างขวาง  
 ปึงจั้น เช่น การกู้เงินจากสถาบันการเงิน เป็นต้น เช่นเดียวกับกฎหมายพรรคการเมือง  
 เบอรมัน ค.ศ.1967

(2) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการรับและการจ่ายเงิน  
ของพรรคการเมือง

1. ต้องมีการกำหนดขอบเขตการบริจาคเงินของบุคคลธรรมดา ในแต่ละปีว่า ควรจะบริจาคเงินได้ไม่เกินจำนวนเท่าใด
2. ต้องมีการเปิดเผย รายชื่อ และจำนวนเงินของผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่บริจาคเงินเป็นจำนวนมาก เช่น ตั้งแต่ 1 หมื่นบาทขึ้นไป เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า พรรคการเมืองต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ถ้าพิจารณาตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะพบว่า ไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งสมควรจะต้องบัญญัติไว้ให้แน่ชัด กล่าวคือ พรรคการเมืองควรจะต้องแจ้ง ชื่อและที่อยู่ ของผู้บริจาคให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงินของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองควรจะต้องปิดประกาศไว้ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
3. ควรที่จะมีการแก้ไขประมวลรัษฎากรในการจูงใจทางภาษีอากรให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง ให้สามารถนำมาหักลดหย่อน ( DEDUCTION ) ได้
4. ควรที่จะกำหนดรูปแบบในการตรวจสอบการรับและการจ่ายเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ทั้งนี้โดยให้สำนักตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ
5. ในประเด็นเกี่ยวกับสำนักงานทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ควรจะเป็นองค์กรอิสระ โดยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ต้องเป็นบุคคลที่มาจาก การเสนอชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นตำแหน่งที่มีวาระและเงินเดือนเป็นเอกเทศ ไม่ถูกควบคุมจากนิกการเมือง