

## บทที่ 2

### การระดม เงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าการที่รัฐเข้ามามีส่วนในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง ก็โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญในการนำเอาเจตจำนงค์ของประชาชน มากำหนดเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการช่วยให้พรรคการเมือง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงินของกลุ่มธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมือง ยังมีความจำเป็นที่จะต้องระดมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากแหล่งต่างๆ นอกเหนือไปจากการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ในการที่พรรคการเมืองจะระดมเงินอุดหนุนได้เพียงใด และจะใช้จ่ายเงินอุดหนุนนั้นอย่างไร ย่อมเป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายซึ่งรัฐได้บัญญัติไว้ อันได้แก่ กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับในบทนี้จะได้พิจารณาถึง การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในต่างประเทศ และมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น เพื่อควบคุมการระดมเงินและการใช้จ่ายของพรรคการเมืองในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน อิตาลี สวีเดน คานาดา และญี่ปุ่น

#### 1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

##### 1.1 การระดมเงินอุดหนุนในประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยที่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสมัยก่อน มักจะใช้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะใช้ในการพิมพ์ใบปลิว และ

โฆษณาในหนังสือพิมพ์เท่านั้น แต่ในปัจจุบันผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องพยายามใช้สื่อในการโฆษณาหาเสียงทุกวิถีทาง และต้องตระเวนหาเสียงไปเกือบทั่วประเทศทำให้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเพิ่มสูงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1860 ประธานาธิบดี อับราฮัมลินคอล์น ซึ่งเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งได้ใช้ค่าใช้จ่ายเป็นเงินประมาณ 100,000 ดอลลาร์ ในขณะที่คู่แข่งชื่อนายสตีเฟน ดักลาส ใช้เงินเป็นจำนวนประมาณ 50,000 ดอลลาร์ อีกหนึ่งร้อยปีต่อมา (ค.ศ. 1960) ประธานาธิบดีจอห์น เอฟ แคนเนดี ใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนประมาณ 9.7 ล้านดอลลาร์ ขณะนายริชาร์ด เอ็ม นิกสันซึ่งใช้จ่ายเงินในการแข่งขันประมาณ 10.1 ล้านดอลลาร์

สำหรับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1988 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งพรรครีพับลิกัน ใช้จ่ายเงินของตนเองในการหาเสียงเป็นจำนวนเงินประมาณ 93.7 ล้านดอลลาร์ และเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวน 46.1 ล้านดอลลาร์ ส่วนผู้สมัครจากพรรคเดโมแครต นายไมเคิลดูคาดีส ใช้จ่ายเงินของตนเองในการหาเสียงเป็นจำนวนเงินประมาณ 106.5 ล้านดอลลาร์ และเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนเท่ากันคือ 46.1 ล้านดอลลาร์ หากรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนใช้จ่าย รวมทั้งเงินที่ใช้จ่ายในการประชุมระดับชาติของพรรค ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1988จะรวมกันเป็นจำนวนประมาณ 500 ล้านดอลลาร์<sup>1</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเมืองในสหรัฐอเมริกา เป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวพันกับการใช้จ่ายเงินอย่างมหาศาลและจากอดีตที่ผ่านมา การรณรงค์เพื่อแสวงหาความสนับสนุนทางการเงินจากบรรดากลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นไปอย่างกว้างขวาง และในขณะที่เดียวกันกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ก็ได้เข้าไปให้การสนับสนุนนักการเมืองที่ให้ประโยชน์แก่พวกเขา การสนับสนุนเป็นทั้งในการให้เงินแก่พรรคการเมืองโดยตรง และในรูปแบบอื่นๆ ตั้งแต่ในขั้นสมัครรับเลือกตั้งเป็นต้นไป ดังจะเห็นได้จากการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวิลเลียม แมคคินเลย์ ซึ่งเขาได้รับเงินบริจาคช่วยเหลือจากกลุ่มนักธุรกิจเป็น

---

<sup>1</sup>MARC LEEPSON, NATIONAL POLITICAL CONVENTION (SPECIAL FEATURE ELECTION '92 FROM USIS), p. 7.

เงิน 7-8 ล้านเหรียญ จากการที่กลุ่มผลประโยชน์บริจาคเงินแก่นักการเมืองดังกล่าว จึงได้มีกฎหมายออกมาจัดระเบียบและควบคุมการบริจาคเงินแก่นักการเมืองโดยรัฐสภา ในสมัยของประธานาธิบดีรูสเวลต์ ซึ่งเรียกว่า TILLMAN ACT OF 1907 มีสาระสำคัญคือห้ามบริจาคเงินให้แก่การแข่งขันชิงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามสภาพการใช้งบของ TILLMAN ACT OF 1907 ก็ไม่สามารถทำให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้น และยังให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อีกเช่น ให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องอำนวยความสะดวก เป็นต้น หลักฐานที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่ากฎหมายห้ามบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองใช้ไม่ได้ผลก็คือ ในสมัยประธานาธิบดีนิกสันได้มีการรับบริจาคเงินจากนักธุรกิจเป็นจำนวนถึง 30 ล้านดอลลาร์

ต่อมาในปี ค.ศ.1972 ได้เกิดดิวอเตอร์เกต (WATER GATE) ในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน อันมีสาเหตุมาจากการคอร์รัปชันเงินบริจาค ในการสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี จึงได้มีการตรา "รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ.1971" (THE FEDERAL ELECTION CAMPAIGN ACT OF 1971) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง กล่าวคือในปี ค.ศ.1974 และในปี ค.ศ.1976 โดยจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

(1) รัฐบัญญัติการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ปี ค.ศ.1971

เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการโฆษณาทางสื่อมวลชน (MEDIA ADVERTISING) และการเปิดเผยการรับเงินบริจาค (DISCLOSURE OF CAMPAIGN FINANCES) นอกจากนี้แล้วยังได้มีการกำหนดเพดานการบริจาคเงิน กล่าวคือ สำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดี (PRESIDENT OF VICE-PRESIDENT) ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ ส่วนวุฒิสมาชิกจำกัดไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ และตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีการเปิดเผยการบริจาคตั้งแต่ 100 ดอลลาร์และรวมไปถึงการให้กู้ด้วย

(2) รัฐบัญญัติการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1974

สภา CONGRESS ได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1974 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสหพันธ์การ

เลือกตั้ง (FEDERAL ELECTION COMMISSION) และได้กำหนดขอบเขตการใช้จ่ายเงิน และการบริจาค (SPENDING AND CONTRIBUTION LIMITS) การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งประธานาธิบดี เจอร์ล ฟอร์ด ได้กล่าวว่า "ปัญหาดังกล่าวจะถูกแก้ไขในศาล"

(3) รัฐบัญญัติการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1976 เป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากคำพิพากษา ในคดี BUCKLEY V. VALEO จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์ และ ยังมีการกำหนดความรับผิดชอบในทางอาญาในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในการรายงานการรับบริจาคและค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่เกิน 1,000 ดอลลาร์

ในการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น มีวิธีการดังต่อไปนี้

#### (1) การรับบริจาค (DONATION)

เป็นวิธีการที่พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กันมากที่สุด โดยมีแหล่งเงินในการขอรับบริจาคดังนี้

##### 1.1.1 การรับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการกิจการทางการเมือง (POLITICAL ACT COMMITTEE)

#### ก. ความหมาย

คณะกรรมการกิจการทางการเมือง (POLITICAL ACTION COMMITTEE) หรือที่เรียกย่อว่า "แพค"(PAC) นั้นได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ

ความหมายที่หนึ่ง แพคเป็นระบบเกี่ยวกับการจัดระเบียบการเงินในการเลือกตั้งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในวาระต่างๆของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ หรือมีองค์กรรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีกฎหมายควบคุม ตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

ความหมายที่สอง แพคเป็นองค์กรที่รวบรวมเงินขึ้นมา เพื่อบริจาคให้แก่ผู้สมัครแข่งขันชิงตำแหน่งทางการเมือง โดยที่แพคไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ

ความหมายที่สาม แพคเป็นกลุ่มคนต่างๆที่รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรขึ้น เพื่อรวบรวมเงินแล้วบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งและโอกาสต่างๆ โดยมีความมุ่งหวังว่า เมื่อผู้สมัครนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว ก็จะระลึกรถึงบุญคุณ โดยการช่วยเหลือเรื่องการออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์หรือไม่ เป็นโทษต่อองค์กรนี้ กฎหมายและระเบียบต่างๆนั้น ได้แก่สัญญา ใบอนุญาต เงินอุดหนุน ข้อจำกัดในเรื่องสินค้าขาเข้าและออก กำแพงภาษี และภาษีต่างๆ

ความหมายที่สี่ แพคเป็นปัจเจกบุคคลที่มาวมกันเป็นกลุ่มคน อาจประกอบด้วยสมาชิกของลูกจ้างบริษัทต่างๆ สหพันธ์แรงงาน สมาคมการค้า และประชาชนทั่วไปอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมเงินมาให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งวาระ และพรรคการเมืองต่างๆมีการตั้งกรรมการของแพคและเจ้าหน้าที่ของแพคขึ้นรับผิดชอบดำเนินการทั้งในด้านการหาทุน และการให้การบริจาค

จากความหมายของแพค ( PAC ) ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ สามารถที่จะสรุปลักษณะขององค์กรที่เรียกว่า " แพค " ได้ดังนี้

- (1) เป็นปัจเจกบุคคลที่มาวมกันเป็นกลุ่มองค์กรและมีคณะกรรมการ
- (2) มีกิจกรรมและการรวบรวมเงินและหาทุน
- (3) มีการบริจาคเงินช่วยเหลือแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งวาระต่างๆ ไม่ว่าจะสังกัดพรรคการเมืองใด
- (4) มีความมุ่งหวังว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ หลังจากที่ถูกผู้สมัครนั้นได้รับการเลือกตั้งแล้ว ในรูปของการ

สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎหมาย คำสั่งที่เป็นประโยชน์แก่ตน

(5) กิจกรรมขององค์กรนี้มีกฎหมายให้การรับรอง ควบคุม ตรวจสอบ และเป็นที่เปิดเผยแก่สาธารณชน

#### ข. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

การที่แพค ( PAC ) ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เนื่องจาก

(1) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยผ่านการสนับสนุนของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนหรือที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มของตน

(2) เพื่อให้แนวความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มของตน บรรลุเป้าหมาย โดยผ่านการสนับสนุนของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของมวลชนและที่เป็นสาธารณะที่กว้างกว่า

(3) การจัดระเบียบและควบคุมจากรัฐบาล ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแห่งสหรัฐ ค.ศ. 1971 ได้กำหนดให้ผู้ที่จะจัดตั้ง "แพค" ต้องจดทะเบียนต่อ คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหรัฐ (FEDERAL ELECTION COMMISSION) นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดในเรื่องการรับบริจาคจากบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล รวมไปถึงจำนวนเงินที่แพคจะสามารถบริจาคให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ได้กำหนดให้ แพค บริจาคเงินแก่ผู้สมัครได้ไม่เกิน 5,000 เหรียญต่อผู้สมัคร 1 คน ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง (ซึ่งการเลือกตั้งแต่ละปีมีหลายระดับ) เป็นต้น

#### ค. การจัดตั้งแพคในสหรัฐอเมริกา

แพคที่ได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการเลือกตั้งสหรัฐ (FEC) ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี ค.ศ.1972 มีจำนวนถึง 113 แพค และในปี ค.ศ.1975 เพิ่มเป็น 608 แพค จนถึงสิ้นปี ค.ศ.1983 มีแพคทั้งสิ้น 3,525 แพค คณะกรรมการเลือกตั้งสหรัฐได้

จำแนกแพคที่ไม่ได้สนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเฉพาะ ออกเป็น 6 กลุ่มคือ

- (1) CORPORATE เป็นแพคของกลุ่มบริษัทในเครือบริษัทใหญ่ๆ มีจำนวนถึง 2536 แพค ในปี ค.ศ. 1983
- (2) LABOR เป็นแพคของพวกกรรมกร เป็นจำนวนถึง 378 แพค
- (3) TRADE / MEMBERSHIP / HEALTH ส่วนใหญ่เป็นแพคที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ มีเป็นจำนวน 618 แพค ( ในปี ค.ศ. 1983 )
- (4) NON CONNECTED เป็นแพคที่ก่อตั้งอย่างอิสระมีการบริหารแยกกับกลุ่มอื่นๆ มีจำนวน ถึง 821 แพค ( ในปี ค.ศ. 1983 )

แพคทั้ง 4 กลุ่มที่กล่าวมานี้รวมกันแล้วเป็นจำนวนถึง ร้อยละ 95 ของแพคที่มีอยู่ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามแพคต่างๆ เหล่านี้แม้ว่าจะตั้งมาอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายก็ตาม แต่ขนาดและการปฏิบัติงานไม่เท่ากัน กล่าวคือ มีแพคจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรม ดังจะเห็นได้จากปี ค.ศ. 1982 มีแพคจำนวน 3,474 แพค ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา มีเพียง 2,124 แพค เท่านั้น ที่ช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งจริงๆ

#### ง. การจัดองค์การของแพค

การจัดโครงสร้างองค์การของแพคไม่มีรูปแบบที่กำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายซึ่งออกโดยคณะกรรมการเลือกตั้งสหรัฐ (FEC) ได้ระบุว่าแพคที่จัดตั้งขึ้นแล้วจะต้องส่งหลักฐานเกี่ยวกับการมีเจ้าพนักงานการเงินหรือเหรัญญิกหนึ่งคน กับข้อความที่เกี่ยวกับองค์การของแพค ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งสหรัฐอย่างน้อยที่สุด 10 วัน หลังจากที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ลักษณะโดยทั่วไปของแพคก็เหมือนกับครอบครัวที่มีสมาชิก และมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละแพค เช่น CORPORATE PACS จะมีหัวหน้าฝ่ายบริหารของบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทที่มีอำนาจหน้าที่ในการก่อตั้งแพคและกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารแพค กำหนดสมาชิกของแพค ระบุขอบเขตและวิธีการในการหาทุน ตลอดจนการกำหนดกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะให้

การสนับสนุน เป็นต้น ส่วน CORPORATE PACS โดยปกติจะถูกบริหารโดยกรรมการ (BOARD OF COMMITTEE) ซึ่งมีผู้บริหารกิจการสาธารณะเป็นหัวหน้าและบุคคลระดับสูงจำนวนหนึ่งที่ถูกเลือกจากสมาชิกอันประกอบด้วย ผู้บริจาค เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และผู้ถือหุ้น โครงสร้างของแพคโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นแบบสมาคมบริษัท ( CORPORATIONS ) มักจะพบในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยการรวมตัวกันของสมาคมการค้าต่างๆ แต่อาจจะมึลักษณะแตกต่างกันบ้าง กลุ่มการค้าต่างๆ พยายามที่จะให้ความสำคัญในการเป็นสมาชิกภาพของตน และการเป็นตัวแทนในแพคอย่างแท้จริง

## จ. การดำเนินงานและกิจกรรม

### (1) การระดมทุน

ในการดำเนินงานของแพคนั้นเมื่อได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การระดมทุน (FUND RAISING) หาเงินเข้าแพคให้ได้เงินจำนวนหนึ่งก่อน ซึ่งแต่ละแพคมีวิธีการแตกต่างกันไป เช่น แพคสมาคมบริษัท(CORPORATE PACS) จะหาเงินจากบริษัทแม่ ลูกจ้าง ผู้บริหาร และผู้ถือหุ้น ในเวลาใดเวลาหนึ่งที่เหมาะสม หรือจะมีการส่งจดหมายไปยังบ้านของลูกจ้างปีละ 2 ครั้ง ส่วนแพคการค้า (TRADE PACS) จะต้องได้รับอนุมัติจากสมาชิกก่อนในแต่ละปีในการเรียกรหาเงิน แต่ก็มีความยืดหยุ่นกว่าและไม่จำกัดจำนวนครั้งที่จะขอบริจาค หรือในกรณีของ NONCONNECTED PACS นั้นจะทำการวิ่งเต็นหาเงินจากสาธารณชนทั่วไปแล้วแต่ความพอใจของผู้บริจาค

