



แนวความคิดในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

พรรคการเมืองไม่ว่าในประเทศไทย หรือในต่างประเทศต่างก็ต้องประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุนไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องมาจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความสามารถในการระดมการเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะให้พรรคการเมืองที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเหนือกว่า ได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง ย่อมก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้แสวงหามาตรการ ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดังกล่าว

แนวความคิดในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมือง(MONEY AND POLITICAL) ได้มีขึ้นพร้อมกับการพัฒนาทฤษฎีทางการเมือง(POLITICAL THEORY) ทั้งนี้ นับตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เป็นต้นมา อริสโตเติล (ARISTOTLE) นักปราชญ์การเมืองได้กล่าวไว้ว่า "บุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง" และโดยที่ "เงิน" เป็นปัจจัยที่สามารถแลกเปลี่ยนได้ง่าย กล่าวคือ เงินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการซื้อสินค้าและบริการ ตลอดจนความชำนาญต่างๆอื่นจะเป็นการแสวงหาความสนับสนุนจากบุคคลทั่วไป ทำให้ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองในที่สุด¹

¹ HERBERT E. ALEXANDER, "POLITICAL FINANCE REGULATION IN INTERNATIONAL PERSPECTIVE" IN MICHEAL J. MALBIN, ED : PARTIES, INTEREST GROUPS, AND CAMPAIGN FINANCE LAWS (WASHINGTON: AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE, 1980), PP.335-338.

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) มีการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองไม่ว่าจะเป็นการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าบริหารประเทศที่ดี หรือการใช้สิทธิในการเลือกตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้าบริหารประเทศที่ดี แต่ในสภาพความเป็นจริงการที่ผู้แข่งขัน (Candidate) ไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานาธิบดี ต้องเผชิญกับปัญหาการระดมเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่า "การเมืองเป็นเรื่องของคนมีเงิน" เพราะเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากนั่นเอง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องแสวงหาเงินอุดหนุนจากกลุ่มธุรกิจหรือประชาชน อันเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง²

นอกจากนี้แล้ว ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ยังมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าไปรษณีย์ ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้สื่อสารมวลชน (MASS MEDIA) ต่างๆ อาทิเช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ แผ่นปลิว แผ่นป้าย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทำการเผยแพร่นโยบายของพรรคการเมืองไปสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นจากรายงานของคณะกรรมการบาร์บิว (The Barbeau Committee on Election Expense) ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า

² ERBERT E. ALEXANDER, FINANCING POLITICAL: MONEY. ELECTION AND POLITICAL REFORM, THIRD EDITION (WASHINGTON: CONGRESSIONAL QUARTERLY, 1984), PP.54.

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล หากขาดข้อมูลจากพรรคการเมือง ดังนั้นการที่จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอหมายถึง การใช้สื่อมวลชนที่สามารถเผยแพร่ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น และหากนำสื่อดังกล่าวมาใช้อย่างกว้างขวาง บ่อมจะทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายอันมีความจำเป็นอันเกิดจากการให้ข้อสนเทศแก่สาธารณชน³

ในประเทศที่มีระบบการเมืองในแบบรัฐสภานั้น (PARLIAMENTARY SYSTEM) พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาองค์กรของพรรค ให้มีความเป็นปึกแผ่นและมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่นโยบายในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อโน้มน้าวและจูงใจประชาชนให้หันมานิยมในพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองแบบรัฐสภานั้นอาจจะมีการยุบสภา เพื่อทำการเลือกตั้งได้ตลอดเวลา พรรคการเมืองที่ประชาชนให้ความไว้วางใจและเชื่อถือในนโยบาย ก็จะได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้ ดังนั้นพรรคการเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายงานมีการเพิ่มฝ่ายหรือแผนกการศึกษาและวิจัย แผนกหนังสือพิมพ์ของพรรค หรือแม้แต่กระทั่งมูลนิธิของพรรค (Party Foundation) ซึ่งเป็นองค์กรพิเศษของพรรคการเมือง มีหน้าที่ทำการศึกษาวิจัยทางการเมืองโดยที่องค์กรดังกล่าวจะได้รับเงินอุดหนุน เช่น ในประเทศออสเตรเลีย อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ อเมริกา และเยอรมัน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มีไว้เพียงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

³ KHAYYAN ZEV PALTIEL, "CANADIAN ELECTION EXPENSE LEGISLATION, 1963-85: A CRITICAL APPRAISAL OR WAS THE EFFORT WORTH IT ?" PUBLIC LAW 12 (1988): 587.

