

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วโดยทั่วไปว่า ปัญหาการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานภายในพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญ ได้แก่ การส่งผู้แทนของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และดำเนินการรณรงค์หาเสียงจนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่จะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วพรรคการเมือง ยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง อาทิเช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ธุรการ เครื่องใช้สำนักงาน การจัดส่งเอกสาร ค่าเช่าสำนักงาน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการหาเงินอุดหนุน ซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การเก็บค่าสมาชิกพรรคการเมือง การรับบริจาค การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายของแต่ละประเทศ ที่จะได้มีการกำหนดกฎหมายกันไว้

ในประเทศไทย พรรคการเมืองได้ประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุนทางการเมือง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในพรรคการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองไทยไม่สามารถอาศัยเพียงแหล่งเงินได้จากการเก็บค่าบำรุงสมาชิกพรรค และแม้ว่าในหลายๆพรรคการเมืองจะได้ใช้วิธีการหาเงินเข้าพรรค โดยหักเงินเดือน ค่าตอบแทนของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ¹ ดังนั้น

¹ สมบัติ จันทวงศ์, "หน้าที่บทบาทและภารกิจของนักการเมือง,"

พรรคการเมืองจึงมักจะพึ่งพากลุ่มธุรกิจหรือนายทุนในทางการเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ซึ่งย่อมเป็นธรรมดาที่บุคคลที่ให้การสนับสนุนก็หวังที่จะได้รับการตอบแทนในเรื่องต่างๆ อันเป็นประโยชน์ทางธุรกิจของตน ด้วยเหตุนี้จึงมักมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่เสมอว่า สถาบันที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเท่าที่ควร ในปัจจุบันนี้ยังปรากฏด้วยว่า มีกลุ่มธุรกิจได้มีเจตจำนงที่จะร่วมกันออกเงินจัดตั้งมูลนิธิหรือกองทุน เพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง หรือนักการเมืองโดยเปิดเผยในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2535 สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนว่า การที่กลุ่มธุรกิจได้ช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวกระทำไปโดยมีเจตนาดีหรือไม่ แต่ในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี สวีเดน คานาดา และญี่ปุ่น เป็นต้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการจัดหาทุน เพื่อให้การสนับสนุนนักการเมืองจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้โดยเล็งเห็นความสำคัญ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมือง (POLITICAL PARTICIPATION) นอกจากนี้ยังปรากฏด้วยว่าในหลายประเทศรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมส่งเสริมพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ช่วยจรรโลงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับพรรคการเมือง ในลักษณะที่เป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการศึกษาทางการเมืองให้กับประชาชน เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันประเทศประชาธิปไตยเหล่านั้น ยังได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมและตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองอย่างเข้มงวด ดังจะเห็นได้ว่าในหลายประเทศได้กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องเปิดเผยรายละเอียดแหล่งที่มาของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง รวมไปถึงการเปิดเผยรายละเอียดถึงรายรับและรายจ่ายเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง ทั้งนี้ก็เพราะพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันที่เป็นของประชาชน มิใช่เป็นของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การให้พรรคการเมืองต้องแสดงออกถึงความโปร่งใสในเรื่องเกี่ยวกับการเงินจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการระดมเงินอุดหนุนจากกลุ่ม

ธุรกิจของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมักจะมีการทุจริตรับเงินสินบนจากบรรดากลุ่มนักธุรกิจ และมีการละเมิดกฎหมายควบคุมการระดมเงินอุดหนุนอยู่เป็นประจำ² อันเป็นอุทากรณ์สำหรับประเทศไทย เพื่อเพื่อแสวงหามาตรการป้องกันการซื้อเสียง และรับเงินสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์

สำหรับประเทศไทย รัฐได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 41วรรคท้าย ความว่า "พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และรายจ่าย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2535 อันเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อรองรับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีการจัดตั้งองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบ การรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ดังเช่นในประเทศเยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมาย ในการที่รัฐจะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง และการให้เอกชนจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความสนับสนุนแก่พรรคการเมืองด้วย

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายชวน หลีกภัย จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง ให้สามารถที่จะรับการสนับสนุนจากรัฐและเอกชนได้³ ต่อมาได้มีการเสนอแนวความคิดที่จะนำเอามาตรการทางภาษี เพื่อมาเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยจะเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดาสามารถเลือกที่จะนำเอาเงินภาษีที่จะต้องเสียให้แก่รัฐจำนวน 100 บาท หักไปให้แก่พรรคการเมืองที่เห็นว่าควรให้การสนับสนุนซึ่งคาดว่าจะได้เงินประมาณ 400 ล้านบาท ส่วนนิติบุคคลสามารถ

²บทความเรื่อง "เขินกับการเมือง," มติชน (3 มกราคม 2535): 10.

³นายชวน หลีกภัย, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี "แถลงต่อรัฐสภา, 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

จะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และนำมาคิดหักลดหย่อนการคำนวณภาษีนิติบุคคลได้ แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวยังไม่สามารถสรุปได้อย่างแน่นอน เพราะยังไม่มี การออกกฎหมายมารองรับ⁴ ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง จึงเป็นการแสวงหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการเงินให้กับพรรคการเมือง และเป็น การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นที่ศรัทธาและเป็นสถาบันทางการเมือง อันเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

⁴สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 31 วันอาทิตย์ที่ 3 - 9 มกราคม พ.ศ.2536, หน้า 5

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพระรศการเมืองในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติพระรศการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535
2. เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบถึงการระดมเงินอุดหนุนของพระรศการเมืองไทย เปรียบเทียบกับพระรศการเมืองในต่างประเทศ
3. เพื่อค้นหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งรัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พระรศการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2489, ฉบับพ.ศ.2511 ฉบับพ.ศ.2517, ฉบับพ.ศ.2521, และฉบับพ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติพระรศการเมือง พ.ศ. 2498, 2511, 2517 และ 2524 แก้ไขเพิ่มเติม 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินได้ของพระรศการเมือง และมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพระรศการเมืองเท่านั้น
2. ศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการในการที่รัฐให้เงินสนับสนุนพระรศการเมืองของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน สวีเดน อิตาลี

สมมติฐาน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พรรคการเมืองในประเทศไทย ไม่ได้รับการพัฒนา เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ได้รับเงินอุดหนุน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมในการให้เงินอุดหนุนกับพรรคการเมือง และวิธีการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมรายละเอียดต่างๆ ประกอบกับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัย พ.ศ.2535 และกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมทั้งนักวิชาการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีบทบัญญัติให้รัฐสามารถให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีเสถียรภาพต่อไปในอนาคต