วิธีการหาทุนมีอยู่หลายวิธี ซึ่งถ้าใช้วิธีการใดหนึ่งไม่ได้ผล จะใช้วิธีการอื่นๆ หรือใช้ร่วมกันหลายวิธี โดยปกติจะทำปีละ 2 ครั้ง วิธีการเหล่านี้ได้แก่ 1. วิธีการเข้าไปติดต่อและพบปะกับบุคคลโดยตรง 2. วิธีการใช้จดหมายติดต่อไปที่ผู้บริจาคโดยตรง ซึ่งทั้งสองวิธีดังกล่าวมานี้นิยมใช้กันมาก 3. วิธีการจัดกลุ่มสัมมนา 4. วิธีการติดต่อทางโทรศัพท์ และ 5. วิธีการอื่นๆ เช่นการแข่งขันกีฬาการกุศลอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการตั้ง "HIGH - DONOR CLUB" ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อสงวนไว้สำหรับผู้บริจาคเงินจำนวนหนึ่งที่มีมากกว่าขั้นต่ำสุดและมีลักษณะแน่นอน อย่างไรก็ตามไม่ว่าแพคจะมี CLUB หรือไม่ แต่แพคส่วนใหญ่จะมีแนวทางในหาเงินของตน เช่น แพคแรงงาน (LABOR PACS)





และแพคเกจขนาดใหญ่ ได้กำหนดว่าสมาชิกทุกคนของตนจะต้องบริจาคเงินให้แก่แพคเกจในปริมาณที่แน่นอน (ส่วนใหญ่ประมาณ 10 เหรียญ) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งและเงินเดือน ส่วนแพคเกจบริษัทได้กำหนดว่า ให้บริจาคอยู่ระหว่าง ร้อยละ 0.2-0.5 ของค่าจ้าง เงินเดือนที่เป็นรายได้สุทธิ นอกจากนั้นแพคเกจนี้มักจะเลือกวิธีที่ลำบากน้อยที่สุด นั่นก็คือ วิธีจดหมายถึงโดยตรงซึ่งใช้มากถึงร้อยละ 82 บางแพคเกจก็นำวิธีใหม่ๆมาใช้ เช่น การออกอากาศ โทรทัศน์ ซึ่งก็ทำให้ได้ผู้สนับสนุนเพิ่มขึ้น การใช้จดหมายติดต่อโดยตรง เป็นวิธีใหม่ที่นิยมใช้กันมากที่สุดถึงร้อยละ 67 คือมากกว่าวิธีอื่นๆของแพคเกจทุกประเภท ทั้งนี้ เนื่องจากว่าเป็นวิธีที่สะดวกและได้เงินปริมาณมาก แต่ก็มีข้อเสียคือ ค่าใช้จ่ายสูง วิธีนี้ สำหรับแพคเกจบริษัทใช้มากถึงร้อยละ 82 และแพคเกจค่าใช้จ่ายมากถึงร้อยละ 73

นอกจากนั้น แพคเกจยังมีความพยายามที่จะขยายการระดมทุนออกไปนอกขอบเขตของงานของตนปีละ 2 ครั้ง เช่น การระดมเงินจากผู้ถือหุ้นหรือสมาคมการค้าต่างๆ การใช้วิธีหักเงินบริจาคจากบัญชีเงินเดือนแล้วนำไปฝากไว้ในบัญชีของคณะกรรมการ ซึ่งจะให้ผลมากกว่าการสะสมทีละน้อย วิธีนี้ได้รับการคัดค้านเนื่องจากเป็นลักษณะทางการบังคับ ลักษณะการบริจาคอีกอย่างหนึ่งก็คือ การระบุเงื่อนไขกำกับ (EARMARKING) ไปกับการบริจาคเงินของผู้บริจาคแต่ละคนว่า จะให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดซึ่งมีอยู่หลายแบบแล้ว แต่แพคเกจ เช่นบางแพคเกจอนุญาตให้ผู้บริจาคระบุชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่จะได้รับเงิน บางแพคเกจระบุเลือกที่จะบริจาคให้ใครระหว่างพรรครีพับลิกันหรือเดโมแครต สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกสภาซีเนต แต่ไม่ระบุเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตามการที่ผู้บริจาคสามารถระบุเงื่อนไขได้ดังนี้ ในแง่หนึ่งเป็นการลดอิทธิพลของแพคเกจ เพราะจะเหมือนการบริจาครายบุคคล โดยผ่านแพคเกจที่จะเป็นการบริจาคของแพคเกจ แต่ก็มีผู้จัดการของแพคเกจหลายคนมีความเห็นว่า วิธีการระบุเงื่อนไขกำกับนี้เป็นการสนับสนุนประชาธิปไตย และจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแพคเกจ ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้บริจาค ข้อโต้แย้งในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่สิ้นสุด เพราะบางแพคเกจยังมีความเห็นว่าการบริจาคที่มีเงื่อนไขว่า แพคเกจต้องนำไปบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งนั้น เป็นเครื่องมือที่น่ากลัวมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน แพคเกจเองก็มีความละอายใจที่จะต้องส่งเงินไปให้ผู้สมัครซึ่งไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการแพคเกจได้วางไว้ และแพคเกจเองก็ไม่มีความตั้งใจที่เป็นเครื่องมือของปัจเจกบุคคลที่บริจาคไปให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งที่ตนชื่นชอบเป็นการเฉพาะ

ปัญหาสำคัญในเรื่องการระดมเงินของแพคคือ ผู้บริจาคเงินซึ่งเป็นลูกจ้างในบริษัทและสมาชิกสหภาพ เกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกกดขี่ถูกบังคับ ดังนั้นบริษัทและสหภาพจึงพยายามที่จะลดความกดดันนี้ โดยพยายามให้มีการบริจาคเฉพาะภายในองค์กรของตนเอง และแพคจะต้องส่งรายชื่อของผู้บริจาคทั้งหมดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสหรัฐ (FEC) เมื่อมีเงินบริจาครวมกันถึง 200 เหรียญหรือมากกว่า และจะมีการทำเป็นสถิติแสดงต่อสาธารณะเป็นที่เปิดเผย และมีการตรวจสอบได้ จากบุคคลทั่วไปซึ่งจะเป็นใครก็ได้ ความจริงมีหลักฐานอยู่เพียงเล็กน้อยที่แสดงให้เห็นว่า มีการบังคับให้บริจาคเงิน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงเป็นผู้มีหน้าที่ระดมเงินทุนซึ่งก็กระทบกระเทือนไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่างลงไป ทางแก้ไขก็คือ แพคจะต้องขอร้องให้มีการบริจาคอย่างเสรี โดยปราศจากการข่มขู่ในเรื่องงานหรือผลกระทบในด้านการเงินที่อาจเกิดขึ้นได้<sup>2</sup>

## (2) การบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในการพิจารณาให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครคนใดนั้น จะต้องมีคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของแพค เช่น AM PAC คณะกรรมการจะมีการประชุมร่วมกัน 2-3 ครั้งต่อสัปดาห์ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกครั้งสุดท้าย โดยคณะกรรมการจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ปรึกษาทางการเมือง ผู้จัดการหาเสียงและเจ้าหน้าที่ของแพค รวมทั้งสมาชิกของแพค เป็นต้น

สำหรับลักษณะและวิธีการบริจาค อาจกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

---

<sup>2</sup>ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง, "ระบบการจัดระเบียบการเงินในการเลือกตั้งของคณะกรรมการกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา," รัฐสภาสาร 35 (กันยายน 2530): 56-57

(1) การให้บริจาคเป็นสิ่งของ สินค้า และบริการ เช่นช่วยโฆษณาหาเสียงตามสถานที่ต่างๆ วิทยุ โทรทัศน์ แผ่นป้ายโฆษณา และสิ่งของเหลือใช้ที่จำเป็นอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้สิ่งของนั้นอยู่ยาวนาน และผู้สมัครสามารถจดจำได้นานกว่าการให้เป็นเงินซึ่งเป็นสิ่งมองไม่เห็นและถูกคุกคามในการรณรงค์ไปอย่างรวดเร็ว

(2) การให้บริจาคเป็นเงินโดยตรงอย่างเปิดเผย ซึ่งอาจจะมีเงื่อนไขข้อสัญญา ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือไม่มีก็ได้ แล้วแต่ประเภทและแพคนั้นๆ

(3) การใช้จ่ายเงินอย่างอิสระ เพื่อการสนับสนุนผู้สมัครให้ชนะหรือเพื่อกระทำการให้ผู้สมัครนั้นพ่ายแพ้ โดยที่การใช้จ่ายนี้แพคจะไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือหรือได้รับความเห็นพ้องจากผู้สมัครคนนั้น การใช้จ่ายแบบนี้เป็นอิสระอย่างแท้จริงจะนั้นจึงไม่ได้มีการจำกัดจำนวนเงินที่จ่าย เช่น FCMPAC ได้ใช้จ่ายเงิน 3-5 ล้านเหรียญในธุรกิจทางโทรทัศน์ และระดมอาสาสมัครในการรณรงค์หาเสียงช่วยเหลือ นายโรนัลด์ เรแกน ในปี ค.ศ. 1984

(4) การใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นรางวัลหรือการลงโทษแก่ผู้สมัคร เป็นวิธีการที่นิยมกันมากในแพคแรงงานและแพคการค้า กล่าวคือ มีการเสนอเงินรางวัลแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสถิติการออกเสียงไปในทิศทางที่แพคได้รับประโยชน์ ดังคำกล่าวที่ว่า "เราไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ใคร จนกระทั่งเราน้ำใจว่าเขาเป็นคนของพวกเรา" แม้ว่าผู้จัดการแพคส่วนมากจะปฏิเสธว่า แพคมีความพยายามใช้เงินซื้อเสียงในอนาคตก็นี่ก็ตาม

แพคเป็นกลุ่มที่ให้เงินรางวัลมากกว่าการลงโทษ แต่การใช้จ่ายเงินเพื่อการลงโทษ (PUNISH MONEY) สมาชิกรัฐสภาที่ไม่ปฏิบัติตามความต้องการของแพค ซึ่งมีหลายวิธีการ กล่าวคือ

(1) แพคอาจไม่ให้เงินช่วยเหลือตามปกติ ดังเช่นที่เคยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างแต่ก่อน อาจงดให้ความช่วยเหลือ หรือลดจำนวนเงินที่ให้ความช่วยเหลือลง

(2) แพคอาจจะให้เงินช่วยเหลือแก่คู่แข่งคนอื่นๆ ทั้งในการเลือกตั้งขั้นต้นและการเลือกตั้งทั่วไป เช่น AMACA PAC ได้ให้เงิน 5000 ดอลลาร์แก่ JACK FIELD เพื่อให้ชนะ BOB ECKHARD ซึ่งเป็นผู้ที่มีสถิติการออกเสียงที่ไม่เป็นประโยชน์แก่แพค

(3) ไร่เป็นข้อต่อตรง เช่น กล่าวว่าการสนับสนุนของแพคมีข้อจำกัดและเป็นไปไม่ได้ในเวลาสั้น แต่ถ้าสมาชิกรัฐสภาพิจารณาจุดยืนของเขารวมแพคก็อาจจะพิจารณาการให้เงินช่วยเหลือใหม่

(4) แจ้งให้สมาชิกเลิกสนับสนุน เช่น DOUG WALGREN ได้ปฏิเสธที่จะสนับสนุนกฎหมายเกี่ยวกับ CLEAN - AIR ACT ในปี ค.ศ. 1982 ประธานของ U.S. STEEL PACS ได้ส่งบันทึกถึงผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มหลายร้อยคนได้รับทราบภายในเวลาเพียง 3 สัปดาห์ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปโดยแจ้งว่า WALGREN ได้ออกเสียงในรัฐสภาในทางตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของบริษัท ทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย เราควรรหาบุคคลอื่นมาแทน ซึ่งเป็นการบอกให้สมาชิกรัฐสภาถึงการเลิกการสนับสนุนนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การให้เงินบริจาคของแพคนั้นเป็นการให้การสนับสนุนทั้งพรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครต คือไม่มีการเลือกที่จะเป็นผู้สมัครพรรคใด แต่อาจแตกต่างกันบ้างในจำนวนเงิน และการให้เงินนั้นเป็นการให้ผู้สมัครหลายคนในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดในกรณีที่ฝ่ายที่แพคสนับสนุนไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่ว่าจะสังกัดฝ่ายใด และผู้สมัครจะรู้สึกตระหนักรู้ว่า เป็นหนี้บุญคุณต่อแพคและแพคก็หวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการเสนอหรือสนับสนุนกฎหมาย ที่เป็นประโยชน์ต่อแพคทางกระบวนการนิติบัญญัติ

ตารางแสดงกิจกรรมของแพค<sup>3</sup>

ปีที่มีการเลือกตั้ง	รายรับที่มีการรับบริจาค (ดอลลาร์)	จำนวนเงินที่บริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ดอลลาร์)
1972	ไม่มีข้อมูล	8,500,000
1974	ไม่มีข้อมูล	12,526,586
1978	54,045,588	22,571,912
1980	137,728,528	55,217,291
1982	199,250,455	87,316,285

การบริจาคของแพคส่งผลในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ ในเรื่องนี้ถ้าหากตั้งคำถามว่า "หากเงินของแพคมีผลต่อการออกเสียงของสมาชิกรัฐสภาจริง ก็จะทำให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองนั้นแทนที่จะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม แต่กลับจะไปมุ่งรักษาผลประโยชน์ของแพคซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย" ซึ่งสามารถตอบได้ว่า แพคมีอิทธิพลในทางนิติบัญญัติและอิทธิพลนั้นเป็นตัวตัดสิน ซึ่งขึ้นอยู่กับโอกาสและเป็นบางครั้งบางคราว อย่างไรก็ตาม เงินของแพคไม่ได้มีอิทธิพลต่อการออกเสียงของสมาชิกสภามากเกินไป แต่ยังมีปัจจัยอื่นๆเป็นตัวกำหนด คือ พรรคการเมือง อุดมการณ์ของสมาชิกสภา และความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

<sup>3</sup>HERBERT E. ALEXANDER, DOLLAR POLITICS ( WASHINGTON DC : CONGRESSIONAL QUARTERLY, 1985), PP.137.