ในการส่งเสริมองค์กรของพรรคด้วย (Maintain The Party Organization) ตามประวัติศาสตร์ในทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลนั้นมักถือโอกาสที่ได้อำนาจในการควบคุมสื่อสารมวลชนของรัฐ โดยการใช้สื่อสารมวลชนของรัฐ เพื่อโฆษณาชวนเชื่อประชาชน เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งในสมัยหน้า รวมทั้งใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นรัฐบาลบีบบังคับให้เอกชนซึ่งเป็นบริษัท ห้างร้าน ให้บริจาคเงินช่วยเหลือพรรคการเมืองของตน ดังที่ได้เคยปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกาในคดีวอเตอร์เกต (Watergate Case)

ดังนั้นบรรดานักวิชาการไม่ว่านักรัฐศาสตร์ หรือนักนิติศาสตร์ ต่างได้ให้ความสนใจในการศึกษาการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดขอบเขตในการรณรงค์หาเงินอุดหนุน และการตรวจสอบการรับบริจาคเงินของพรรคการเมือง

1. ทฤษฎีรากฐานในการที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง

แนวความคิดในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองได้มีมานานแล้ว พร้อมกับทฤษฎีทางการเมือง (Political Theory) แต่สำหรับทฤษฎีที่มีส่วนในการพัฒนาแนวความคิดในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองของรัฐที่สำคัญ มีดังนี้

(ก) ทฤษฎีพัฒนาพรรคการเมือง

Sammuel P. Huntington นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้กล่าวในหนังสือ Political Order In Changing Societies เมื่อ ค.ศ. 1968 ว่าการที่พรรคการเมืองใด จะถือได้ว่าได้พัฒนาจนเป็น "สถาบันทางการเมือง" (POLITICAL INSTITUTION) ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. การจัดองค์กรของพรรคการเมือง (PARTY ORGANIZATION) กล่าวคือ ต้องมีการแบ่งแยกกลุ่มของงานออกเป็นส่วนต่างๆ ตามหน้าที่และวัตถุประสงค์ของงาน และให้มีการประสานงานโดยใช้สายบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา เป็นลำดับจากสูงสูดมาจนถึงต่ำสุด
2. กลไกของพรรคการเมือง (PARTY MACHINERY) กล่าวคือต้องมีหน่วยงานในสาขาต่างๆที่จำเป็นและมีหัวหน้ารับผิดชอบเช่น สำนักเลขาธิการ ฝ่ายการรณรงค์ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายคลัง ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น
3. นโยบายของพรรคการเมือง (PARTY PLATFORM) กล่าวคือพรรคการเมืองต้องมีนโยบายซึ่งวางไว้อย่างกว้างๆ โดยยึดถือความคิดเห็นหรือลัทธิการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้นโยบายของพรรคต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคด้วย
4. การเงินของพรรคการเมือง (PARTY FINANCE) กล่าวคือพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายหลายประการในการบริหารงาน เช่นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ เงินเดือนของพนักงาน เป็นต้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องมีการหาเงินสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคซึ่งสามารถทำได้หลายประการ ทั้งนี้เป็นไปตามขอบเขตแห่งกฎหมายของรัฐนั้นๆ
5. การประชุมพรรคการเมืองระดับชาติ (PARTY NATIONAL CONVENTION) กล่าวคือ การประชุมพรรคในระดับชาติมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเป็นการผูกพันสมาชิกของพรรคการเมืองให้แน่นแฟ้นกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของพรรคโดยตรง ดังนั้นพรรคการเมืองจะมีระเบียบในการจัดการประชุมระดับชาติอย่างสม่ำเสมอ
6. ความเป็นมาของพรรคการเมือง (PARTY HISTORY) กล่าวคือพรรคการเมืองจะต้องมาจากการรวมกลุ่มของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองตรงกัน มิใช่มาจากตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่จัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อบรรลุความต้องการอำนาจทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตน

จากแนวความคิดของ HUNTINGTON ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า เงินเป็นปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ แต่เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสามารถในการระดมเงินที่แตกต่างกัน อันจะเป็นผลทำให้ความสำเร็จของการรณรงค์เพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจทางการเมืองแตกต่างกัน ดังนั้นการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สมควรกระทำเพื่อคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

(๗) หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง⁴

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ เป็นที่ยอมรับในบรรดานักนิติศาสตร์เยอรมัน แม้จะมีได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมัน (BASIC LAW) แต่เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการและได้รับการยอมรับจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนาหลักนี้ขึ้นมาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง (GRUNDSATZ DER GLEICHHEIT DER WAHL) ซึ่งมาจากหลักที่ว่า จะต้องมีการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วยังอ้างอิงได้ถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่า "บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน"⁵ และโดยที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เป็นภาระกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง และเสรีภาพดังกล่าวย่อมรวมถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคอื่นด้วยในสภาพของการแข่งขันเช่นว่านี้ การให้ความเสมอภาคทางโอกาสแก่พรรคการเมืองถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่กระทำการ ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน หากรัฐดำเนินการสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว การดำเนินการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

⁴JURGEN BRENNEKE, THE LAW ON POLITICAL PARTIES (COLOGNE: NETTESHEIM DRUCK GMBH, 1987), PP.7-8.