ประเด็นที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ สมาชิกรัฐสภาบางครั้งจะออกเสียงตามความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของเขา และจะออกเสียงในทางตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของแพค แต่ถ้าองค์การแม่ของแพคมีสมาชิกอยู่จำนวนมากและเป็นประชาชนในเขตเลือกตั้งของเขาแล้ว เขาก็จะออกเสียงให้เป็นไปตามผลประโยชน์ของแพคไม่ใช่เพราะเขาได้รับเงินช่วยเหลือจากแพคเพียงเท่านั้น แต่เพราะว่าเขาออกเสียงเพราะประชาชนในเขตเลือกตั้งของเขาด้วย

### 1.1.2 การได้รับเงินอุดหนุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจากกองทุนสาธารณะ

ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสหพันธ์ ค.ศ. 1971 นอกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะเลือกใช้เงินของตนเองหรือเงินบริจาคอย่างเดียว ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นตัวแทนของพรรคก็ได้ ถ้าเลือกใช้วิธีนี้สามารถใช้เงินได้อย่างไม่จำกัดเช่น นายรอสต์ เบอร์โรต์ ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1992 ได้ใช้เงินของตนเองกว่า 20 ล้านดอลลาร์ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่มักเข้าร่วมในโครงการกองทุนสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (PUBLIC FUNDS) หากเข้าร่วมในโครงการนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องถูกจำกัดการใช้เงินหาเสียงก่อนการประชุมระดับชาติของพรรค (PRENOMINATION CAMPAIGN) เป็นจำนวนเงินรวมทุกรัฐไม่เกิน 23.1 ล้านดอลลาร์ (ในปี ค.ศ. 1988) และจะต้องเปิดเผยการใช้เงินให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบด้วย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา ชาวอเมริกันจะทำเครื่องหมาย (EARMARK) ในช่องแบบรายการภาษีเงินได้ โดยระบุว่าให้นำเงินจำนวนหนึ่งดอลลาร์จากเงินภาษีของตนไปสมทบกับกองทุนหาเสียงได้ ชาวอเมริกันประมาณร้อยละ 25 ทำเครื่องหมายนี้ ซึ่งเป็นการแสดงความสมัครใจในการสนับสนุนกองทุน ทางกองทุนกำหนดไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการจะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนของรัฐบาลกลางจะต้องได้รับเงินบริจาคจากเอกชนก่อน โดยจะต้องรวบรวมเงินบริจาคให้ได้อย่างน้อย 20 รัฐ โดยในแต่ละรัฐจะต้องได้จำนวนเงินบริจาคมอย่างน้อยรัฐละ 5,000 ดอลลาร์ จึงจะมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อให้ทางกองทุนมั่นใจได้ว่า ผู้สมัคร

รับเลือกตั้งผู้ที่มีเสียงสนับสนุนกว้างขวางพอ<sup>1</sup> นอกจากนั้นกองทุนยังสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมระดับชาติของพรรคด้วย (NATION CONVENTION) โดยทั้งพรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ได้รับเงินสนับสนุนในการจัดประชุมในปี ค.ศ.1988 พรรคละ 9.2 ล้านดอลลาร์ สำหรับในการหาเสียงเลือกตั้งขั้นสุดท้าย ผู้สมัครที่เป็นตัวแทนพรรคจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง โดยผู้สมัครของพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันจะได้เท่ากันในการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว (ค.ศ. 1988) โดยได้รับคนละ 46.1 ล้านดอลลาร์ เมื่อได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางแล้ว จะได้รับเงินบริจาคจากกลุ่มเอกชนหรือกลุ่มใดๆ เพื่อใช้ในการหาเสียงอีกไม่ได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในการรวบรวมเงินบริจาคจากรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ในรูปของภาษีเข้าสู่กองทุนการเลือกตั้งของรัฐบาลกลางนั้นจะต้องมีการรวบรวมเงิน ซึ่งประชาชนแสดงเจตนาโดยการกาเครื่องหมายในแบบฟอร์มการชำระภาษีเงินได้ ผ่านมลรัฐต่างๆก่อน ทั้งนี้ในแต่ละมลรัฐ ก็จะมีกฎหมายกำหนดไว้ดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้

---

<sup>1</sup>HERBERT E. ALEXANDER, FINANCING U.S. PRESIDENTIAL ELECTION CAMPAIGNS (SPECIAL FEATURE ELECTION ' 92 FORM USIS), PP. 1-10.

ตาราง แสดงกองทุนของรัฐออกหนุนาการหาเสียงในรัฐต่างๆ

ปีที่มีการประกาศใช้ กฎหมายกองทุนของรัฐ	รัฐ	ปีที่มีการจัดสรรเงินให้กับพรรค การเมืองหรือผู้สมัคร
1973	ไอโอวา	1974-1982
1973	เมนส์	1974-1982
1973	โรดส์ อร์แลนด	1974-1982
1973	ยูท่าห์	1975-1985
1974	แมรีแลนด	-
1974	มิชิโซด้า	1976, 1978, 1980-1982
1974	นิว เจอร์ซี	1977, 1981
1975	ไอคาโฮ	1976-1980
1975	แมสซาชูเซส	1978-1980
1975	มอนตาน่า	1976-1980
1975	นอร์ธ แครโรไรน่า	1977-1982
1976	เคนตักกี	1977-1982
1976	มิชิแกน	1978 , 1982
1977	โอเรกอน	1978-1980
1978	ฮาวาย	1980 , 1982
1978	โอคาโฮมา	-
1982	แคลิฟอเนียร์	-
1982	เวอร์จิเนีย	-

ที่มา : RUTH S. JONES, "STATE PUBLIC FINANCING AND THE STATE PARTIES" IN PARTIES. INTEREST GROUPS AND CAMPAIGN FINANCE LAWS, ed. MICHAEL MALBIN, (WASHINGTON, DC: AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE, 1976)



โดยที่แต่ละมลรัฐใช้มาตรการไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บางมลรัฐใช้วิธีการเก็บรวบรวมเงินบริจาคเข้ากองทุน โดยการให้ประชาชนแสดงความจำนงในการสละเงินภาษีเงินได้ที่ต้องชำระแก่รัฐ (INCOME TAX CHECKOFF) หรือในบางมลรัฐอาจใช้วิธีการนำค่าปรับที่เกิดจากการชำระภาษีไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนดบางส่วนมาเข้ากองทุนการเลือกตั้ง (INCOME TAX USURCHARGE PROCEDURE )

สำหรับวิธีการที่ให้ผู้ชำระภาษีทำเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มการชำระภาษีว่า ยินยอมให้นำเงินภาษีที่ต้องชำระส่วนหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นจำนวนเงิน 1 ดอลลาร์สำหรับบุคคลคนเดียว หรือ 2 ดอลลาร์หากเป็นคู่สมรส แต่ละรัฐก็จะจัดสรรเงินที่มีผู้แสดงความจำนงเข้าสู่กองทุนต่อไป ส่วนวิธีการที่ผู้ชำระภาษีต้องเพิ่มเบี้ยปรับในกรณีชำระภาษีไม่ตรงตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น ก็จะเพิ่มเงินเป็นจำนวน 1 ดอลลาร์หรือ 2 ดอลลาร์ให้กับกองทุนเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสองวิธีการดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการทางภาษี ทั้งสิ้น<sup>5</sup>

#### 1.1.3 การระดมเงินนอกทุนจากบริษัท (CORPORATIONS)

องค์กรที่มีความสำคัญในการบริจาคเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ บริษัท แต่อย่างไรก็ตามได้มีการออกกฎหมาย ห้ามมิให้บริษัทมีส่วนในการบริจาคเงินนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา แม้กระนั้นบรรดาบริษัททั้งหลายก็ได้พยายามที่จะหาช่องว่างของกฎหมาย ทำการบริจาคเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งจนได้ ทั้งนี้โดยการให้โบนัสพิเศษกับพนักงานของตน นำไปบริจาคช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการดังกล่าว บริษัท AMERICANSHIP BUILDING ได้ให้เงินสนับสนุนแก่ประธานาธิบดี NIXON เป็นจำนวน 25,000 ดอลลาร์ ในปี ค.ศ. 1972 นอกจากนี้แล้ว วิธีการที่เป็นที่นิยมของบรรดาบริษัททั้งหลายที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สมัคร

---

<sup>5</sup>HERBERT E. ALEXANDER, FINANCING POLITICS: MOMEY, ELECTIONS. AND POLITICAL REFORM (WASHINGTON: CONGRESSIONAL QUARTERLY, 1984), PP. 150-151.

รับเลือกตั้งที่คนสนับสนุนก็ได้แก่ ำทำให้ผลิตภัณฑ์ของบริษัท บริการ และอุปกรณ์ต่างๆ นับตั้งแต่เครื่องเฟอร์นิเจอร์ ไปจนถึงเครื่องบิน เป็นต้น ผลก็คือ การแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ.1974 โดยได้มีการแก้ไขจำกัดความของคำว่า "การบริจาค" (CONTRIBUTION) ให้มีความหมายกว้างขวางขึ้น โดยให้รวมไปถึงการให้ใช้สิ่งของต่างๆ หรือบริการ ซึ่งสามารถตีราคาเป็นเงินได้ โดยเมื่อรวมกับจำนวนเงินที่บริจาคแล้วจะต้องไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ และจะต้องเปิดเผยการบริจาคเงินต่อคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์ทราบด้วย

#### 1.1.4 การระดมเงินอุดหนุนจากสหภาพแรงงาน (LABOUR UNIONS)



เงินสนับสนุนจากบรรดาสหภาพแรงงาน จึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญประการหนึ่ง และมีบทบาทสำคัญในการเมืองระดับชาติ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพรรคเดโมแครต ซึ่งมีฐานเสียงที่สำคัญจากบรรดาสหภาพแรงงาน ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จของนาย JIMMY CARTER ซึ่งสามารถชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1976 ก็โดยการช่วยเหลือในค่าใช้จ่ายของสหภาพแรงงาน การที่บรรดาสหภาพแรงงานทั้งหลายร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เพราะมีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีลักษณะคล้ายองค์กรทางการเมือง (POLITICAL AUXILIARIES) เช่นการจัดตั้ง AFFCIO ซึ่งเป็นองค์กรให้การศึกษาทางการเมืองให้บรรดาสมาชิกสหภาพทั้งหลาย โดยองค์กรดังกล่าว จะรวบรวมเงินจากบรรดาสมาชิกสหภาพโดยสมัครใจ ดังจะเห็นได้ในปี ค.ศ. 1980 บรรดาสหภาพแรงงานได้ให้ เงินสนับสนุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของนาย CARTER และนาย MONDALE เป็นจำนวนถึง 15 ล้านดอลลาร์

#### 1.1.5 การระดมเงินอุดหนุนจากบุคคลทั่วไป

ก่อนหน้าที่จะมีการจำกัดขอบเขตการบริจาคเงินของบุคคลทั่วไปนั้น ปรากฏในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาเสมอมาว่า บุคคลที่มีฐานะทางการเงินในระดับเศรษฐี มักจะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใน

ระดับต่างๆอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ในปี ค.ศ.1968 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง PRENOMINATION นาย NIXON MCCARTHY และนาย ROBERT F. KENNEDY คาดว่าได้รับการสนับสนุนจากผู้บริจาค รายหนึ่งเป็นจำนวนถึง 500,000 ดอลลาร์ ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1972 ยังไม่มีกฎหมาย กำหนดให้เปิดเผยถึงกองทุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (DISCLOSURE OF CAMPAIGN FUNDS ) และปรากฏว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในหลายรัฐ และ คณะกรรมการดังกล่าว ได้รับเงินบริจาคจากนาง ROCKEFELLER เป็นจำนวนถึง 1,482,625 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นผลให้นาง ROCKEFELLER ต้องเสียภาษีการให้ (GIFT TAXES ) จากการบริจาคดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 854,483 ดอลลาร์ เนื่องจากการ บริจาคเงินที่มีจำนวนเกินกว่า 3,000 ดอลลาร์จะต้องเสียภาษี นอกจากนี้แล้วยังมีการ บริจาครายใหญ่อีกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนาย CLEMENT STONE ประธานบริษัท THE COMBINED INSURANCE COMPANY ซึ่งได้บริจาคเงิน 8 ล้านดอลลาร์ ให้กับพรรค รีพับลิกัน และอีก 39,000 ดอลลาร์ให้กับนาย NIXON ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การบริจาคเงินจำนวนมากจากบุคคลเพียงรายหรือสองราย เป็นอันต้อง ลดความสำคัญลง เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 โดยกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถ บริจาคเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ สำหรับในชั้น PRIMARY, RUNOFF และการเลือกตั้งทั่วไปต่อผู้สมัคร 1 คน แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อปี แม้ว่าจะมีการจำกัดการ บริจาครายใหญ่ก็ตาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองยังสามารถใช้วิธีการส่งจด หมาย เพื่อขอรับบริจาคจากประชาชน หรือสมาชิกพรรคโดยตรง (DIRECT MAIL APPEALS) ก็ถือเป็นแหล่งเงินที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1971 นาย MCGAVERN ได้ส่งจดหมายขอบริจาคเงินสนับสนุนการเลือกตั้งได้จากผู้บริจาค 600,000 คน และได้เงินถึง 600,000 ดอลลาร์ นอกจากนี้ นาย NIXON แห่งพรรค รีพับลิกัน ก็ได้ใช้วิธีเดียวกันขอรับบริจาคเงินทางไปรษณีย์ได้เงิน 5.5 ล้านดอลลาร์

(2) การขายเอกสารสิ่งพิมพ์ของพรรคการเมือง

ในการระดมเงินอุดหนุนที่สำคัญของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคเดโมแครตหรือพรรครีพับลิกันก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการจัดประชุมใหญ่ของพรรค เพื่อค้นหาตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีซึ่งเป็นตัวแทนของพรรค (NATIONAL NOMINATION CONVENTION) พรรคการเมืองจะพยายามหาเงินสนับสนุนจากบรรดาบริษัท โดยวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายเลือกตั้ง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะจัดพิมพ์หนังสือ ซึ่งมักจะมีบุคคลสำคัญของพรรคเขียนบทความลงในหนังสือดังกล่าว แล้วจะเปิดให้บริษัทลงโฆษณาในเนื้อที่โฆษณาของหนังสือ ซึ่งมักจะมีการเรียกเก็บค่าโฆษณาในอัตราที่สูงมากๆ นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองยังสามารถขายหนังสือเป็นรายได้ เพื่อหาทุนสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้อีก วิธีการดังกล่าวนิยมใช้กันนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1936 พรรคเดโมแครตได้ขายหนังสือ "BOOK OF THE DEMOCRATIC CONVENTION OF 1936" ทั้งนี้จะขายในระดับราคาตั้งแต่เล่มละ 2.50 ดอลลาร์ จนถึง 100 ดอลลาร์ ผลจากการขายหนังสือและเนื้อที่โฆษณาปรากฏว่ามีรายได้ถึง 250,000 ดอลลาร์ พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันจึงยังคงใช้วิธีการพิมพ์หนังสือจำหน่ายในวันประชุมใหญ่ของพรรคทุกๆ 4 ปี การกำหนดค่าโฆษณาในหนังสือดังกล่าวมีมูลค่าถึงหน้าละ 5,000 ดอลลาร์ ในปี ค.ศ.1964 พรรคเดโมแครตได้จัดพิมพ์หนังสือเพื่อเป็นการระลึกถึงประธานาธิบดี JOHN F. KENNEDY โดยกำหนดค่าโฆษณาถึงหน้าละ 15,000 ดอลลาร์ และมีกำไรจากการขายหนังสือดังกล่าวถึง 1,000,000 ดอลลาร์ ในขณะที่เดียวกันพรรครีพับลิกันก็ได้พิมพ์หนังสือมีชื่อว่า "CONGRESS: THE HEARTBEAT OF GOVERNMENT" แต่อย่างไรก็ตาม การระดมเงินสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นผลให้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร โดยไม่อนุญาตให้บริษัทโฆษณาในลักษณะดังกล่าวมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้

(3) การขายบัตรอาหารค่ำ (DINNER PLATE)

เป็นวิธีการที่พรรคเดโมแครตนำมาใช้โดยขายบัตรอาหารค่ำในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี ให้กับประชาชนที่ต้องการสนับสนุนพรรคในราคาใบละ 200 ดอลลาร์

## 1.2 การควบคุมและตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ก. การจำกัดจำนวนเงินบริจาค (CONTRIBUTION RESTRICTION) เพื่อแก้ปัญหาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจ กล่าวคือ<sup>๖</sup>

1. การบริจาคของบุคคลธรรมดา
  - ถ้าเป็นการบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ต่อการเลือกตั้งแต่ละครั้ง
  - ถ้าเป็นการบริจาคแก่พรรคการเมืองในระดับชาติ (NATION POLITICAL PARTY) ไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ต่อปี
  - ถ้าเป็นการบริจาคให้กับคณะกรรมการทางการเมือง (POLITICAL COMMITTEE) ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ต่อปี
  - ยอดการบริจาคทั้งปี ต้องไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อปี
2. การบริจาคจาก MULTICANDIDATE COMMITTEE
  - ถ้าเป็นการบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ ต่อการเลือกตั้งแต่ละครั้ง
  - ถ้าเป็นการบริจาคแก่พรรคการเมืองในระดับชาติ (NATIONAL POLITICAL PARTY) ไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์ต่อปี
  - ถ้าเป็นการบริจาคแก่คณะกรรมการทางการเมือง (POLITICAL COMMITTEE) ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ต่อปี
  - ไม่มีการจำกัดจำนวนเงินบริจาคในแต่ละปี
3. นอกจากนี้ยังได้มีการห้ามองค์กรบางประเภทบริจาคเงินในทางการเมืองได้แก่

---

<sup>๖</sup>424 U.S. 1(1976)

## (ก) การบริจาคเงินโดยบริษัท (CORPORATION)

ธนาคารในระดับชาติ(NATIONAL BANKS) และสหภาพแรงงาน(LABOUR UNIONS)

(ข) การบริจาคเงินโดยผู้รับเหมากับหน่วยงานของรัฐบาล

(ค) การบริจาคเงินโดยคนต่างชาติ

(ง) การบริจาคเงินในนามของบุคคลอื่น

(จ) การบริจาคเงินสดที่เกิน 100 ดอลลาร์

(ช) การให้ข้อสัญญาจากผู้สมัครรับการเลือกตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เป็นการผิดกฎหมาย

ข. การเปิดเผยการบริจาค (DISCLOSURE OF CONTRIBUTION)

ถือเป็นกลไกที่สำคัญในกฎหมาย ในการควบคุมการบริจาค โดยที่การเปิดเผยเป็นการเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบว่า ผู้ได้รับการเลือกตั้งอยู่ภายใต้ความกดดันหรืออิทธิพลจากผู้บริจาคหรือไม่ นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องรายงานการรับบริจาคและการใช้จ่ายเงิน หากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการบริจาคเงิน หรือใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่าย ในการรณรงค์ ที่เกินกว่า 1,000 ดอลลาร์ จะต้องรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธรัฐทราบ โดยที่รายงานดังกล่าวจะต้องเปิดเผยให้ทราบถึง นามและที่อยู่ รวมทั้งอาชีพ และสถานประกอบการงานของผู้บริจาค ทั้งนี้จะต้องระบุวันและจำนวนเงินที่บริจาคด้วย

ค. องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินตามกฎหมายเลือกตั้ง

ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (FEDERAL ELECTORAL COMMITTEE) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลจำนวน 6 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี คณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะมาจากพรรคเดียวกันเกิน 3 คนไม่ได้ ประธานและรองประธานต้องมาจากต่างพรรค และจะได้รับการเลือกตั้งใหม่ทุกปีจากคณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั้ง 6 คน เลขาธิการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

## 2. ประเทศเยอรมัน

### 2.1 การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ในการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ.1967 (THE POLITICAL PARTY ACT 1967) ซึ่งได้กำหนดการระดมเงินอุดหนุนไว้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง
- (2) เงินบริจาค
- (3) เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง
- (4) สินเชื่อ
- (5) เงินอุดหนุนจากรัฐ

ทั้งนี้จะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

#### (1) เงินค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง

หากพิจารณาตามสถิติในปี ค.ศ.1983 ปรากฏว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) เป็นพรรคที่มีสัดส่วนและจำนวนรายได้ที่มาจากเงินค่าบำรุงพรรคมากที่สุด กล่าวคือเป็นจำนวนเงิน 70.9 ล้านมาร์ค (1มาร์ค=15บาท) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30.3 ของรายได้ทั้งหมดของพรรค ส่วนพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (CDU) ได้ค่าสมาชิก 62.3 ล้านมาร์ค คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.3 ของรายได้ทั้งหมดของพรรค ส่วนพรรคสหภาพสังคมนิยมคริสเตียน (CSU) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (FDP) ต่างก็มีรายได้จากค่าสมาชิกเป็นจำนวน 9.5 ล้านมาร์ค คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมาก นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองที่ขี้นโยบายมุ่งเน้นหนักไปในทางอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ พรรคเขียว (DIE GRUNEN) มีรายได้จากเงินบำรุงสมาชิกพรรคในปี ค.ศ.1983 เป็นจำนวนเงิน 1.9 ล้านมาร์ค ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.6 ของรายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบรายได้ในส่วนที่มาจาก เงินค่าบำรุงพรรคที่จ่ายโดยสมาชิกสามัญของทุก

พรรคแล้ว ปรากฏว่ามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเมื่อเทียบกับปี ค.ศ.1968 ซึ่งทุกพรรคได้คำบารุงจากสมาชิกรวมกันถึง 28.3 ล้านมาร์ค แต่ในปี ค.ศ.1983 มีรายได้จากคำบารุงสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 150 ล้านมาร์ค เท่ากับว่าเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 5 เท่าในช่วงระยะเวลา 15 ปี'

## (2) เงินบริจาค (DONATION)

โดยที่พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (THE CHRISTIAN DEMOCRATIC UNION -CDU) พรรคสหภาพสังคมคริสเตียน (THE CHRISTIAN SOCIAL UNION - CSU) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (THE FREE DEMOCRATIC PARTY- FDP) ต่างก็มีแนวนโยบายในการสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองเหล่านี้ จึงมีรายได้จากเงินบริจาคในอัตราส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของพรรค กล่าวคือ เป็นร้อยละ 15.9, ร้อยละ 25 และ ร้อยละ 26.9 ตามลำดับ ในขณะที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) มีสัดส่วนของเงินบริจาคเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 5 และพรรคเขียวเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขสุทธิของเงินบริจาคทั้งหมดมีแนวโน้มจะลดลง เนื่องจากอัยการแห่งสหพันธ์ได้เริ่มเข้าตรวจสอบเงินเหล่านี้มากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากการที่มีคดีหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้นในระยะหลัง

ในการจูงใจให้ประชาชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นรัฐได้ดำเนินการในแง่ของการลดหย่อนภาษี กล่าวคือ เงินบริจาคและคำบารุงพรรคสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 600 มาร์คต่อปี และตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมาเงินหักลดหย่อนนี้ได้เพิ่มเป็น 1,800 มาร์คต่อปี (สำหรับสามีภรรยาด้วยกันหักลดหย่อนได้ถึง 3,600 มาร์คต่อปี)

---

<sup>7</sup>H.H.V. ARNIM, VERFASSUNGSFRAGEN DER PARTEIENFINANZIERUNG. TEIL 1, IN:JA 1985, S 122.



แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเงินได้ใหม่ โดยยกฐานะพรรคการเมืองขึ้นเท่าเทียมกับองค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่นๆ กล่าวคือ ในกรณีนิติบุคคลสามารถนำเงินค่าบำรุงพรรค และเงินบริจาค มาหักลดหย่อนเงินบริจาคได้ถึง 2 ใน 1,000 ของยอดรายจ่ายในส่วนที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างของนิติบุคคลนั้นทั้งหมด แต่สำหรับผู้บริจาครายย่อย ที่รวมค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคแล้วเป็นเงินไม่เกิน 1,200 มาร์คต่อปี จะสามารถหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งเท่ากับสามารถประหยัดภาษีได้ไม่เกิน 600 มาร์คต่อปี จากมาตรการทั้งสองจะเห็นได้ว่า เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้บริจาครายใหญ่มากกว่าผู้บริจาครายย่อย จึงมีแนวโน้มที่พรรคการเมืองที่มีนโยบายสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ จะได้รับเงินบริจาคมากกว่าพรรคการเมืองที่เน้นนโยบายทางสังคม ฉะนั้นกฎหมายจึงกำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 22 อนุมาตรา 1 และ 2 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจ่ายเงินชดเชยแก่พรรคการเมืองที่เสียเปรียบในแง่นี้ พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการชดเชยดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียงที่สองจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงทั้งหมดทั้งประเทศ หากพรรคการเมืองเหล่านี้ได้เงินบำรุงพรรคและเงินบริจาค โดยคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแล้ว น้อยกว่าพรรคการเมืองที่ได้มากที่สุด รัฐบาลของสหพันธ์จะจ่ายเงินชดเชยให้ร้อยละ 40 ของจำนวนที่ต่างกันนั้น

ในการที่ผู้ใดจะขอหักลดหย่อนภาษีสำหรับกรณีที่บริจาคเงิน 20,000 มาร์คให้แก่พรรคการเมืองนั้น จะต้องมีการประกาศ ชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคของผู้นั้น ลงในงบรายรับของพรรคการเมืองซึ่งต้องแสดงต่อสาธารณชนทุกปีเสียก่อน มาตรการดังกล่าวมีขึ้น เพื่อให้การเงินของพรรคเป็นสิ่งที่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ โดยเฉพาะในด้านของแหล่งที่มาของเงินของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (BASIC LAW) แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามีนักวิชาการเห็นว่ามาตรการเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่มีการปฏิบัติต่อผู้บริจาครายใหญ่กับผู้บริจาครายย่อยอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างชัดเจน และการเปิดโอกาสให้นิติบุคคลสามารถนำเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง มาหักลดหย่อนภาษีได้เท่ากับเป็นการตอกย้ำความไม่เสมอภาคให้มากยิ่งขึ้น และความไม่เสมอภาคของมาตรการนี้ก็ไม่ว่าจะได้รับการเยียวยาได้จากมาตรการการชดเชยและประกาศให้สาธารณชนได้รับรู้ดังกล่าว

### (3) เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง

พรรคการเมืองในเยอรมันสามารถเรียกเก็บเงิน ค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกของพรรคที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ โดยจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละพรรค รายได้จากเงินส่วนนี้ของทุกพรรคได้เพิ่มขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1968-1983 เป็นจำนวนถึง 5 เท่าเช่นกัน

### (4) สินเชื่อ

พรรคการเมืองในเยอรมันสามารถกู้เงินได้จากสถาบันทางการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคาร หรือแหล่งต่างๆ และการที่พรรคการเมืองสามารถหาเงินได้จากสถาบันทางการเงินสามารถให้โอกาสแก่พรรคการเมืองกู้เงินได้ก็ด้วยเหตุที่ พรรคการเมืองสามารถนำเอาเงินที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐมาจ่ายเงินกู้ได้ แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมาพรรคการเมืองต่างๆ ได้ขอสินเชื่อเพิ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 1980 อันเป็นปีที่มีการเลือกตั้งปรากฏว่าทุกพรรคการเมืองที่มีที่นั่ง ต่างอยู่ในสภาพที่มีหนี้สินเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 77.6 ล้านมาร์ค โดยเฉพาะพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) พรรคเด็วมีหนี้สินถึง 51 ล้านมาร์ค ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองต่างๆ มีรายจ่ายมากกว่ารายรับของตน

### (5) เงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาไปจนพรรคการเมืองกลายเป็นองค์กรที่จำเป็นสำหรับการปกครองแบบนี้ และแม้ว่าโดยหลักแล้วพรรคการเมืองก็คือองค์กรของประชาชนที่จะต้องสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง แต่จากความสำคัญของพรรคการเมืองนั้นเองย่อมจะเกิดผลเสียแก่ส่วนรวมได้ หากว่าจะปล่อยให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลใด หรือกลุ่มธุรกิจใด และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่รัฐบาลเยอรมันจึงได้ให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง เนื่องจากภาวะทางการเงินของพรรคการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสวินิจฉัยปัญหานี้ และได้ตัดสินใจว่าการจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่า

ใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่รัฐสามารถทำได้ โดยให้เหตุผลว่า เงินงบประมาณของรัฐนั้น มิใช่จะจ่ายได้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่าย เพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องแบกรับภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ศาลยังแบกรับระหว่างการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานั้น กับการที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่า พรรคการเมือง ไม่ควรที่จะดำรงอยู่ได้โดยต้องพึ่งพาทางการเงินจากรัฐเป็นส่วนใหญ่ จึงมีผู้ตีความว่ารัฐจะจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองเกินกว่าร้อยละ 50 ของรายรับของพรรคการเมืองไม่ได้<sup>6</sup>

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ รัฐจะเหมาะจ่ายเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินประมาณ 56.5 ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้รัฐบาลแห่งสหพันธ์จึงกำลังร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าว จากเดิมซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อยร้อยละ 0.5 ของคะแนนทั้งหมด เป็นว่าพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องได้คะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 ของคะแนนทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น

มาตรการร่างกฎหมายฉบับนี้ปรากฏว่าไม่ใช่มาตรการใหม่แต่อย่างใด หากแต่ เป็นมาตรการที่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี ค.ศ. 1967 ซึ่งในปีถัดมาปรากฏว่า ถูกตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จนต้องมีการแก้ไขให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนทั้งหมด จึงเป็นที่น่าสนใจว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะผ่านด่านสำคัญ คือศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์หรือไม่

<sup>6</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ :

รัฐธรรมนูญเยอรมัน(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 125.

**ตาราง แสดงจำนวนเงินจากแหล่งต่างๆที่ได้ให้กับพรรคการเมือง (คำนวณเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐ)**



ปี	องค์กร พรรคการเมือง	เงินชดเชยค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง	กลุ่มรัฐสภา	สถาบัน พรรคการเมือง	จำนวนเงินได้ รับการอุดหนุน
1974	-	26.3	26.3	35.0	87.6
1975	-	50.8	29.3	42.5	122.6
1976	-	59.0	30.5	42.2	131.7
1977	-	15.0	35.0	53.7	103.7
1978	-	22.1	38.6	61.6	122.3
1979	-	198.7	41.6	68.3	308.6
1980	-	63.8	44.6	74.3	182.7
1981	-	15.1	47.0	79.7	141.8
1982	-	52.6	48.4	83.3	184.3
1983	-	173.3	50.9	85.8	310.0
1984	-	175.3	56.6	85.8	317.7
1985	-	77.3	58.2	96.9	232.4
1984-85	-	676.7	392.2	626.4	1,695.3

ที่มา HERBERT E. ALEXANDER, COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980S (CAMBRIDGE: UNIVERSITY PRESS, 1981), PP.187-188.

ดังได้กล่าวมาแล้ว ระบบการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศเยอรมันนั้น ในบางครั้งสภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุน กล่าวคือ ในขณะที่ค่าของเงินมาร์คมีค่าลดลง แต่ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายทางการเมืองกลับเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเยอรมันจึงต้องเพิ่มเงินอุดหนุนตามสภาพเศรษฐกิจ เพื่อให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ได้

## 2.2 การควบคุมตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ในประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกที่น่า ระบบการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองมาใช้บังคับ (DISCLOSURE APPROACH) โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ(BASIC LAW) มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงที่มาของรายได้ของตน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มพลังต่างๆที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง ทำให้สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคกับพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเงินต่อพรรคการเมืองว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 (PARTEIENGESSETZ) เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 (GRUNGESETZ) ปรากฏว่าทำให้บรรดากลุ่มอิทธิพลต่างๆ(PRESSURE GROUPS) ไม่พอใจบทบาทผู้ตีในกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเผยเกี่ยวกับการบริจาคต่อสาธารณะ (THE PUBLIC DISCLOSURE REQUIREMENTS) ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานและบรรดาสภาพแรงงาน ซึ่งหาทุนสนับสนุนจากบรรดาผู้ใช้แรงงานให้กับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SOCIAL DEMOCRATIC PARTY)<sup>9</sup> ในประเทศเยอรมันเช่นเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ กล่าวคือ ในขณะที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ บ่อมจะต้องก่อให้เกิด

---

<sup>9</sup>HEIDENHEIMER AND LANGDON, BUSINESS ASSOCIATION AND CONTRIBUTION IN POLITICS. (WASHINGTON: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1975), PP. 145-146.

เกิดขึ้นกับผู้ใช้งาน ซึ่งจะมีการรวมกลุ่มในรูปของ "สหภาพแรงงาน" (LABOUR UNION) เพื่อต่อรองรับนายจ้าง และในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการในธุรกิจประเภทเดียวกันก็มักจะรวมตัวกันในรูปของ "สมาคม" ซึ่งในบรรดากลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ก็จะมีส่วนในการระดมหาเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของตน และในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของเยอรมันเป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า บรรดากลุ่มอิทธิพลที่เป็นผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรม มักจะประสบความสำเร็จในการใช้อิทธิพลของตนไปยังพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1950 กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันที่ใช้ระบบสัดส่วนนั้น พรรคการเมืองต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของให้ประชาชนเลือกตั้งทั้งบัญชีในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งอันเป็นสาเหตุที่ต้องมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างมากในระหว่างพรรคการเมือง จึงจำเป็นที่พรรคการเมืองต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มธุรกิจ ด้วยเหตุนี้กลุ่มธุรกิจจึงมีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในระดับมลรัฐ (LAND) และในระดับชาติ (NATIONAL LEVEL) ดังจะเห็นได้ชัดจากการที่กลุ่มธุรกิจมีอิทธิพลในพรรค CDU และมีบทบาทสำคัญในการก้าวขึ้นประธานาธิบดี ADENAUER ให้อยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งพรรค FDP ได้แยกตัวออกจากรัฐบาลผสม ซึ่งมีพรรค CDU เป็นแกนนำ เนื่องจากไม่สามารถทนต่อการก้าวล่วงล้ำของบรรดากลุ่มธุรกิจที่มีอิทธิพลต่อพรรค CDU ได้ และเป็นสาเหตุให้บรรดานักวิชาการเรียกร้องให้รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองในเวลาต่อมา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อมีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องประกาศให้สาธารณชน ได้ทราบถึงการบริจาคที่เป็นจำนวนเงินเกินกว่า 20,000 มาร์คในแต่ละปี เหยื่อของพรรค CDU ถึงกับกล่าวว่า "ต่อไปนี่คงจะไม่มีใครกล้าบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองแน่ เพราะคงจะไม่มีใครบ้า (CRAZY) ที่จะให้ใครรู้ว่า เขา เป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองใด"<sup>10</sup> ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองเป็นระบบที่มุ่งเน้นการเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบถึงการบริจาค และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตามเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่า ตามกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มิได้จำกัดขอบเขตจำนวนเงินที่บริจาคแต่อย่างใดเหมือนเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

<sup>10</sup>DER SPIEGEL, FEBRUARY 1965, P.24.