⁵มาตรา 3 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเยอรมัน (BASIC LAW)

ในทางข้อเท็จจริงนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็ในแง่ของประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์กรของพรรค และฐานะทางการเงินของพรรค ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคต่างๆ ในสังคมการที่จะดำเนินการทางการเมืองด้วยความแตกต่างเหล่านี้ เป็นผลมาจากความแตกต่างของพลังต่างๆในสังคมด้วยเหตุนี้ การที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองในการให้เงินอุดหนุนในลักษณะที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (DISCRIMINATION) และเป็นธรรมนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมือง กล่าวคือ

1. ทำให้พรรคการเมืองสามารถมีกิจกรรม เพื่อให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนได้
2. เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยที่พรรคการเมืองสามารถขยายสาขาพรรคการเมืองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ
3. สามารถเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานของสมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากองค์การบริหารของพรรคการเมืองจะสามารถเสนอนโยบายสาธารณะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกของพรรคได้ ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในด้านข้อมูลประกอบการอภิปราย หรือเสนอร่างกฎหมายได้ อีกทั้งยังเป็น STAFF ช่วยเหลือรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคได้หากพรรคการเมืองนั้นๆได้จัดตั้งรัฐบาล โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจจากฝ่ายข้าราชการประจำด้านเดียว
4. ในการป้องกันการใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือซื้อเสียงเลือกตั้งนั้นไม่อาจจะป้องกันโดยตรงได้ เพราะภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเงินยังคงมีบทบาทในการหาเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่จะมีขอบเขตน้อยเพียงใด แต่ประโยชน์ที่จะได้รับ จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการใช้จ่ายเงินในการซื้อเสียงทางอ้อมและจะบังเกิดผลในระยะยาว เนื่องจากกระบวนการในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน จะสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชน อีกทั้งการมีสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่น รวมทั้งการมีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องของพรรคการเมืองจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ

3. สามารถเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานของสมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากองค์กรบริหารของพรรคการเมืองจะสามารถเสนอ นโยบายสาธารณะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกของพรรคได้ ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภา ในด้านข้อมูลประกอบการอภิปราย หรือเสนอร่างกฎหมายได้ อีกทั้งยังเป็น STAFF ช่วย เหลือรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคได้หากพรรคการเมืองนั้นๆได้จัดตั้งรัฐบาล โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจจากฝ่ายข้าราชการประจำด้านเดียว

4. ในการป้องกันการใช้เงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือซื้อเสียงเลือกตั้งนั้นไม่อาจจะป้องกันโดยตรงได้ เพราะภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเงินยังคงมีบทบาทในการหาเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่จะมีขอบเขตน้อยเพียงใด แต่ประโยชน์ที่จะได้รับ จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการใช้เงินในการซื้อเสียงทางอ้อม และจะบังเกิดผลในระยะยาว เนื่องจากกระบวนการในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน จะสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชน อีกทั้งการมีสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่น รวมทั้งการมีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องของพรรคการเมืองจะทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และตัดสินใจทางการเมืองได้ในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการบางท่านที่ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดในการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง กล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวมักจะมีการ ละเมิดทฤษฎีของความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากในกรณีของระบบการให้เงินอุดหนุนของรัฐในประเทศเยอรมัน ซึ่งถือกำเนิดในสาธารณรัฐไวมาร์ ในปี ค.ศ. 1933 และมีแนวความคิดที่จะขัดขวางมิให้พรรคนาซีกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งในเยอรมัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดอันเป็นเงื่อนไขในการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุน ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยอีกด้วย (NUMEROUS FRINGE PARTIES) นอกจากนี้ยังปรากฏอีกด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ซึ่งได้ตัดสินวางบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาคดี THE GREEN PARTIES THE GERMAN BUNDESTAG ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับความยุติธรรมของการหักค่าลดหย่อน สำหรับการบริจาคโดยนิติบุคคลให้แก่พรรคการเมือง กล่าวคือในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเงินได้ โดยกำหนดให้พรรคการเมืองมีฐานะเท่าเทียมกับองค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่น โดยที่บุคคลธรรมดาสามารถนำเงินค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคมาหักลดหย่อนภาษีได้เป็นจำนวน

ร้อยละ 5 ของรายได้ของผู้บริจาค และสำหรับนิติบุคคลสามารถหักลดหย่อนเงินบริจาคได้ถึง 2 ส่วน 1000 ของยอดรายจ่ายในส่วนที่เป็นเงินเดือน และค่าจ้างของนิติบุคคลนั้นทั้งหมด แต่สำหรับผู้บริจากรายย่อยที่รวมค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคแล้วเป็นเงินไม่เกิน 1,200 มาร์คต่อปี จะสามารถหักค่าลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งเท่ากับสามารถประหยัดภาษีได้ไม่เกิน 600 มาร์คต่อปี จากมาตรการทั้งสองจะเห็นได้ว่า เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้บริจากรายใหญ่มากกว่าผู้บริจากรายย่อย จึงมีแนวโน้มที่พรรคที่มีนโยบายสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ จะได้รับเงินบริจาคมากกว่าพรรคที่เน้นนโยบายทางสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีนักวิชาการเห็นว่ามาตรการเหล่านี้ก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้บริจากรายใหญ่กับผู้บริจากรายย่อยไม่เท่าเทียมกัน เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างชัดแจ้ง การเปิดโอกาสให้นิติบุคคลสามารถนำเงินมาบริจาคแก่พรรคการเมือง พรรคการเมือง เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้เกิดความไม่เสมอภาคให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วในกฎหมายเลือกตั้งของสเปน ปี ค.ศ. 1977 (THE ELECTORAL LAW, 1977) ซึ่งบัญญัติให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเช่นกัน ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขให้เงินอุดหนุนในลักษณะที่เป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคของโอกาส กล่าวคือรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น และจะต้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ ย่อมเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์อย่างไม่ต้องสงสัย

2. วิวัฒนาการของการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

ประเทศเยอรมัน นับเป็นประเทศแรก ที่รัฐได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองในปี ค.ศ. 1959 นับตั้งแต่นั้นมาบรรดาประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายก็ได้มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองบ้าง ดังเช่นประเทศเยอรมัน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลที่จะลดปัญหาการคอร์รัปชัน (LESS CORRUPTION) และเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วยังเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศใน



กลุ่มประชาคมยุโรป ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นระดับประเทศและในระดับประชาคมยุโรป

ในการพิจารณาวิวัฒนาการของการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ KARL-HEINZ NASSMACHER นักรัฐศาสตร์ชาวเยอรมัน ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐได้แบ่งขั้นตอนของการวิวัฒนาการไว้ดังนี้^๑

2.1 ระยะทดลอง (STAGE OF EXPERIMENTATION)

2.2 ระยะขยายตัว (STAGE OF ENLARGEMENT)

2.3 ระยะปรับตัว (STAGE OF ADJUSTMENT)

ทั้งนี้จะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

2.1 ระยะทดลอง (STAGE OF EXPERIMENTATION) ซึ่งอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1954-1974 โดยประเทศเยอรมันนี้ได้เป็นประเทศแรกในทวีปยุโรป ซึ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่พรรคการเมืองในปี ค.ศ. 1959 นับตั้งแต่นั้นมาประเทศในยุโรปหลายประเทศ อาทิเช่น ประเทศออสเตรีย ก็ได้มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในปี ค.ศ. 1963 ประเทศสวีเดนในปีค.ศ. 1965 เป็นต้น

^๑ KARL-HEINZ NASSMACHER, "STRUCTURE AND IMPACT OF PUBLIC SUBSIDIES TO POLITICAL PARTIES IN EUROPE : THE EXAMPLES OF AUSTRIA ITALY, SWEDEN AND WEST GERMANY " IN COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980 S (CAMBRIDGE: UNIVERSITY PRESS, 1989), P.238-239.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐเมื่อปี ค.ศ.1981 ที่ผ่านมานี้เอง แต่เป็นกรณีเฉพาะในรัฐNEW SOUTH WALES เท่านั้นเอง การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นความริเริ่มของพรรคแรงงานออสเตรเลีย (THE AUSTRALIAN LABOUR PARTY) ทั้งนี้เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการหาเสียงทางโทรทัศน์สูงมากขึ้นเป็นผลให้การรณรงค์ในระดับรัฐและมลรัฐอยู่ในสภาวะที่ต้องเสียเปรียบพรรคอื่นๆ อันได้แก่พรรคอนุรักษนิยมอย่างพรรค LIBERALS และพรรค NATIONALS

ด้วยเหตุนี้บรรดาพรรคอนุรักษนิยมในรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมทั้งบรรดาหนังสือพิมพ์ในซิดนีย์และสมาคมที่มีอิทธิพล เช่น THE FAIRFAX AND MURDOCH ORGANIZATION ได้พากันคัดค้านมิให้ออกกฎหมายให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผย ชื่อและที่อยู่ ผู้บริจาคเงินตั้งแต่ 200 ดอลลาร์ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือ ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนมากกว่า 1,000 ดอลลาร์ เป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้' แต่อย่างไรก็ตามพรรคแรงงานก็สามารถผลักดันให้มีการออกกฎหมายให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อใช้บังคับในรัฐนิวเซาท์เวลส์ในปีค.ศ. 1981จนได้ โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดเงื่อนไขการได้รับเงินอุดหนุน มีสาระสำคัญดังนี้

(1) กองทุนเลือกตั้ง (ELECTION FUND) จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐจะจ่ายเงินให้กับกองทุนเท่ากับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคะแนนละ 12 เซนต์ โดยที่กองทุนดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนเรียกว่า กองทุนส่วนกลาง (CENTRAL FUND) และกองทุนเขตเลือกตั้ง (CONSTITUENCY FUND) ทั้งนี้กองทุนส่วนกลางจะแจกจ่ายเงินให้กับพรรคการเมืองตามคะแนนเสียง ที่ได้รับเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติ (THE LEGISLATIVE COUNCIL) แต่กองทุนเขตเลือกตั้ง จะให้กับตัวผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

⁷E.A. CHAPIES, "PUBLIC CAMPAIGN: NEW SOUTH WALES BITES THE BULLET" AUSTRALIAN QUARTERLY 53 (AUTUMN 1981) : 4-14.