ตามกฎหมายพรรคการเมืองค.ศ. 1967 พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้เป็นรายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว (AUDITORS) โดยผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค หรือเป็นคณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ในการตรวจสอบบัญชีดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องออกหนังสือรับรอง (AN AUDIT CERTIFICATE) ด้วย และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ที่จะต้องยื่นรายงานบัญชีต่อประธานสภาแห่งสหพันธ์ (THE PRESIDENT OF THE DEUTSCHER BUNDESTAG) ภายในวันที่ 30 กันยายนของทุกปี แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ประธานสภาแห่งสหพันธ์อาจขยายระยะเวลาส่งมอบได้ไม่เกิน 3 เดือน และบัญชีดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมพรรคการเมืองในระดับสหพันธ์มาแล้ว

เมื่อประธานสภาแห่งสหพันธ์ได้รับบัญชีมาแล้ว จะตรวจสอบว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากดำเนินการถูกต้อง ประธานสภาแห่งสหพันธ์จะทำรายงานยื่นต่อสภาบุนเดสทัก (BUNDESTAG) ในเรื่องเกี่ยวกับการเงินของพรรค และจะได้มีการจัดพิมพ์รายงานบัญชีนั้นในรูปของรายงานสภาเผยแพร่ต่อสาธารณชน (A BUNDESTAG PAPER) ในรายงานที่เสนอต่อประธานสภาแห่งสหพันธ์นั้น กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของบัญชีไว้ โดยจะต้องเป็นการรายงานถึงสินทรัพย์ รายได้ และรายจ่ายของพรรคการเมืองในรอบระยะเวลา 1 ปี กล่าวคือ

1. รายได้ (REVENUES) ได้แก่
  - 1.1 ค่าสมาชิกพรรค
  - 1.2 รายได้จากสินทรัพย์
  - 1.3 รายได้จากการจัดสัมมนา การขายเอกสารทางวิชาการของพรรค
  - 1.4 รายได้จากการบริจาค
  - 1.5 รายได้จากการที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
  - 1.6 รายได้จากการชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
  - 1.7 รายได้อื่นๆ

## 2. รายจ่าย (EXPENDITURES)

- 2.1 รายจ่ายของพนักงานประจำพรรค
- 2.2 รายจ่ายจากการดำเนินกิจกรรมของพรรค
- 2.3 รายจ่ายจากการประชาสัมพันธ์และการเลือกตั้ง
- 2.4 รายจ่ายอื่นๆ

## 3. สินทรัพย์ของพรรคการเมือง

ประกอบด้วยราคาของอาคารสำนักงานและที่ดิน รวมไปถึงค่าใช้  
สำนักงานของพรรค และเงินฝากธนาคาร

## 4. หนี้สิน (DEBIT)

ประกอบด้วยหนี้สินจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือหนี้สินอื่นๆ

นอกจากนี้กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ยังได้กำหนดขอบเขตการรับบริจาคที่  
พรรคการเมืองไม่อาจขอรับบริจาคได้ ดังนี้

- (1) การรับบริจาคจากมูลนิธิทางการเมือง(POLITICAL FOUNDATION)
- (2) การรับบริจาครายบุคคล ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่า 1,000 มาร์คและ  
ผู้บริจาคไม่ยอมเปิดเผยชื่อ
- (3) การบริจาคที่มุ่งประสงค์ในทางการเมือง หรือประโยชน์ในทาง  
เศรษฐกิจอื่นใด
- (4) การบริจาคจากนิติบุคคล สมาคม ซึ่งดำเนินการในทางกุศลเป็นต้น



### 2.3 การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1982 PROF. KARL CARSTENS ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้ตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการศึกษาระบบการให้เงินอุดหนุนของเยอรมัน (THE GERMAN SYSTEM OF PARTY FUNDING) ทั้งนี้เป็นไปตามคำเรียกร้องของบรรดาประธานพรรคการเมืองใหญ่ ทั้ง 4 พรรคอันได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (THE SOCIAL DEMOCRATIC PARTY-SDP) พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (THE CHRISTIAN DEMOCRATIC UNION -CDU) พรรคสหภาพสังคมนิยมคริสเตียน (THE CHRISTIAN SOCIAL UNION- CSU) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (THE FREE DEMOCRATIC PARTY -FDP) โดยที่คณะกรรมการประกอบด้วย PROF. WALTER FURSS ประธาน DR. HERMANN MAASSEN เป็นรองประธาน PRO. HEINO KAACH, PROF. HANS-PETER SCHNEIDER และ PROF. HORST VOGEL โดยที่คณะกรรมการได้เห็นข้อบกพร่องในกฎหมายภาษี ซึ่งพรรคการเมืองหาทางช่วยเหลือผู้บริจาครายใหญ่ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี รวมทั้งสมควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปรับปรุงการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทุกพรรค ดังต่อไปนี้

(1) จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะในการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการที่รัฐจะสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองว่า เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ประธานแห่งสำนักงานตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ (THE PRESIDENT OF THE FEDERAL AUDIT OFFICE) ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน (THE BUDGETARY CODE)

(2) ห้ามมิให้จ่ายเงินไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใดๆก็ตามจากมูลนิธิทางการเมืองไปให้แก่พรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วการใช้จ่ายเงินกองทุนของมูลนิธิทางการเมืองควรที่จะได้รับการตรวจสอบทางบัญชีอย่างเข้มงวด โดยสำนักงานตรวจสอบบัญชีและเจ้าหน้าที่ทางการเงิน (BY AUDIT OFFICES AND FINANCIAL AUTHORITIES) รวมทั้งต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ให้มีการตีพิมพ์บัญชีรายรับและรายจ่ายของมูลนิธิทางการเมือง ลงใน

หนังสือของสภา (THE FEDERAL GAZETTE) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งประธานและเหรัญญิกของพรรคการเมืองและมูลนิธิ ไม่ควรที่จะเป็นบุคคลคนเดียวกัน

(3) ควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล ในเยอรมันจะได้รับการยกเว้นภาษี หากนิติบุคคลเหล่านั้นได้ส่งเสริมสวัสดิการของสังคม ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลดังกล่าวอาจถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายไม่ให้มีการโอนย้ายเงินจากนิติบุคคลไปยังพรรคการเมืองนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทางการเงินควรที่จะตรวจสอบบัญชีว่า มีการปฏิบัติที่มีการฝ่าฝืนข้อกฎหมายเช่นว่านั้นหรือไม่

(4) การที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ " สมาคมทางการเมือง " (POLITICAL ASSOCIATION) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เช่น THE WIRTSCHAFTSRAT DER CDU, THE CDU- SOZIALAUSSCHUSSE, THE HEINEMANN-INITIATIVE และ THE FRITZ-ERLER-KREIS OF THE SPD ควรจะได้มีการแก้ไข การที่กฎหมายได้ยกเว้นภาษีให้กับบรรดาสมาคมเหล่านี้ในกรณีที่มีการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง อาจจะทำให้มีการใช้ช่องว่างในกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ดังนั้นจึงควรที่จะจำกัดขอบเขตในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรในการบริจาคเงินโดยตรงแก่พรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการเปิดเผย ชื่อและที่อยู่ ของผู้บริจาคเงินจำนวนมาก ควรที่จะใช้กับสมาคมทางการเมืองที่ได้มีการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองด้วย

(5) สมาคมทางวิชาชีพ ( PROFESSIONAL ASSOCIATION ) เช่นสหภาพแรงงาน (TRADE UNIONS) สมาคมนายจ้าง (EMPLOYER ASSOCIATION) ไม่ควรที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรอีกต่อไป จากการที่สมาคมนั้นได้ชำระค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง โดยเหตุที่การโอนในลักษณะดังกล่าว บ่อมเป็นการละเมิดหลักความเท่าเทียมกันในโอกาสของพรรคการเมือง

(6) การป้องกันพรรคการเมืองในเยอรมันจากอิทธิพลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริจาคเงินของต่างประเทศแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือในรูปของความช่วยเหลือใดๆ บ่อมถือว่าเป็นการผิดกฎหมายตามกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 การที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันแหล่งเงินของพรรคการเมืองภายในประเทศ จากการหันเหนโยบายโดยใช้เงินบริจาคจากต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยง

ภาษี แต่อย่างไรก็ตาม ควรจะยกเว้นไว้ในกรณีที่แหล่งเงินจากต่างประเทศนั้น มาจาก คนสัญชาติเยอรมันที่ได้อาศัยอยู่ในต่างประเทศ

โดยสรุป การบริจาคเงินไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือในรูปแบบใดก็ตามที่ให้กับ พรรคการเมือง โดยอาศัยวิธีการที่กล่าวมาจะต้องถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย รวมไปถึง การบริจาคใดๆที่ไม่ยอมให้มีการเปิดเผยตัวผู้บริจาค ก็ต้องข้อมติถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย เช่นเดียวกัน และเพื่อเป็นการประกันว่าพรรคการเมืองจะมีการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้อง ดังนั้น คณะ กรรมการ จึงเห็นว่าควรที่จะเพิ่มบทลงโทษในกฎหมายพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรที่จะมีการยกเลิก หรือลดการให้เงินอุดหนุนของรัฐแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการ ลงโทษหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ในการที่จะส่งเสริมให้การปฏิบัติตามกฎ หมายดังกล่าว คณะกรรมการได้เสนอว่า ประธานสภาแห่งสหพันธ์ (THE PRESIDENT OF THE BUNDESTRAG) ควรที่จะมีการรายงานต่อรัฐสภาแห่งสหพันธ์เป็นรายปีในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

(7) ในประเด็นที่เกี่ยวกับ การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง คณะกรรมาธิการเห็นว่า เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรของประชาชนซึ่งสามารถจัด ตั้งได้โดยเสรีและมีหน้าที่จะสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นจึงสมควร ที่จะมีการตราที่จะสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งกองทุน เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ พรรคการเมือง รวมทั้ง ส่งเสริมให้บริษัทประเภท JOINT STOCK COMPANIES ได้มีโอกาสบริจาคเงินด้วย แต่อย่างไรก็ตามจะต้องไม่ละเลยหลักการในการเปิดเผยนาม และที่อยู่ ของผู้บริจาคเงินตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (BASIC LAW) นอกจากนี้คณะกรรมาธิการยังเห็นด้วยว่า การที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผย ชื่อและที่อยู่ ของผู้บริจาคเงิน ตั้งแต่ 20,000 มาร์คขึ้นไปนั้น (มาตรา 25 ของกฎหมายพรรคการเมือง ) ยังไม่เป็นการเพียงพอ ในอนาคตควรที่จะ ให้พรรคการเมืองเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาคทั้งหมดในแต่ละปี ทั้งนี้พรรคการเมือง ควรที่จะพยายามหาเงินจากบรรดาสมาชิกพรรคการเมือง โดยเรียกค่าบำรุงพรรคให้มากขึ้น ซึ่งปรากฏว่าพรรคสามารถเรียกเก็บเงินค่าบำรุงพรรคได้น้อยมาก

ตาราง แสดงจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองใน ปี ค.ศ. 1986

พรรค	SPD	919,000	คน
พรรค	CDU	719,000	คน
พรรค	CSU	183,000	คน
พรรค	FDP	67,000	คน
พรรค	THE GREENS	39,000	คน

แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่าพรรคการเมืองไม่ควรเก็บเงินจากบรรดาสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งสำคัญ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค (มาตรา 24 แห่งกฎหมายพรรคการเมือง) เพราะอาจทำให้บรรดาบุคคลเหล่านี้ต้องขาดความเป็นอิสระ ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนได้

(8) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของรัฐ (PUBLIC FUNDING) คณะกรรมาธิการเห็นว่าโดยที่พรรคการเมืองมีความสามารถในการระดมทุนที่แตกต่างกัน ดังนั้นการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองจึงไม่เพียงแต่เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่บรรดาพรรคการเมือง ที่จะทำหน้าที่ตามที่ตนได้รับจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยมีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า การจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐแก่พรรคการเมืองนั้น จะต้องกระทำไปเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงเห็นว่า ควรที่จะโน้มน้าวให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT) เปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยเสียใหม่ โดยให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่นๆของพรรคการเมือง

(9) การก่อตั้งกองทุนเพื่อการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมาธิการเห็นว่าในกรณีที่มีบุคคลที่ต้องการบริจาคเงิน โดยไม่ต้องการบริจาคเงินโดยตรงแก่พรรคการเมือง โดยที่ "กองทุน" นี้จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเก็บและรวบรวมเงินบริจาคและนำมาจัดสรรแจกจ่ายให้กับพรรคการเมือง โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการเมือง

โดยที่การก่อตั้ง "กองทุน" นี้ มิได้ไปตัดสิทธิของประชาชนที่จะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองแต่ประการใด แต่ยังเป็นความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ไม่ต้องการเปิดเผย ชื่อและที่อยู่ เมื่อต้องบริจาคเงินดังที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ โดยการบริจาคให้กับกองทุนแล้วระบุชื่อพรรคที่ตนประสงค์จะให้เงินที่บริจาค่นั้น

### 3. ประเทศสวีเดน

#### 3.1 การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ในประเทศสวีเดน พรรคการเมืองระดมเงินอุดหนุนโดยวิธีการดังต่อไปนี้

##### 1. การรับเงินอุดหนุนจากรัฐ


ประเทศสวีเดน ได้ออกพระราชบัญญัติการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ค.ศ.1972 (ACT ON STATE SUBSIDIES TO POLITICAL PARTIES, 1972) ทั้งนี้โดยมีหลักการในการจัดสรรเงินให้กับพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในรัฐสภา (สภา RIKSDAG) รูปแบบในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองมี 2 ประเภท กล่าวคือ PARTY SUBSIDIES และ PARTY SECRETARIAT SUBSIDIES ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 PARTY SUBSIDIES เป็นการที่รัฐให้เงินอุดหนุนตามจำนวนที่นั่งซึ่งพรรคการเมืองมีที่นั่งในสภา โดยจะได้รับที่นั่งละ 85,000 โครน (1 โครน = 4 บาท) การพิจารณาถึงจำนวนที่นั่งของสมาชิกรัฐสภานั้น ต้องพิจารณาจากจำนวนที่นั่งจากการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้ง

1.2 PARTY SECRETARIAT SUBSIDIES เป็นเงินที่พรรคการเมืองได้รับจากรัฐเป็นรายปีเป็นจำนวนเงิน 1,500,000 โครน โดยพรรคการเมืองนั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียง จากการที่ประชาชนไปใช้สิทธิเป็นจำนวนอย่างน้อย 4 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังอาจได้รับเงินเพิ่มเติมตามจำนวนที่นั่งสมาชิกรัฐสภาอีกที่นั่งละ 5,200 โครน

อนึ่งเงินที่รัฐให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศสวีเดน ถือเป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้

หน่วยเป็นล้านโครน



ปี	องค์กรของพรรค	สถาบันของพรรค	ยอดรวม
1974	29.75	9.06	38.81
1975	27.93	8.77	36.70
1976	40.25	12.66	52.91
1977	40.25	12.58	52.83
1978	52.50	16.33	68.83
1979	52.35	16.85	69.20
1980	52.35	16.35	68.70
1981	52.50	16.35	68.85
1982	60.55	19.11	79.66
1983	60.38	18.94	79.32
1984	60.38	18.94	79.32
1985	72.60	22.73	95.33

ที่มา HERBERT E. ALEXANDER, COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980S (CAMBRIDGE: UNIVERSITY PRESS, 1981), PP.200.

นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนแก่หนังสือพิมพ์ที่ดำเนินการโดยพรรคการเมืองดังจะเห็นได้ในงบประมาณ ปี ค.ศ.1989-1990 ได้ให้เงินอุดหนุนแก่หนังสือพิมพ์เป็นจำนวนถึง 476 ล้านโครน

## 2. แหล่งรายได้อื่นๆ

นอกเหนือจากแหล่งรายได้จากรัฐให้เงินอุดหนุนแล้ว การบริจาคก็เป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในประเทศสวีเดนห้ามนิติบุคคลประเภทบริษัทบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม บริษัทต่างๆ ก็สามารถบริจาคโดยผ่านองค์กรที่ติดต่อกับพรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วสหภาพแรงงานก็เป็นอีกองค์กร ที่มีส่วนในการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง

### 3.2 การควบคุมการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ในประเทศสวีเดนใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง โดยใช้หลักการเปิดเผยต่อสาธารณชน (DISCLOSURE APPROACH) เช่นเดียวกับเยอรมัน โดยต้องมีการจัดทำบัญชีงบดุล โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองความถูกต้อง แล้วนำเสนอประธานรัฐสภา เพื่อเผยแพร่ต่อประชาชนโดยการตีพิมพ์ในหนังสือของรัฐสภา

## 4. ประเทศอิตาลี

### 4.1 การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ในช่วงแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐในอิตาลีนั้น ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อควบคุมการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในยุคฟาสซิสต์นั้นพรรคการเมืองยังคงแสวงหาการสนับสนุนทางการเงินกันเองปราศจากการควบคุมจากทางราชการ ซึ่งมักจะมาจาก

- (1) การบริจาคเงินของบรรดาสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้สนับสนุน
- (2) เงินอุดหนุนจากองค์กรเอกชน รวมทั้งเงินนอกกฎหมายจากบรรดาข้อตกลงหรือสัญญา ซึ่งจะจ่ายให้กับพรรคการเมืองผู้มีอำนาจควบคุมการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

- (3) การฉ้อฉลหรือทุจริตจากงบประมาณแผ่นดิน หรือจากการหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- (4) รายได้จากการประกอบธุรกิจ อุตสาหกรรมต่างๆ ที่พรรคการเมืองได้เข้าถือหุ้น หรือดำเนินการเอง
- (5) เงินสนับสนุนจากต่างประเทศ หรือสหภาพแรงงาน หรือองค์กรเอกชน<sup>11</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1961 รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหาการรณรงค์หาเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อจัดปัญหาการหาเงินโดยมิชอบของพรรคการเมือง ดังนั้นได้มีการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกขัดขวางจากพรรคการเมืองที่เข้าร่วมกับรัฐบาล ในที่สุดกฎหมายการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า " STATE CONTRIBUTION TO THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES OF 1974 " ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 และได้มีการนำเอากฎหมายดังกล่าวมาขอประชามติจากประชาชนในวันที่ 11-12 มิถุนายน ค.ศ. 1978 ผลปรากฏว่ามีประชาชนผู้เห็นด้วยในการที่รัฐสมควรให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนร้อยละ 56.3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (จำนวน 17,663,301 เสียง) และมีผู้ออกเสียงไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนร้อยละ 43 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (จำนวน 13,736,577 เสียง) เป็นอันว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวสามารถมีผลใช้บังคับได้โดยบริบูรณ์

---

<sup>11</sup>ROBERTO GESPI, LA STATO AE VE PAGARE I PARTII?  
CENTRO DE RICERCA E DOCUMENTAZIONE (LUIGI: SANSONI, 1971), p.15-16.



ในการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในประเทศอิตาลี ได้มาจาก แหล่งเงินได้ดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐ ( PUBLIC FINANCING ) ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองในประเทศอิตาลีนั้นได้เงินอุดหนุนจากรัฐ ภายใต้กฎหมาย STATE CONTRIBUTION TO THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES OF 1974 โดยที่ การให้เงินอุดหนุนจากรัฐดังกล่าว นั้น เป็นการให้เงินอุดหนุนในค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมือง ต้องใช้จ่ายไปในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง สำหรับหลักการในการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองมี วัตถุประสงค์ เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ได้แก่ การเลือกตั้งในระดับภาค การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งวุฒิสภา และการเลือกตั้งในสภาแห่งยุโรป รวมทั้งค่าใช้จ่ายในกิจวัตรประจำวันของพรรคการเมือง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งเขตแขวง<sup>12</sup>(THE REGIONAL COUNCILS) ซึ่งเป็นสภาในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นของอิตาลี โดยรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่เขตแขวงแต่ละแห่งทั่วประเทศ เป็นจำนวนเงินที่เป็นสัดส่วนกับจำนวนประชากรของแต่ละเขตแขวง แต่อย่างไรก็ตามในจำนวนร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนที่เขตแขวงได้รับจากรัฐบาล นั้นจะถูกแบ่งให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคเป็นจำนวนเท่ากัน แต่พรรคที่ได้รับส่วนแบ่งเงินอุดหนุน จะต้องมีส่วนที่พรรคได้รับการเลือกตั้งเข้าไปในสภาเขตแขวงอย่างน้อย 1 คน ส่วนเงินอุดหนุนที่เหลืออีกร้อยละ 80 จะแบ่งให้กับพรรคการเมืองตามสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้งที่แต่ละพรรคได้รับ

---

<sup>12</sup>GIAN FRANCO CIAURRO, "PUBLIC FINANCING OF PARTIES IN ITALY" in COMPARATIVE FINANCE IN THE 1980S (GREAT BRITAIN : CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1989), P.154.

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. ส่วนแรกเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนที่รัฐให้กับพรรคการเมือง โดยรัฐจะจัดสรรให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคเท่าๆกัน แต่พรรคการเมืองจะมีสิทธิรับเงินดังกล่าว ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้ส่งสมาชิกของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง (CONSTITUENCIES) เป็นจำนวน 2 ใน 3 ของเขตเลือกตั้งทั้งหมดและต้องได้รับเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ที่นั่งและ 1 เขตเลือกตั้ง และจะต้องได้รับคะแนนเสียงทั้งหมดในระดับชาติเป็นจำนวนอย่างน้อย 350,000 คะแนนเสียง หรือไม่น้อยกว่า 2 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด

2. ส่วนที่สอง เป็นจำนวนร้อยละ 80 ของเงินอุดหนุนที่เหลือจะแบ่งให้กับบรรดาพรรคการเมือง ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้แล้ว รัฐยังได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งสภาแห่งยุโรป (THE ELECTION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT) โดยจะจัดสรรเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนให้กับพรรคการเมืองเท่าๆกันทุกพรรคที่ได้ที่นั่งในสภายุโรป อย่างน้อย 1 ที่นั่ง และสำหรับร้อยละ 80 ของเงินอุดหนุนที่เหลือจะแบ่งให้กับพรรคการเมือง ตามสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับในประการสุดท้าย เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง รัฐได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับพรรคการเมืองในอัตราส่วนดังต่อไปนี้

(1) จำนวนร้อยละ 2 โดยแบ่งให้กับพรรคการเมืองเท่าๆกัน ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(2) จำนวนร้อยละ 75 ของเงินอุดหนุนโดยจัดสรรให้กับพรรคการเมืองตามสัดส่วนที่นั่งในสภาทั้งสอง

(3) จำนวนร้อยละ 23 ที่เหลือแบ่งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทั้งสองวิธีที่กล่าวมาข้างต้นให้กับพรรคการเมืองแต่ละพรรค

หากพิจารณาบทบาทของเงินอุดหนุนที่รัฐได้ให้กับพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่า เป็นแหล่งเงินที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองที่จะขาดเสียไม่ได้ ดังจะ เห็นได้จาก ในงบดุลแสดงให้เห็นถึงเงินอุดหนุนของรัฐในพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี (PARTITO COMUNISTO ITALIANO หรือ PCI) และพรรคสังคมนิยมอิตาลี (PARTITO SOCIALISTI ITALIANO หรือ PSI ) โดยในงบดุลของพรรค PCI ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนร้อยละ 45 ในปี ค.ศ.1974, ร้อยละ 27.9 ในปี ค.ศ. 1978, ร้อยละ 38 ในปี ค.ศ.1981 และร้อยละ 23.6 ในปี ค.ศ.1984 ส่วนพรรค PSI ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนร้อยละ 58.2 ในปี ค.ศ.1974, ร้อยละ 32 ในปี ค.ศ. 1978, ร้อยละ 59 ในปีค.ศ. 1981 และร้อยละ36.5 ในปี ค.ศ. 1984 จึงอาจ กล่าวได้ว่า พรรค PSI และพรรค PCI ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในฐานะเป็นแหล่งเงิน ได้ในสัดส่วนที่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้อื่นๆของพรรคทั้งหมด สำหรับพรรคคริสเตียน ประชาธิปไตย (CHRISTIAN DEMOCRATIC หรือ DC) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็น จำนวนถึงร้อยละ 75.5 ของรายได้พรรคทั้งหมด และค่อยๆได้รับในอัตราที่ลดลงจนถึง ร้อยละ 50.1 ในปี ค.ศ. 1978

(2) ค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง (MEMBERSHIP DUES) นอกเหนือจากเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับจากรัฐแล้ว พรรคการเมืองยังมีรายได้สำคัญ อีกประการหนึ่งก็คือ เงินที่เก็บจากค่าบำรุงสมาชิกพรรค สำหรับบางพรรคการเมืองเช่น ในพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี (PCI) ค่าบำรุงสมาชิกจะรวมถึงเงินที่พรรคเรียกบังคับเก็บจาก บรรดาสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งรัฐมนตรีอีกด้วย กล่าวคือ พรรค PCI สามารถเก็บค่า สมาชิกเป็นจำนวนร้อยละ 27.2 ของรายได้ทั้งหมดในปี ค.ศ. 1974, ร้อยละ 36.8 ในปี ค.ศ. 1978 และมีรายได้เป็นจำนวนร้อยละ 30 และร้อยละ 35 ในปี ค.ศ. 1979 และ 1984 ตามลำดับ ส่วนในพรรค PSI สามารถระดมเงินอุดหนุนจากค่าบำรุงสมาชิกพรรคเพิ่มขึ้นเรื่อยๆกล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1974 เป็นจำนวนร้อยละ 17.6 จนถึงปี ค.ศ. 1976 เป็นจำนวนร้อยละ 18.5 หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1977 เป็นจำนวนร้อยละ 23.5 และในปี ค.ศ. 1984 เป็นจำนวนร้อยละ 40.6

(3) แหล่งเงินได้อื่นๆ (OTHER SOURCES OF INCOME) เมื่อพิจารณาจากแหล่งเงินได้อื่นๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในงบดุล (BALANCE SHEETS) จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมักมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ หรือลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีของพรรค PCI มีรายได้ที่สำคัญจากการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้กับบริษัทในประเทศอิตาลี นอกจากนี้แล้วพรรคคริสเตียนประชาธิปไตย ยังมีรายได้ที่สำคัญมาจากการบริจาคของประชาชนที่นิยมพรรค เช่น ในปี ค.ศ. 1984 มีรายได้จากการบริจาคถึงร้อยละ 33.5 ของรายได้ทั้งหมด

#### 4.2 การควบคุมตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

รัฐบัญญัติฉบับที่ 195 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ได้กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมและตรวจสอบ การรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคเงินจากบุคคล หรือองค์กรดังต่อไปนี้

(1.1) หน่วยงานของรัฐ (PUBLIC AGENCIES)

(1.2) บริษัทซึ่งรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนหุ้น

ทั้งหมด

(1.3) บริษัทเอกชน ซึ่งมีได้มีมติของคณะกรรมการบริหารให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง และต้องมีการระบุในงบดุล (BALANCE SHEETS)

(1.4) ห้ามบริจาคให้กับ รัฐมนตรีสังกัดรัฐสภาอิตาลี รัฐมนตรีสังกัดสภาแห่งยุโรป หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับใดๆ

(2) กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องทำงบดุลแสดงรายรับรายจ่าย ภายในทุกรอบระยะเวลา 1 ปี โดยให้สิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ทั้งนี้โดยต้องรายงานถึงอสังหาริมทรัพย์ของพรรคการเมือง หุ้นของบริษัทที่พรรคการเมืองถือหุ้น และการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจอื่นๆ ของพรรคการเมือง

- (3) ในการตรวจสอบงบดุลที่จัดทำขึ้นของพรรคการเมือง ให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี 3 คน ซึ่งมีคุณสมบัติในการทำงานตรวจสอบบัญชีมาไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (4) งบดุลที่จัดทำและตรวจสอบรับรองโดยผู้ตรวจสอบบัญชี ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา และในการตรวจสอบงบดุลจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
- (5) งบดุลที่ตรวจสอบแล้วจะลงประกาศในหนังสือทางราชการ (THE OFFICIAL GAZETTE)
- (6) หากปรากฏว่า การจัดทำงบดุลมีข้อความอันเป็นเท็จผู้รับผิดชอบจะต้องถูกลงโทษปรับ 2-6 เท่าของจำนวนเงินอันเป็นเท็จ

## 5. ประเทศแคนาดา

### 5.1 การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

#### 1. การได้รับเงินอุดหนุน

โดยที่ประเทศแคนาดามีเนื้อที่กว้างขวางมาก ดังนั้นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จึงมักจะต้องอาศัยสื่อมวลชนประเภท วิทยุ โทรทัศน์ มากกว่าสื่ออื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาส รับทราบข้อมูลและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารมวลชนประเภท วิทยุ โทรทัศน์ มีค่าใช้จ่ายที่สูงมากเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังปรากฏด้วยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ยังต้องมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก อาทิ เช่น ค่าโฆษณา ค่าใช้จ่ายสำนักงานในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง เงินเดือนของพนักงาน ดังจะเห็นจากค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.1980 ดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้

ประเภทของ ค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งหมด		ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของ ผู้ชนะการเลือกตั้ง ทั้งหมด		ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของ ผู้แพ้การเลือกตั้ง	
	1980	1979	1980	1979	1980	1979
ค่าใช้จ่ายใน						
การโฆษณา	4,760	5,348	9,936	10,998	3,528	3,957
ค่าใช้จ่าย						
สำนักงาน	1,851	1,834	4,223	3,843	1,286	1,339
ค่าโฆษณาใน						
วิทยุและโทรทัศน์	1,309	1,054	2,314	1,900	1,069	846
เงินเค็อน	1,170	1,1284	2,792	2,680	754	941
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	1,319	1,482	3,368	3,517	831	980
รวมค่าใช้จ่าย						
ทั้งหมด	10,408	11,002	22,634	22,938	7,499	8,063

ดังตารางข้างบน<sup>13</sup> จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้ค่าใช้จ่ายมากย่อมมีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้เพื่อให้เกิดสภาพของความเท่าเทียมกันของโอกาสในทางการเมือง ในระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเองโดยไม่ว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีศักยภาพในทางการเงินแตกต่างกันก็ตาม และเพื่อเปิดโอกาสให้กับประชาชนรับข่าวสารข้อมูลต่างๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้อย่างทั่วถึงรัฐบาลจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้งปี ค.ศ. 1974 เพื่อจัดสรรเวลาให้กับพรรคการเมืองต่างๆ ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยจะเป็นช่วงเวลา 1 เดือน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป<sup>14</sup> รวมระยะเวลา 6 ชั่วโมงครึ่ง ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด และมีคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์ของแคนาดา (CANADIAN RADIO-TELEVISION COMMISSION) เป็นผู้ดำเนินการจัดสรรเวลา และตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาดังนี้

- (1) จำนวนที่นั่งที่มีในสภาผู้แทนราษฎร (HOUSE OF COMMONS) ของพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้ว และ
- (2) จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ไปลงคะแนนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด



<sup>13</sup>OPTZMUM, vol12, 1981, p. 9.