แต่อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประสงค์จะได้รับเงินช่วยเหลือ ต้องมาจดทะเบียนกับ THE PUBLIC FUNDING AUTHORITY

(2) ในการจัดสรรเงินเข้ากองทุนดังกล่าว จะมีการจัดสรรเงิน 2 ใน 3 ส่วนเข้ากองทุนส่วนกลาง (CENTRAL FUND) ซึ่งปรากฏว่าในปี ค.ศ.1981 กองทุนส่วนกลางมีเงินเป็นจำนวน 1,414,881 ดอลลาร์ และจัดสรรเงินอีก 1 ใน 3 ส่วนเข้ากองทุนเขตเลือกตั้ง (CONSTITUENCY FUND) ซึ่งในปี ค.ศ.1981 กองทุนเขตเลือกตั้งมีเงินเป็นจำนวน 707,440 ดอลลาร์

2.2 ระยะเวลาขยายตัว (STAGE OF ENLARGEMENT) อยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1967-1982 อันเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐทั้งหลายเริ่มตระหนักว่า ในการที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักที่สำคัญในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้น ลำพังแต่การที่จัดสรรเงิน เพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพียงประการเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่มีองค์กรอันมีลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ประจำอันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายวิจัย ฝ่ายหนังสือพิมพ์ของพรรค เป็นต้น นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองยังจะต้องมีหน้าที่ช่วยส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษาทางการเมืองให้แก่ประชาชนอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากในประเทศเยอรมัน ซึ่งได้เริ่มมีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองจากงบประมาณแผ่นดินในปี ค.ศ. 1959 บรรดาพรรคการเมืองได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ต่อมาในปี ค.ศ.1966 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้พิพากษาว่าการจ่ายเงินอุดหนุนโดยรัฐ เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นสิ่งที่รัฐกระทำได้โดยให้เหตุผลว่า " งบประมาณของรัฐนั้น มิใช่จะจ่ายให้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น " แต่การที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยตรง รวมไปถึงกิจกรรมของพรรคการเมืองในการให้การศึกษาทางการเมืองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน ก็หาทางออกโดยการปรับเปลี่ยนการดำเนินการในกิจกรรมนี้ใหม่โดยแบ่งเงินที่ได้จากรัฐ (PARTY SUBSIDY) ไว้เป็นเงินบริจาค (GRANT) ให้กับสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่โดยพรรคการเมืองให้อยู่ในรูปของ "มูลนิธิทางการเมือง" (POLITICAL FOUNDATION) เพื่อส่งเสริมทางการศึกษาแก่ประชาชน รวมถึงกิจกรรมในการให้การศึกษาอบรมทางการเมืองแก่บรรดาผู้สมัครรวมไปถึงให้ทุนแก่นักศึกษาในระดับปริญญาโท หรือนักศึกษาในระดับปริญญาเอก (DOCTORAL CANDIDATE) ในการทำวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับการวิจัยในเชิงนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ

นอกจากนี้แล้วในประเทศออสเตรีย ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศเยอรมันตามรัฐบัญญัติว่าด้วยเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ค.ศ. 1975 (THE PARTIES FINANCING ACT OF 1975) ได้กำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา NATIONALRAT พรรคการเมืองละ 4 ล้านชิลลิง และส่วนที่เหลือจะจัดสรรให้เป็นรายปีจากงบประมาณแผ่นดินแก่พรรคการเมือง ตามสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้ง รวมทั้งรัฐยังได้ให้เงินอุดหนุนในลักษณะของเงินสนับสนุนทางวิชาการของพรรคการเมือง (THE POLITICAL ACADEMIES)⁸

2.3 ระเบียบปรับตัว (STAGE OF ADJUSTMENT) โดยที่ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมักจะกระทบถึงค่าของเงิน (VALUE OF MONEY) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพของเงินเฟ้อ (INFLATION) อันเป็นเหตุให้ค่าของเงินอุดหนุนที่ให้แก่พรรคการเมืองลดลง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ เช่น สวีเดน เยอรมัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การที่จะทำให้พรรคการเมือง สามารถมีรายได้จากเงินอุดหนุนไว้เป็นค่าใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสมตามอัตราเงินเฟ้อได้นั้น ในแต่ละประเทศได้มีการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ อาทิ

⁸AUSTRIA DOCUMENTATION : THE POLITICAL SYSTEM, P. 21

เช่นในประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากรัฐบัญญัติว่าด้วยเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ค.ศ. 1975 ได้กำหนดเงินอุดหนุนที่รัฐต้องให้แก่พรรคการเมืองไว้ 2 ส่วน คือในส่วนที่จะต้องจ่ายให้แก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา พรรคละ 4 ล้านซิงสิง และส่วนที่เพิ่มเติม (SUPPLEMENTARY GRANT) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงที่ได้รับและเมื่อเกิดสภาวะเงินเฟ้อ รัฐจะมีการปรับจำนวนเงินที่จะจ่ายให้ตามคะแนนเสียงไปตามสภาวะเงินเฟ้อได้โดยอัตโนมัติ แต่สำหรับในประเทศเยอรมัน สวีเดนนั้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายเพิ่มให้กับพรรคการเมือง

3. รูปแบบการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

แนวความคิดในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ (GOVERNMENT FUNDING OF POLITICAL PARTIES) ได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศที่ยึดถือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันมีประเทศที่รัฐได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองประมาณ 21 ประเทศด้วยกัน อันได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ออสเตรีย บราซิล แคนาดา คอสตาริกา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สเปน สวีเดน ตุรกี สหรัฐอเมริกา เวเนซุเอลา และเยอรมัน (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

ประเทศ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย	ประเทศ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย
ญี่ปุ่น	1976	เม็กซิโก	1978
ออสเตรเลีย	1984	เนเธอร์แลนด์	1972
ออสเตรีย	1963	นอร์เวย์	1970
บราซิล	1971	สเปน	1977
แคนาดา	1974	สวีเดน	1966
คอสตาริกา	1954	ตุรกี	1983
เดนมาร์ก	1969	สหรัฐอเมริกา	1976
ฟินแลนด์	1967	เวเนซุเอล่า	1978
ฝรั่งเศส	1965	เยอรมันตะวันตก	1959
อิสราเอล	1969	อิตาลี	1974

ที่มา HERBERT E. ALEXANDER, COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980 S, (CAMBRIDGE:UNIVERSITY PRESS,1989) PP.14

นอกจากนี้ในบางประเทศได้มีการให้เงินอุดหนุนในระดับท้องถิ่น ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ในออสเตรเลียในบางเมืองของแคนาดา และใน 12 รัฐของสหรัฐอเมริกา (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2

ดินแดนหรือมลรัฐ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย	ดินแดนหรือมลรัฐ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย
<u>มลรัฐในประเทศแคนาดา</u>		<u>มลรัฐในประเทศเยอรมัน</u>	
อัลเบอร์ตา	1978	บาเดิน วุดทอมแบร์ก	1967
มานิโตบา	1984	บาวาเลีย	1958
นิว บรันสวิกส์	1978	เบอร์ลิน	1978
โนวา สโกเชีย	1969	เบรเมน	1971
ออนตาริโอ	1975	ฮัมบูร์ก	1972
ปรินส์ เอ็ดเวิร์ด		เฮสเซ	1972
ไอแลนด์	1983	โรเวอร์ แซกโซนี	1967
ควิเบค	1963	นอร์ธ ไรท์เวสต์ฟาเลีย	1967
ซาสคาเชวัน	1974	ไรซ์ลันซ์-ฟราตตินาท์	1969
		ซาร์ลันท์	1973
		ซาลเว็ค-โฮลส์ไตล์	1967
<u>มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา</u>		<u>มลรัฐในประเทศออสเตรีย</u>	
ฟลอริดา	1990	เบอร์เกนลันด์	1962
ฮาวาย	1980	คาริเทีย	1962
ไอดาโฮ	1976	โรเวอร์ ออสเตรีย	1967
ไอโอวา	1974	ซัลส์เบิร์ก	1962
เคนตักกี	1977	สติเรีย	1962
มิชิแกน	1978	ไทโรล	1962
มินิสโซตา	1976	อับเปอร์ ออสเตรีย	1961
นิวเจอร์ซีย์	1977	เวียนนา	1963
นอร์ธ คาโรไลน่า	1977	ไวรัลเบิร์ก	1960

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ดินแดนหรือมลรัฐ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย	ดินแดนหรือมลรัฐ	ปีที่ประกาศใช้กฎหมาย
โรดส์ ไอแลนด์	1974	<u>ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา</u>	
บูท่าห์	1975	ซีแอตเทิล	1979
วิสคอนซิน	1978		

ที่มา HERBERT E. ALEXANDER, COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980 S. (CAMBRIDGE:UNIVERTY PRESS,1989) PP.15

เราจะพิจารณารูปแบบของการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองได้ดังต่อไปนี้

1. การให้เงินอุดหนุนในลักษณะเป็นการช่วยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