<sup>14</sup>LA CALAMITA, "THE EQUITABLE CAMPAIGN : PARTY POLITICAL BROADCASTING REGULATION IN CANADA" 22 OSGOODE HALL LAW JOURNAL (1984), p.543.



นอกเหนือจากการจัดสรรเวลาให้กับพรรคการเมืองแล้ว รัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนกับพรรคการเมือง ในรูปของการให้ค่าชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งกับพรรคการเมืองอีกด้วย และการใช้มาตรการทางภาษีที่ปรากฏใน CANADIAN INCOME TAX ACT ในทางเครดิตภาษีให้กับผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง<sup>15</sup>

ในการให้เงินค่าชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น เนื่องจากในกฎหมายเลือกตั้งของแคนาดา ได้กำหนดวงเงินในการใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน 1 ดอลลาร์ ต่อจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนน 15,000 รายชื่อแรกที่ปรากฏในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ 50 เซนต์ ต่อจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนที่เกิน 15,000 รายชื่อดังกล่าว แต่ไม่เกิน 25,000 รายชื่อที่ปรากฏในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ 25 เซนต์ที่เกินจำนวน 25,000 รายชื่อขึ้นไป เป็นต้น และในการที่จะขอรับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะต้องส่งบัญชีค่าใช้จ่ายซึ่งมีผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วให้กับ THE CHIEF ELECTORAL OFFICER เพื่อตรวจสอบแล้วจึงส่งเรื่องให้กับ THE RECEIVER GENERAL จ่ายเงินจาก THE CONSOLIDATED REVENUE FUND ให้กับพรรคการเมืองต่อไป

สำหรับค่าใช้จ่ายที่จะขอรับคืนจาก THE RECEIVER GENERAL ได้แก่

- (1) ค่าไปรษณีย์สำหรับส่งเอกสารหรือวัสดุที่มีน้ำหนักไม่เกิน 1 ออนซ์ โดยต้องส่งให้แก่บุคคลที่มีรายชื่อปรากฏในบัญชีผู้ลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้ง
- (2) ค่าชดเชยเป็นเงิน 8 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 25,000 รายชื่อที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง และ
- (3) ค่าชดเชยเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง<sup>16</sup>

<sup>15</sup>KARL-HEING NASSMACHER, "THE COSTS OF PARTY DEMOCRACY IN CANADA : PRELIMINARY FINDING FOR A FEDERAL SYSTEM" CORRUPTION AND REFORM 4 (1989): 219.

(3) ค่าชดเชยเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง<sup>16</sup>

## 2. การรับบริจาคจากบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจต่างๆ

เนื่องจากในกฎหมายภาษีของแคนาดา ได้มีส่วนช่วยให้พรรคการเมือง สามารถระดมเงินอุดหนุนจากการบริจาคจากบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลต่างๆไม่ ว่าจากกลุ่มธุรกิจหรือสหภาพแรงงาน โดยการให้ผู้บริจาคสามารถนำไปหักภาษีเงินได้ กล่าวคือ

- (1) หักได้ร้อยละ 75 ของจำนวนเงินที่บริจาค ถ้าบริจาคไม่เกิน 100 ดอลลาร์
- (2) หักได้ 75 ดอลลาร์ รวมกับร้อยละ 50 ของจำนวนที่บริจาคเกิน 100 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 550 ดอลลาร์ และ
- (3) หักได้ 300 ดอลลาร์ รวมกับร้อยละ 33.5 ของการบริจาคที่เกิน 550 ดอลลาร์

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ.1974 ได้กำหนดให้การบริจาคทุกครั้ง ต้องบริจาคต่อตัวแทนของพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนไว้กับ THE CHIEF ELECTORAL OFFICE เท่านั้น และตัวแทนมีหน้าที่ต้องออกใบเสร็จรับเงินให้กับผู้บริจาคทุกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองนั้น มักมีข้อครหาอยู่เสมอว่า "การบริจาคของกลุ่มธุรกิจมักจะนำไปสู่ภาระหน้าที่ และหนี้บุญคุณของพรรคการเมือง ที่มีต่อกลุ่มธุรกิจ และมักปรากฏอยู่เสมอว่า การตอบแทนของพรรคการเมืองต่อกลุ่มธุรกิจนำไปสู่วิกฤตการณ์แห่งศรัทธา ของประชาชนที่มีต่อระบบพรรคการเมือง"<sup>17</sup>

<sup>16</sup>K.D. EWING, "THE LEGAL REGULATION OF CAMPAIGN FINANCING IN CANADIAN FEDERAL ELECTIONS" PUBLIC LAW (1988): 580-581.

<sup>17</sup>ROYAL COMMISSION ON CORPORATE CONCENTRATION (OTTAWA, 1978), PP.343.

ด้วยเหตุนี้ในกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 ได้กำหนดให้การบริจาคเงินรายใดที่เกิน 100 ดอลลาร์ พรรคการเมืองหรือตัวแทนของพรรคจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน แม้กระนั้นบรรดาผู้บริจาคไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ บริษัทห้างร้าน หรือสหภาพแรงงาน ก็มักจะใช้วิธีที่แยบยลในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การให้กู้ การให้ใช้บริการของบริษัทโดยไม่คิดมูลค่า เป็นต้น

## 5.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ประเทศแคนาดาได้เผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นับตั้งแต่ในช่วงเวลาในภายหลังที่การรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์รัฐ (POST-CONFEDERATION PERIOD) กล่าวคือ นาย JOHN A. MACDONOLD ซึ่งเป็นผู้นำพรรคการเมืองในขณะนั้น ได้รับเงินจากกลุ่มบริษัท PACIFIC RAILWAY จนกระทั่งกลายเป็นเรื่องมีวามองในประวัติศาสตร์ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1873 จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ DOMINION ELECTION ACT ในปี ค.ศ. 1874 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการนำหลักกฎหมายว่าด้วยตัวแทน (THE DOCTRINE OF AGENCY) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายและกำหนดบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและตัวแทน มีหน้าที่ต้องแสดงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย DOMINION ELECTION ACT ก็มีได้กำหนดการเปิดเผยให้ทราบถึง แหล่งที่มาของเงินอุดหนุนพรรคการเมืองและสร้างกลไกในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการฉ้อฉลเงินอุดหนุน ที่มีการบริจาคแก่พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้ง และเป็นเหตุให้นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย DOMINION ELECTION ในปี ค.ศ. 1908 ซึ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ตัวแทนของพรรคการเมือง (AGENT) ต้องรับผิดชอบในการรับเงินบริจาคทุกประเภท นอกจากนี้ยังได้บัญญัติห้ามบรรดาสหภาพแรงงาน (LABOUR UNION) บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองอีกต่อไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งของแคนาดา ซึ่งมีชื่อว่า "THE BARBEAU COMMITTEE ON ELECTION EXPENSE"

โดยมีนาย ALPHONSE BARBEAU เป็นประธานกรรมการและได้เสนอรายงานการศึกษา ในปี ค.ศ. 1966 พร้อมทั้งได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญกล่าวคือ

(1) พรรคการเมืองจะต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และจะต้องมี จดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายของตัวแทนของ พรรคการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(2) จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อความเสมอภาคในทางการเงินระหว่าง บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสของ พรรคการเมือง โดยรัฐจะให้พรรคการเมืองใช้สาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐ โดยไม่คิดค่า บริการ เช่น ค่าไปรษณีย์ การให้ใช้สื่อมวลชนของรัฐ เป็นต้น

(3) สร้างความเชื่อถือให้กับบรรดาประชาชน โดยการให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องรายงานและเปิดเผยรายได้และรายจ่ายในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้ง

(4) สนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการให้ประชาชนที่บริจาคเงินกับพรรคการเมืองสามารถนำมาหักภาษีได้

(5) ต้องสร้างกลไกในการควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างความโปร่งใสในรายงานทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>18</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการ BARBEAU ดังกล่าวได้ถูก หน่วยงานเนิวโดยนาย PIERE ELLIOTTO TRUDEAU นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จนกระทั่งได้มีเรื่องอื้อฉาวทางการเมืองอีกครั้ง ในการที่พรรค CONSERVATIVE ได้รับเงินอุดหนุนจากกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังที่เกิดคดี WATERGATE ได้มีส่วนผลักดันให้มีการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้ง

---

<sup>18</sup>KHAYYAM ZEV PALTIEL, "CANADIAN ELECTION EXPENSE LEGESLATION 1963-85: A CRITICAL APPRAISAL OR WAS THE EFFORT WORTH IT ?," IN COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980S.ed (GREAT BRITAIN: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1989), PP.66-67.

ครั้งใหญ่ในประเทศแคนาดาด้วย จนทำให้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายที่สำคัญคือ THE CANADIAN ELECTION ACT OF 1974 ทั้งนี้โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดขอบเขตค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะสามารถใช้ค่าใช้จ่าย ภายใต้งบประมาณดังต่อไปนี้

(1) จำนวน 1 ดอลลาร์ ของบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (THE PRELIMINARY LISTS OF ELECTORS) ในจำนวน 5,000 รายชื่อแรก

(2) จำนวน 25 เซนต์ ของบรรดารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีเลือกตั้ง ซึ่งเกิน 15,000 รายชื่อแรกดังกล่าว แต่ไม่เกิน 25,000 รายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(3) จำนวน 15 เซนต์ ของบรรดารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีเลือกตั้ง ซึ่งเกิน 25,000 รายชื่อในข้อ (2)<sup>10</sup>

ข. การควบคุมในทางบัญชีเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

ได้มีการกำหนดมาตรการที่สำคัญดังนี้

(1) แต่ละพรรคการเมืองจะต้องมีตัวแทน (AGENT) เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยจะต้องจดทะเบียนบุคคลที่เป็นตัวแทนต่อนายทะเบียนการเลือกตั้ง (THE CHIEF ELECTORAL OFFICES) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเงินทุกกรณีไม่ว่าจะโดยพรรคการเมืองหรือโดยผ่านตัวแทน จะต้องมีการรับรองในใบเสร็จทุกครั้ง

<sup>10</sup>CANADA ELECTIONS ACT 1991 SECTION 210

(2) ทุกพรรคการเมือง จะต้องมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี (AUDITOR) ทั้งนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกพรรคและตัวแทน ไม่มีสิทธิออกเสียง แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้สอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งย่อมมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะเข้าตรวจสอบ และเรียกให้ส่งเอกสารทางการเงิน ( THE FINANCIAL DOCUMENTS) ของพรรคการเมือง นอกจากนี้ตัวแทนมีหน้าที่ต้องส่งรายงานทางการเงินที่ตัวแทนได้รับ หรือจ่ายไปใน ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เมื่อผู้ตรวจสอบบัญชีได้จัดทำบัญชีรายรับและรายจ่าย ต่อนายทะเบียนการเลือกตั้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศแคนาดา ยังไม่มีการใช้มาตรการการจำกัดจำนวนเงินที่พรรคการเมือง จะสามารถรับบริจาคจากบุคคลทั่วไปหรือองค์กรธุรกิจ กล่าวคือ บุคคลทั่วไปหรือองค์กรธุรกิจ สามารถบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองโดยไม่จำกัดจำนวน นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการ ให้พรรคการเมืองต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองอีกด้วย

## 6. ประเทศญี่ปุ่น

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า " เงิน " เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ขาดเสียมิได้ในเวทีการเมือง ดังวาทะของนายโอซากิ ยูกิโอะ ( OZAKI YUKIO ) ซึ่งเป็นนักเขียนที่มีชื่อเสียงในสมัย SHOWA ได้กล่าวถึง ผู้นำของพรรคการเมืองในญี่ปุ่นว่า " ผู้นำของพรรคการเมืองในประเทศของเราจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน โดยที่คุณสมบัติข้อหนึ่งถึงสี่นั้น ก็คือ " เงิน " ส่วนในประการสุดท้าย ก็คือ ความสามารถในการเมือง

ฉะนั้นจึงปรากฏข้อเท็จจริงในทางการเมืองที่ว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมืองในญี่ปุ่น จึงให้ความสำคัญกับบทบาทในการรณรงค์เพื่อหาเงินอุดหนุนให้กับกลุ่มการเมืองของตน และที่สำคัญการใช้เงินเพื่อสร้างความนิยมในเขตที่จะสมัครรับเลือกตั้ง โดยการให้ความช่วยเหลือดูแลบุคคลในเขตเลือกตั้งนั้นตั้งแต่เนิ่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นเพียงพรรคการเมืองเดียวที่ได้รับความนิยมจากประชาชน และได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เข้ามาในสภาไดเอ็ต ( DIET ) ของญี่ปุ่นมากที่สุด และในขณะที่เดียวกัน พรรคการเมืองก็ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ในการสร้างความนิยมกับประชาชนในเขตเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1977 ยอดรายจ่ายทั้งสิ้นของพรรคเสรีประชาธิปไตย ประมาณ 10,100 ล้านเยน ซึ่งแบ่งออกเป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปในการบริหารพรรคร้อยละ 17.7 ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ร้อยละ 4.6 และค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าอื่นๆ ของพรรคประมาณร้อยละ 2.7 ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งประมาณ 75.0 <sup>20</sup>

### 6.1 การระดมเงินของพรรคการเมือง

เงินทุนสนับสนุนเพื่อใช้จ่ายบริหารพรรคและหาเสียงจำนวนมากเช่นนี้ สามารถระดมเงินอุดหนุนจากแหล่งรายได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

<sup>20</sup> FUJITA HIROAKI, การเมืองและเงินทุนในญี่ปุ่น (TOKYO: โรงพิมพ์ KEISOO SHOTOO, 1988), PP.29-30.

(1) เงินบริจาคส่วนตัว

วิธีการบริจาคเงินส่วนตัวนี้ กลุ่มสหภาพแรงงานนิยมใช้กันมาก พรรคสังคมนิยมแห่งญี่ปุ่น อาศัยเงินทุนสนับสนุนการเมืองส่วนใหญ่จากเงินบริจาคส่วนตัวของสมาชิกสหภาพแรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากค่าบำรุงสมาชิก และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินบริจาคเฉพาะการ นอกจากกลุ่มสหภาพแรงงานแล้ว ก็ยังมีคนไม่น้อยที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวกับพรรคการเมือง และยินดีสนับสนุนบริจาคเงินทุนให้กับพรรคนั้นๆ

(2) เงินบริจาคจากกลุ่มนิติบุคคล

วิธีการบริจาคเงินสมทบทุนทางการเมืองในลักษณะนี้ได้แก่ ในกรณีของกลุ่มธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นในฐานะกลุ่มนิติบุคคล และพรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองเดียวที่ผูกขาดเงินช่วยเหลือจากกลุ่มธุรกิจจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคพรรคการเมืองขอเขตจำกัดการรับเงินบริจาคเงินทุนสนับสนุนทางการเมือง สาเหตุสำคัญที่บรรดาสื่อมวลชนพยายามโจมตีอยู่ในขณะนี้ก็คือ แนวโน้มของผลประโยชน์ทางธุรกิจ อยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบเงินบริจาคในฐานะกลุ่มนิติบุคคลมีมากขึ้นตามลำดับ จนกลายเป็นอันตรายซึ่งสามารถทำลายระบบธุรกิจเสรีลงอย่างสิ้นเชิง แต่การจำกัดขอเขตเงินบริจาคในฐานะกลุ่มนิติบุคคลเข้มงวดเพียงไร ก็มีผลกระทบต่ออนาคตของพรรคเสรีประชาธิปไตยโดยตรง สิ่งเกิดได้อย่างชัดเจนในเรื่องนี้ในช่วงที่สื่อมวลชนโจมตีการบริจาคของกลุ่มนิติบุคคลสามกลุ่ม ได้แก่ ธนาคาร บริษัทไฟฟ้า และบริษัทดงเหล็ก ในทางตรงข้ามบริษัทธุรกิจก็มีวิธีเรียกร้องให้พรรคเสรีประชาธิปไตยรักษากฎผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองเป็นการตอบแทนในลักษณะต่างๆ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มธุรกิจ ทุ่มความช่วยเหลือเงินทุนสนับสนุนพรรคเสรีประชาธิปไตยก็คือ ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งพอจะจำแนกได้ดังนี้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, เผด็จการรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กราฟิการ์ท, 2522), หน้า 153.