เป็นรูปแบบที่รัฐมักจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมือง ทั้งนี้เป็นการตระหนักข้อเท็จจริงที่ว่าในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น มีค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายบริการของสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ในการที่พรรคการเมืองจะต้องเผยแพร่นโยบายของตนให้ประชาชนได้รับรู้ ในทวีปอเมริกาเหนือเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เป็นต้น มักมีค่าใช้จ่ายในการสื่อสารมวลชนเช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้นค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องมาจากสื่อสารมวลชนเหล่านี้มักเป็นของเอกชน และหากประเทศใดมีระบบรัฐสภาแบบสองสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยแล้ว บ่อมทำให้การเลือกตั้งยิ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น ในการให้เงินอุดหนุนของรัฐในการทดแทนค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังกล่าว อาจมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) การให้เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซึ่งอาจเป็นการให้ในขณะที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครของพรรค กำลังทำการรณรงค์หาเสียง

เลือกตั้ง เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ค.ศ. 1974 กำหนดให้รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นจำนวนเงิน 20,000,000 ดอลลาร์ และยังให้เงินอุดหนุนแก่พรรค สำหรับจัดการประชุมใหญ่ระดับชาติ เพื่อคัดเลือกผู้แทนของพรรคเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอีก 3,000,000 ดอลลาร์ เป็นต้น

นอกจากการที่รัฐให้เงินทดแทนค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่พรรคที่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้ว อาจจะมีการให้เงินช่วยเหลือ ในลักษณะจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เช่นในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศสเปน ปี ค.ศ. 1977 ได้กำหนดให้เงินอุดหนุนชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือกำหนดให้ 15 เปเซนต์ตา ต่อ 1 คะแนนเสียง ในกรณีที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้ 45 เปเซนต์ตา ต่อ 1 คะแนนเสียง ในกรณีที่ เป็นวุฒิสภา เป็นต้น

ส่วนในประเทศตุรกี ก็ได้มีการกำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เฉพาะพรรคที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนตามคะแนนเสียงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้กล่าวคือ ถ้าได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 5 ถึง 10 ของคะแนนเสียงก็จะได้รับเงินอุดหนุนปีละ 100,000 ปอนด์ตุรกี ถ้าได้คะแนนเสียงร้อยละ 11 ถึง 20 จะได้รับเงินอุดหนุน 1,000,000 ปอนด์ตุรกีต่อปี ถ้าได้คะแนนเสียงร้อยละ 21 ถึง 30 ก็จะได้รับเงินอุดหนุน 2,000,000 ปอนด์ตุรกีต่อปี

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้สมัครแข่งขันเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งประเทศฝรั่งเศสจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ ดังนี้^๑

(1) ค่ากระดาษ ค่าพิมพ์ และค่าใช้จ่ายในการส่งใบปลิวหาเสียงของผู้สมัครแต่ละคนไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิส่งใบปลิวของตนให้

^๑ มาตรา 10 และ 17 ของรัฐกำหนด ฉบับที่ 64-231 ลงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1964

ประชาชนคนละ 1 ครั้ง ในการเลือกตั้งแต่ละรอบ และให้ใช้กระดาษแค่ 2 ใบ ส่วนค่ากระดาษ ค่าพิมพ์ และค่าใช้จ่ายในการติดแผ่นโฆษณาหาเสียง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ระหว่างการเลือกตั้งแต่ละรอบ ผู้สมัครมีสิทธิที่จะติดแผ่นโฆษณาหาเสียงได้ 2 แผ่น แผ่นแรกเป็นค่าแถลงการณ์ และแผ่นที่สองจะเป็นการนัดฟังคำปราศรัยรวมทั้งที่จะปราศรัยทางวิทยุและโทรทัศน์ด้วย อนึ่ง สำหรับค่าแถลงการณ์ของผู้สมัครที่จะโฆษณาและแจกจ่ายแก่ประชาชนนั้นจะต้องเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ



(2) รัฐจะชดเชยเงินเป็นจำนวน 250,000 ฟรังก์ (1 ฟรังก์= 4.5บาท) ให้แก่ผู้สมัครทุกคนที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการช่วยเหลือทางการเงินที่ผู้สมัครต้องเสียไปในการหาเสียงของตน ซึ่งเงินจำนวนนี้น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ดังเช่นในการหาเสียงเมื่อปี ค.ศ.1981 ประธานาธิบดี MITERRAND ได้ใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเป็นจำนวนเงินถึง 22 ล้านฟรังก์

(ข) การให้ใช้สื่อสารมวลชน หรือสาธารณูปโภค โดยไม่เก็บค่าบริการ แม้ว่าในบางประเทศจะไม่ได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยตรง แต่อาจจะให้ใช้สื่อสารมวลชน หรือสาธารณูปโภคของรัฐ โดยไม่เก็บค่าบริการ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการส่งจดหมาย หรือส่งพัสดุไปรษณีย์โดยไม่เก็บค่าบริการ เป็นต้น หรือในบางประเทศจะให้พรรคการเมือง ใช้สื่อสารมวลชนของรัฐโดยไม่เก็บค่าบริการในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่นในประเทศแคนาดา กำหนดให้พรรคการเมืองได้มีโอกาสใช้สื่อสารมวลชน อาทิ วิทยุ โทรทัศน์ โดยให้เวลารวมกันแล้วไม่เกินพรรคการเมืองละ 6 ชั่วโมง

แต่อย่างไรก็ตาม ในการแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองได้ใช้ วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อการโฆษณาโยบายของพรรคนั้น จะต้องมีความเสมอภาคในทุกพรรค เช่นในประเทศเยอรมัน ได้มีการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองในการโฆษณาเผยแพร่นโยบายของพรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าได้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐแห่งหนึ่งได้ให้สิทธิออกอากาศเฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา และได้มีการฟ้องร้องสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวต่อศาลรัฐ

ธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง¹⁰

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส นอกจากรัฐจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการใช้วิทยุโทรทัศน์ในการหาเสียง โดยมีหลักการว่าผู้สมัครแต่ละคนควรมีได้มีฐานะทางการเงินและความสามารถที่จะสื่อสารไปยังประชาชนเท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงได้ให้เวลาแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนละ 2 ชั่วโมงในการหาเสียงทางโทรทัศน์ และให้เวลาแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกคนละ 2 ชั่วโมงในการหาเสียงทางวิทยุ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคเช่นเดียวกันกับในประเทศเยอรมัน

2. การให้เงินอุดหนุนของรัฐในลักษณะที่เป็นการพัฒนาพรรคการเมือง กล่าวคือ นอกจากรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในลักษณะของการทดแทนค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแล้ว ในบางประเทศรัฐยังมีการจัดสรรเงินเพื่อเป็นการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย เช่นในประเทศสวีเดน รัฐได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนหนังสือพิมพ์ของพรรคการเมือง ในการที่จะเป็นสื่อกลางเผยแพร่นโยบายและอุดมการณ์ของพรรคต่อประชาชน หรือในประเทศเยอรมันนั้น พรรคการเมืองได้มีบทบาทในการส่งเสริมและให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน โดยได้อบรมความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชน รวมทั้งให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาในการวิจัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอีกด้วย

3. การลดหย่อนภาษีแก่ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง กล่าวคือการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในพรรคการเมือง ประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนได้บริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองที่ตนให้การสนับสนุนในนโยบายและอุดมการณ์ของพรรค ทั้งนี้รัฐจำเป็นต้องช่วยส่งเสริมให้ความช่วยเหลือร่วมมือแก่ประชาชน โดยการขยายฐาน

¹⁰บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2535): 130.

การระดมเงินอุดหนุนด้วยการลดหย่อนภาษีแก่ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง เพราะรัฐ
 ย่อมตระหนักในเหตุผลที่ว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมหาเงินทุนให้พรรคการเมืองมากขึ้น
 เท่าใด ก็ยิ่งจะช่วยลดการพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจมากขึ้น และเป็นการส่งเสริม
 เสริมเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปฏิบัติ เพื่อแสวงหาสิ่งที่เหมาะสมที่สมาชิกพรรคเห็นว่าเป็น
 ประโยชน์แก่สาธารณชน นอกจากนี้แล้ว การที่รัฐได้ลดหย่อนภาษีแก่ผู้บริจาคเงินให้แก่
 พรรคการเมืองดังกล่าว ยังเป็นประโยชน์ในการที่รัฐจะตรวจสอบแหล่งที่มา และรายได้
 ของพรรคการเมืองได้อีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการนำมาตรการทางภาษีมาเป็นเครื่องกระตุ้น
 ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองในการบริจาคเงิน เช่น

(1) ในกฎหมายภาษีอากรของประเทศแคนาดา ได้มีการกำหนดการลดหย่อน
 ทางภาษีแก่ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองดังนี้

- 1.1 ร้อยละ 70 ของจำนวนเงินบริจาคถ้าการบริจาคมันไม่เกิน 100 ดอลลาร์
- 1.2 จำนวน 75 ดอลลาร์ และหักได้อีกร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่บริจาค
 เกิน 100 ดอลลาร์แต่ไม่เกิน 550 ดอลลาร์
- 1.3 จำนวน 300 ดอลลาร์และหักได้อีกร้อยละ 33.5 ของจำนวนเงินซึ่งบริ
 จากเกิน 550 ดอลลาร์ แต่อย่างไรก็ตามให้หักลดหย่อนได้ในปีหลังไม่เกิน 500 ดอลลาร์

(2) ในประเทศเยอรมัน ได้มีการลดหย่อนทางภาษีแก่เงินบริจาคและค่าบำรุง
 พรรคกล่าวคือ สามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 600 มาร์คต่อปี (1 มาร์ค=15บาท)
 เป็นต้น