1. ผลประโยชน์แรกที่เป็นหัวใจสำคัญสำหรับนักธุรกิจก็คือ การคุ้มครองระบบทุนนิยมและการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบธุรกิจเสรี ป้องกันการแทรกแซงลัทธิสังคมนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นลัทธิการเมืองขัดต่อระบบเศรษฐกิจดังกล่าว

2. ผลประโยชน์โดยตรงที่กลุ่มธุรกิจจำเป็นต้องพึ่งพรรคเสรีประชาธิปไตยก็คือ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพราะงบประมาณการก่อสร้างสาธารณูปโภคเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับผลกำไรในวงการธุรกิจ ถ้าปีไหนมีงบประมาณด้านนี้มากธุรกิจที่เกี่ยวข้องก็เจริญก้าวหน้ามีโอกาสขยายงานให้กว้างใหญ่ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผลประโยชน์อีกด้านหนึ่งก็คือ นโยบายเงินช่วยเหลือให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งมีผลโดยตรงกับธุรกิจที่รัฐบาลสนับสนุนคุ้มครอง เพื่อการอยู่รอดของกิจการในสภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือแม้แต่นโยบายเพิ่มกำลังป้องกันประเทศ ก็เป็นเป้าหมายอันหนึ่งซึ่งวงการธุรกิจเล็งเห็นผลประโยชน์ โดยเฉพาะวงการธุรกิจอุตสาหกรรมหนัก

3. ผลประโยชน์อีกด้านหนึ่งที่กลุ่มธุรกิจได้รับจากพรรคเสรีประชาธิปไตยก็คือ นโยบายหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองธุรกิจหลักของประเทศ ซึ่งได้แก่ ธุรกิจการเงิน ธุรกิจการไฟฟ้า และธุรกิจดอลล่าร์ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจการเงินภายในประเทศที่สามารถขยายกิจการใหญ่โตมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ก็เพราะกฎหมายคุ้มครองควบคุมการจัดตั้งตลอดจนการบริหารงานอย่างเข้มงวด พร้อมกับทำให้ความช่วยเหลือเงินหมุนเวียนต่ำจนมิให้กิจการล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับแรก ส่วนธุรกิจการไฟฟ้าก็สามารถขึ้นราคาค่าไฟมาโดยตลอด จากการร่วมมือของกระทรวงพาณิชย์อยู่เบื้องหลัง ธุรกิจดอลล่าร์ก็เช่นเดียวกัน มักจะประสบปัญหาปฏิกิริยาต่อต้านจากพลเมืองญี่ปุ่นเกี่ยวกับปัญหา สาธารณะภัย ซึ่งเรื่องนี้ถ้าขาดอิทธิพลการเมืองจากคณะรัฐบาลสนับสนุนอยู่ ก็มิสามารถดำเนินกิจการมาอย่างราบรื่นทั้งยังต้องอาศัยการหาตลาดไปต่างประเทศ โดยผู้นำในกระทรวงต่างประเทศร่วมกับกระทรวงพาณิชย์

4. บริษัทธุรกิจที่จำเป็นต้องรับการอนุมัติการขึ้นราคาจากคณะรัฐบาล เช่น ธุรกิจการรถไฟฯ ธุรกิจรถแท็กซี่ ธุรกิจน้ำมัน เป็นต้น ธุรกิจจำพวกนี้ต้องพยายามเสนอข้อมูลต่างๆ ที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องยอมรับเหตุผลการขอขึ้นราคา ความเข้าใจสภาวะเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงมีมากน้อยเพียงไร เป็นเหตุผลหนึ่งที่บริษัทธุรกิจจำเป็นต้องสร้างผลประโยชน์ร่วมกับพรรคเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้ในแง่

ของกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับวงการธุรกิจ บทบาทของพรรคเสรีประชาธิปไตย โดยมีความสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น สมัยที่ นายทานากะ เกกุเออิ เป็นเลขาธิการพรรค เมื่อปี ค.ศ. 1970 ได้เสนอนโยบายออกกฎหมายเก็บภาษีรถยนต์ในเมืองใหญ่เพิ่มเติม ตามขนาดน้ำหนักของรถยนต์ ปรากฏว่าวงการธุรกิจรถยนต์โดยเฉพาะสมาคมอุตสาหกรรมรถยนต์แห่งประเทศไทย โดยทุ่มความช่วยเหลือเงินทุนสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นเงินทั้งสิ้น 130 ล้านบาท เป็นผลให้นโยบายดังกล่าวของเลขาธิการพรรคเวียบหายไปทันที

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มอิทธิพลซึ่งมีส่วนให้ความช่วยเหลือพรรคเสรีประชาธิปไตย นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคเป็นต้นมา สามารถสรุปได้ดังนี้

#### (2.1) กลุ่มปรึกษาหารือฟื้นฟูเศรษฐกิจ

เนื่องจากมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เรื่องการทุจริตเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสมทบทุนการเมือง ซึ่งกระทำกันในลักษณะส่วนบุคคลจนกลายเป็นเรื่องเสื่อมเสียต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย กลุ่มปรึกษาหารือฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นองค์กรนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้น โดยการสนับสนุนจากสมาพันธ์องค์กรในทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นตัวแทนให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย โดยตรงแต่ผู้เดียว

#### (2.2) สมาคมประชาชน

หลังจากกลุ่มที่ปรึกษาหารือฟื้นฟูเศรษฐกิจสลายตัวไป พรรคเสรีประชาธิปไตยก็จัดองค์กรนิติบุคคลเพื่อรวบรวมเงินทุน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากกลุ่มธุรกิจทั่วไปนี้เอง องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1961 มีสมาชิกที่เป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 9,788 ราย เก็บเงินค่าสมาชิกได้ 137,410,000 เยนต่อ 1 เดือน ส่วนสมาชิกจากบุคคลธรรมดาทั้งสิ้น 76,189 คน เก็บค่าสมาชิกได้ 16,750,000 เยน ต่อ 1 เดือน ซึ่งเงินทุนส่วนใหญ่ได้ให้ความช่วยเหลือต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย ในระหว่างปี ค.ศ. 1966-1974 จำนวน



เงินช่วยเหลือสมทบทุนทางการเมืองที่กลุ่มของธุรกิจ มอบให้กับพรรคโดยผ่านสมาคม  
ประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้นดังนี้

ธุรกิจอุตสาหกรรมเหล็ก	1,628,560,000	เบน
ธุรกิจการไฟฟ้า	1,143,500,000	เบน
ธุรกิจการเงิน	3,701,120,000	เบน

นอกจากนี้ยังมีธุรกิจอื่นๆ อีกจำนวนมากที่จ่ายเงินช่วยเหลือสมทบทุนทางการเมือง  
ของสมาคมประชาชนนี้ กล่าวคือ ในระหว่างปี ค.ศ. 1966-1974 มีจำนวนบริษัททั้งสิ้น 811  
แห่ง ที่มอบเงินทุนผ่านสมาคมประชาชนเป็นเงินทั้งสิ้น 14,700 ล้านบาท รวมทั้งธุรกิจทั้งสาม  
ข้างต้น กล่าวกันว่าในวงเงินจำนวนมากเช่นนี้ พรรคเสรีประชาธิปไตยใช้เป็นค่าใช้จ่าย  
ทั่วไปในการบริหารพรรคประมาณร้อยละ 70

ตารางแสดงเงินช่วยเหลือสมทบทุนการเมืองขององค์การเงินทุนธุรกิจ

ปี ค.ศ.	สมาคมประชาชน (10,000 เยน)	รวมแหล่งเงินทุนทั้งสิ้น (10,000 เยน)
1966	20,068	595,674
1967	435,500	479,513
1968	392,390	432,846
1969	359,378	529,099
1970	749,000	785,167
1971	823,600	856,209
1972	831,980	947,687
1973	1,191,250	1,863,426
1974	1,791,250	1,887,969
รวม	<u>6,138,848</u>	<u>7,302,403</u>

ที่มา SASAGO KATSUYA , เงินทุนการเมือง ( seijishikin ) TOKYO :  
โรงพิมพ์ KYOOIKUSHIA 1978 , PP. 124-126

(2.3) สมาคมการเมืองเพื่อประชาชน

ในสมัยนายกรัฐมนตรี ทานากะ เป็นหัวหน้าพรรคได้ถูกโจมตีเรื่องการรับเงินช่วยเหลืออย่างทุจริตจากประชาชนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งเงินทุนของพรรคซึ่งได้แก่ สมาคมประชาชนความเคลื่อนไหวของมวลชนยังมุ่งต่อต้านกลุ่มธุรกิจใหญ่อีกด้วย เป็นเหตุให้กลุ่มธุรกิจใหญ่ ๆ ต้องประกาศงดการให้เงินช่วยเหลือทางการเมือง จนในที่สุด สมาคมประชาชนไม่สามารถรักษาบทบาทของตนเองไว้ได้ ในปี ค.ศ. 1974 ฝ่ายกลุ่มธุรกิจเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสมาคมประชาชนอย่างจริงจัง ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็น " สมาคมการเมืองเพื่อประชาชน "

สมาคมการเมืองเพื่อประชาชน เป็นองค์การกองเงินทุนที่ตั้งขึ้นเมื่อ เดือน มีนาคม ค.ศ. 1975 โดยมีจุดประสงค์เปิดรับเงินช่วยเหลือสมทบทุนทางการเมืองไม่เพียง แต่กลุ่มธุรกิจเพียงกลุ่มเดียว แต่ยังรับจากบุคคลโดยทั่วไปอีกด้วย นอกจากนี้สมาคมการเมืองเพื่อประชาชน มิได้ให้ความช่วยเหลือต่อพรรคเสรีประชาธิปไตยเพียงพรรคเดียว แต่ยังให้ความช่วยเหลือต่อพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ อีกด้วย รวมทั้งยังเป็นองค์การที่มีจุดประสงค์ศึกษาค้นคว้าความเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อเผยแพร่ข้อเท็จจริงให้กับประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย และเพื่อแก้ภาพพจน์เก่าที่ประชาชนผู้มีส่วนใหญ่โจมตีกลุ่มนักธุรกิจว่า ให้เงินทุนสนับสนุนพรรคเสรีประชาธิปไตยเพียงพรรคเดียว โดยผ่านสมาคมประชาชน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สมาคมการเมืองเพื่อประชาชนก็มีแนวโน้มกลายเป็นสมาคมสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สมาคมประชาชนจะเปลี่ยนมาเป็นสมาคมการเมืองเพื่อประชาชน แต่องค์การเบื้องหลังที่สนับสนุนพรรคเสรีประชาธิปไตยนั้นไม่เปลี่ยนแปลง องค์การนั้นก็คือ สมาพันธ์องค์การในทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1979 จำนวนเงินทุนทางการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตย ที่รายงานต่อกระทรวงมหาดไทยมีทั้งสิ้น ประมาณ 14,300 ล้านบาทในจำนวนนี้เป็นเงินที่ได้รับจากสมาคมการเมืองเพื่อประชาชนทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินที่สมาพันธ์องค์การในทางเศรษฐกิจ รวบรวมมอบให้กับสมาคมการเมืองเพื่อประชาชน

นอกจากเงินทุนทางการเมืองที่พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจากสมาคมการเมืองเพื่อประชาชนแล้ว ยังมีผู้นำในวงการธุรกิจ หรือบริษัทบางแห่งที่มอบเงินช่วยเหลือสมทบทุนทางการเมืองให้โดยตรงกับกลุ่มชาตินิสิตตลอดมา สาเหตุสำคัญก็คือ กลุ่มธุรกิจการเมืองไม่ได้ผลประโยชน์โดยตรงจากการทุ่มเงิน ผ่านสมาคมการเมืองเพื่อประชาชน เพราะจำนวนเงินทั้งหมดที่พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับมอบจากสมาคมการเมืองเพื่อประชาชนนั้นมาจากเงินบริจาคของบริษัท ได้เป็นเงินจำนวนเท่าใดนั้นไม่ปรากฏ ฉะนั้น บริษัทที่ต้องการเห็นผลทันตาจากการหว่านเงิน เพื่อเป็นทุนสมทบให้กับพรรคเสรีประชาธิปไตย นิยมที่จะมอบเงินโดยตรงต่อกลุ่มชาตินิสิต และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ กลุ่มชาตินิสิต มีกลไกอำนาจทางการเมืองในทางปฏิบัติมากกว่าฐานะของพรรค จำนวนเงินสมทบทุนของการเมืองที่กลุ่มชาตินิสิต ได้รับจากกลุ่มธุรกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับเงินทุนที่พรรคได้รับโดยตรง โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1972 มีการ

เลือกตั้งประธานพรรค ตอนต้นปีกลุ่มชาบีตลีทั้ง 5 กลุ่ม (กลุ่มทานากะ กลุ่มฟูกุคะ กลุ่มโอฮิระ กลุ่มมิกิ และกลุ่มนาคาโซเนะ รวมทั้งกลุ่มมิซึตะ รวมเป็น 6 กลุ่ม) ครึ่งปีแรกได้รับเงินสมทบทุนทางการเมือง จำนวน 2,791 ล้านเยน ส่วนพรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับเพียง 1,898 ล้านเยน และเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนเงินทุนสนับสนุนทางการเมืองของกลุ่มชาบีตลี เพิ่มขึ้น 2.4 เท่า แต่เงินทุนสนับสนุนทางการเมืองของพรรคเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น

### (3) เงินรายได้จากการขายสิ่งพิมพ์

นอกจากเงินสมทบทุนการเมือง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่อาศัยการขายหนังสือพิมพ์ วารสาร และมีสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ ของพรรค เพื่อหารายได้เข้าพรรค และเพื่อการโฆษณาเผยแพร่นโยบาย หรือผลงานความเคลื่อนไหวของพรรค ไปพร้อมกัน พรรคการเมืองที่หารายได้จากการขายสิ่งตีพิมพ์เป็นทุนหลักของพรรค ได้แก่ พรรคเคโม พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

สำหรับแหล่งรายได้ของพรรคการเมืองสามารถ สรุปได้ดังนี้

#### ตารางสรุปที่มาของรายได้ของพรรคในปี ค.ศ. 1984

พรรคการเมือง	การบริจาคของบริษัทธุรกิจ	ค่าสมาชิก	แหล่งรายได้ทางธุรกิจ	อื่นๆ
LDP	72.4 %	15.4 %	11.7 %	.6 %
NLC	53.6 %	6.3 %	20.9 %	19 %
DSP	37.6 %	16.2 %	22.8 %	23.4 %
JSP	2.1 %	32.2 %	47.1 %	17.9 %
JCP	1.2 %	5.2 %	91.9 %	1.6 %
CGP	-	8.7 %	83.4 %	7.9 %

## 6.2 การควบคุมการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง

กฎหมายว่าด้วยจำกัดขอบเขตเงินอุดหนุนทางการเมือง (THE POLITICAL FUND CONTROL LAW) ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1976 มีสาระสำคัญดังนี้

- (1) ในการที่บริษัทจะบริจาคเงินให้พรรคการเมืองได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับเงินลงทุน(สินทรัพย์) หรือค่าใช้จ่ายตลอดทั้งปีของบริษัท แต่อย่างไรก็ตามยอดเงินบริจาคต้องไม่เกิน 100 ล้านบาท
- (2) พรรคการเมืองใดที่ได้เงินอุดหนุนเกินกว่า 10,000 บาท ไม่ว่าจะได้จากกลุ่มชาตินิติ หรือแหล่งเงินทุนอื่นใดเกินกว่า 1,000,000 บาท จะต้องรายงานต่อกระทรวงมหาดไทย หรือ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง
- (3) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินของพรรคการเมือง