

พรรคการเมืองไทยกับเงินสนับสนุนจากรัฐ



: ข้อเสนอเบื้องต้น



* อัครเมศวร์ ทองนวล

บทนำ

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง อยู่ในความสนใจของนักรัฐศาสตร์มาเป็นเวลานานเกือบ 200 ปีแล้ว กล่าวคือในราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีการก่อตั้งคณะบุคคลในทางการเมืองขึ้นมาในทวีปยุโรป โดยเริ่มต้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี ตามลำดับ

ในระยะแรก การรวมตัวของคณะบุคคลในทางการเมืองดังกล่าวนี้ ยังไม่มีลักษณะและใช้ชื่อว่าพรรคการเมืองดังเช่นในปัจจุบัน แต่มีลักษณะเป็นกลุ่ม สมาคม และสโมสร ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเมืองเท่านั้น เช่น สมาคมปรัชญา สมาคมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาคมกรรมกร เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่ายังไม่เป็นพรรคการเมืองที่เป็นทางการ ทั้งในแง่ของการใช้ชื่อและการยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา พรรคการเมืองได้เกิดขึ้นมาอย่างเป็นทางการแล้ว ทั้งในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา โดยในประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เช่น พรรคทอรีส์ (Tories) พรรควิกส์ (Whigs) และพรรคแรงงาน (Labour) เป็นต้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นพรรคแรงงาน (Labour) หลังจากนั้น ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ก็ได้แพร่หลายไปสู่ส่วนต่างๆ ของโลก นอกเหนือจากในทวีปยุโรป กล่าวคือ แพร่หลายไปสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ เอเชีย และแอฟริกาตามลำดับ

สำหรับในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง มีมาตั้งแต่ตอนปลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือก่อนที่คณะราษฎร จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

* วิทยากร ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ร.ม. (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลังจากนั้น ก็ได้มีการเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเท่าที่กฎหมาย และผู้ที่มิอำนาจทางการเมืองในแต่ละสมัยจะเปิดโอกาสให้ แต่การเริ่มต้นของพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความยากลำบากมาก เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในสมัยเริ่มแรก มักจะไม่ค่อยให้การสนับสนุนเท่าที่ควร แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน พรรคการเมืองก็ยังมิได้มีการพัฒนามาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งแต่อย่างใด

ลักษณะความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย

Samuel P. Huntington ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาของพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ พบว่าพรรคการเมืองมีขั้นตอนในการพัฒนาอยู่ 4 ขั้นตอนคือ

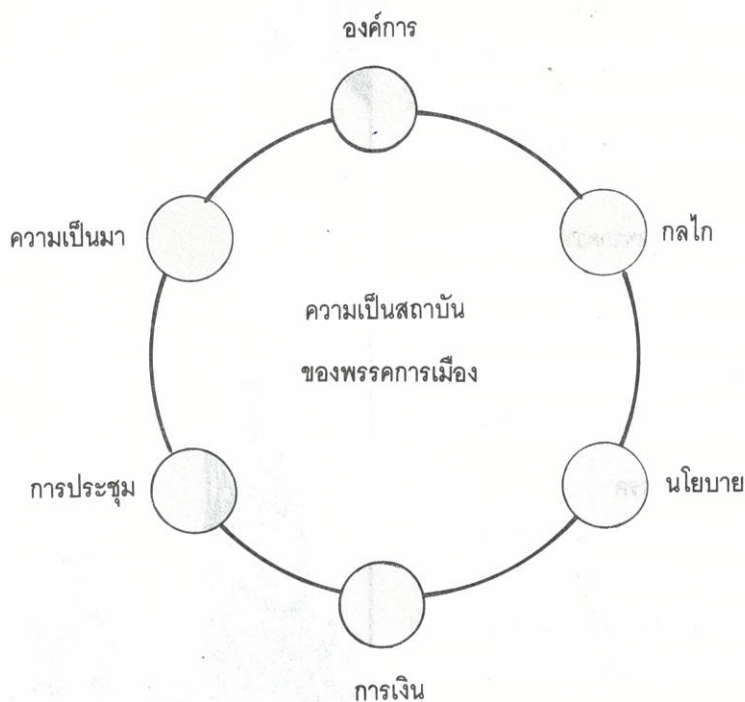
1. ขั้นที่เป็นกลุ่มย่อย (Factions) ที่ขาดการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชน เนื่องจากกำลังแสวงหาแนวทางและจุดยืนของตนเองอยู่
2. ขั้นที่เป็นกลุ่มขนาดใหญ่ (Polarization) ตามลักษณะของอุดมการณ์หรือแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน โดยมีการจัดองค์การที่เป็นรูปเป็นร่าง มีแนวทาง และมีจุดยืนที่ชัดเจนมากขึ้น
3. ขั้นที่กำลังขยายตัว (Expansion) ออกไปอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการจัดโครงสร้างและการแบ่งแยกหน้าที่ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ
4. ขั้นที่พัฒนาเป็นสถาบัน (Institutionalization) ที่มีเสถียรภาพและพร้อมที่จะทำหน้าที่ของพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ
 - 4.1 มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) สามารถที่จะตอบโต้กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ โดยการปรับตัวอาจรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงหลักการและหน้าที่บางประการของพรรคการเมืองนั้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา
 - 4.2 มีความสลับซับซ้อน (Complexity) สามารถเผชิญกับปัญหาและดำเนินงานของพรรคไปได้อย่างราบรื่น มีการกระจายสาขาพรรคออกไปครอบคลุมทุกพื้นที่ และมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน
 - 4.3 มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ไม่ผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ
 - 4.4 มีความเป็นปึกแผ่น (Coherence) เป็นอันหนึ่ง

อันเดียวกันและมีความต่อเนื่อง

โดยปกติ พรรคการเมืองที่ส่งผู้แทนของพรรคเข้าสู่สมัครและได้รับการเลือกตั้งจนสามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้นั้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง โดยความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้จากการที่พรรคการเมืองเหล่านั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ หลายประการที่มีส่วนเกื้อหนุนให้การดำเนินงานของพรรคบรรลุเป้าหมายได้ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนพรรคการเมืองมีดังนี้

1. องค์การของพรรค (Party Organization) มีการแบ่งงานออกเป็นสาขาต่าง ๆ และกำหนดสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงกันเป็นสายจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างเพื่อช่วยให้การรณรงค์หาเสียงเป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง
2. กลไกของพรรค (Party Machinery) มีการประสานและเชื่อมโยงกันมีหน่วยงานในสาขาที่จำเป็นและมีหัวหน้ารับผิดชอบ เช่น สำนักงานเลขาธิการ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายวิชาการ และวางแผน ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายการคลัง ฝ่ายรณรงค์หาเสียง ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และองค์การสนับสนุนต่าง ๆ เป็นต้น
3. นโยบายของพรรค (Party Platform) มีการวางไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้สามารถปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ โดยนโยบายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของพรรค
4. การเงินของพรรค (Party Finance) อาจจะได้มาจากหลายทาง เช่น จากรัฐ จากสมาชิกพรรค จากการบริจาค และจากการจัดหารายได้ของพรรค เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง การพิมพ์เอกสาร และการจัดซื้ออุปกรณ์ และเครื่องใช้ภายในพรรค
5. การประชุมของพรรค (Party Convention) มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอเพื่อแถลงผลการดำเนินงานของพรรค แสดงบุคคลการใช้จ่าย กำหนดนโยบายของพรรค และเรื่องอื่น ๆ
6. ความเป็นมาของพรรค (Party History) เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กล่าวคือมีการร่วมมือและรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ในลักษณะของการดำเนินงานที่มุ่งส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง

แผนภูมิ องค์ประกอบของพรรคการเมือง



สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทย ถ้าพิจารณาตามขั้นตอนในการพัฒนาของ Huntington ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าพรรคการเมืองไทยยังคงพัฒนาอยู่ในขั้นตอนที่หนึ่ง และขั้นตอนที่สองเท่านั้น ยังไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่ขั้นตอนที่สามอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองบางพรรคอ้างว่ามีศูนย์กลางของพรรคที่เข้มแข็งและมีสาขาพรรคกระจายอยู่ทั่วประเทศก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากยังเป็นที่สงสัยกันว่า การดำเนินงานของศูนย์กลางของพรรคและการดำเนินงานของสาขาพรรคจะมีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากน้อยเพียงใด

ส่วนในด้านองค์ประกอบของพรรคการเมืองไทยนั้น ถ้าหากพิจารณาโดยใช้องค์ประกอบของพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเกณฑ์ในการศึกษา จะพบว่าพรรคการเมืองไทย ยังคงมีลักษณะและรูปแบบที่ค่อนข้างจะแตกต่างจากองค์ประกอบของพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งอยู่อีกมากคือ

1. องค์การของพรรค มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ทำการบริหารพรรคและรณรงค์หาเสียงในพื้นที่จำกัดโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล จากผู้นำในส่วนกลางไปสู่ผู้นำในท้องถิ่นและหัวคะแนน โดยมีได้กระจายการดำเนินงานของพรรคออกไปเป็นสาขาในท้องถิ่นให้ทั่วถึง
2. กลไกของพรรค มีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการในการรวมกลุ่มของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากขาดรูปแบบที่ดีคือไม่มีสาขาพรรค ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น
3. นโยบายของพรรค มีลักษณะซ้ำซ้อนกันหรือไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ประชาชนหันไปเลือกตัวบุคคลที่ตนเองชอบ หรือคิดว่าเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถ โดยไม่ให้ความสนใจกับพรรคการเมืองมากเท่าใดนัก
4. การเงินของพรรค มีรายได้จากการเก็บค่าสมาชิกจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากมีสมาชิกจำนวนน้อย ทำให้พรรคการเมือง

ต้องหาเงินสนับสนุนจากผู้บริจาคทั้งหลาย รวมตลอดถึงการรับนักธุรกิจที่ต้องการมีอำนาจทางการเมืองให้เข้ามาช่วยค้ำจุนฐานะทางการเงินของพรรค หรือการยอมรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อนำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียง

5. การประชุมของพรรค มีการประชุมระดับชาติกันอย่างสม่ำเสมอ ส่วนการประชุมระดับสาขาพรรคอาจจะไม่มีเลยก็ได้ การดำเนินงานของพรรคการเมืองจึงอยู่ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะที่ส่วนกลาง

6. ความเป็นมาของพรรค เกิดจากความต้องการของการสนับสนุนของผู้นำทางการเมืองหรือนายทุนของพรรค มิได้เกิดจากความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างแท้จริงแต่อย่างใด ทำให้ไม่มีการร่วมมือและรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

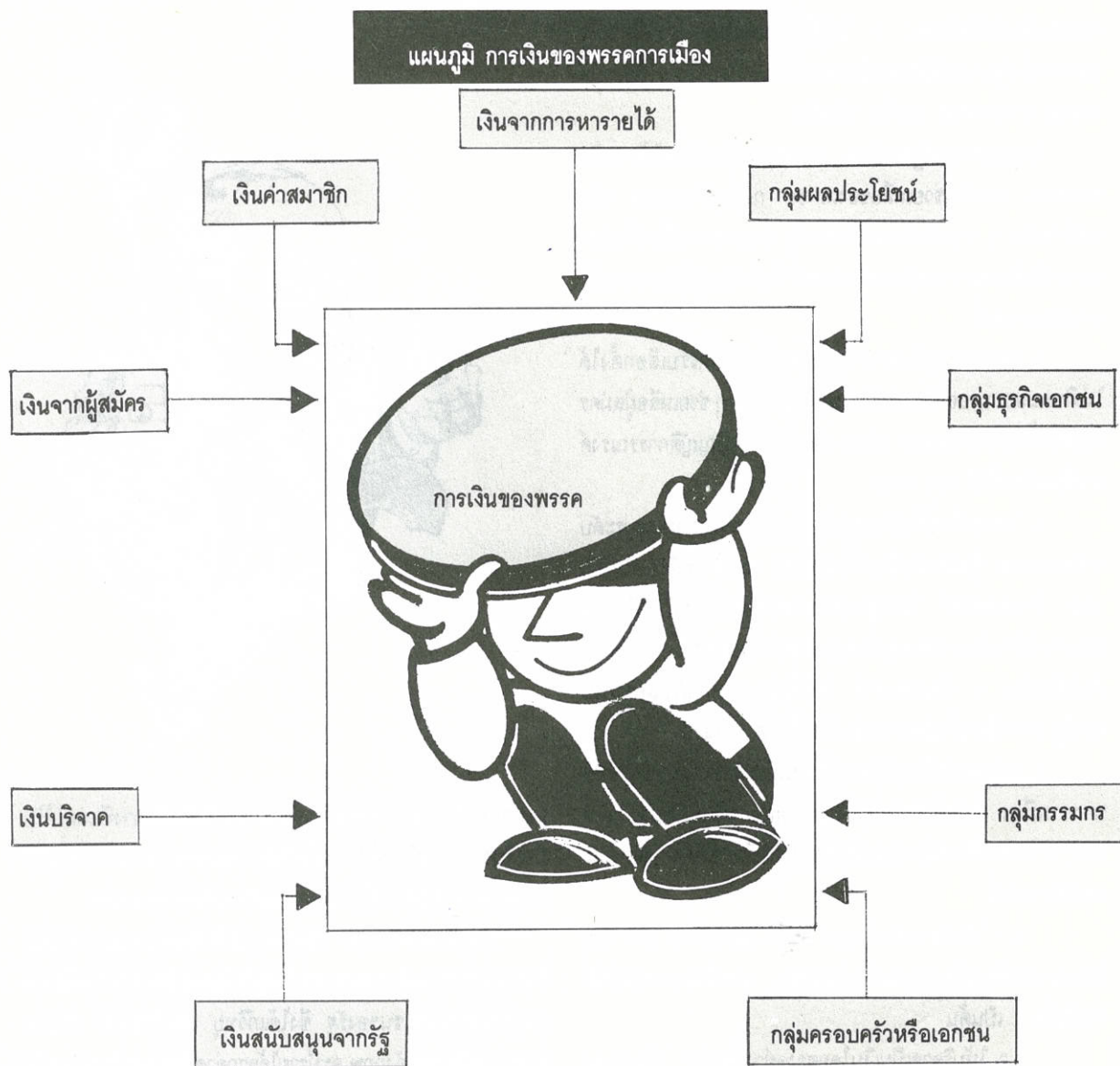
พรรคการเมืองไทยกับการเงินของพรรค

เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุด ทั้งในระดับองค์การ ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ พรรคการเมืองก็เช่นเดียวกัน คือต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุด

ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ทั้งในทวีปอเมริกา ยุโรป และเอเชีย พรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็ประสบกับปัญหาในเรื่องรายได้หรือการเงินของพรรคเช่นเดียวกัน เช่นปัญหาในเรื่องของการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของพรรคด้วยเงินสนับสนุน ซึ่งในบางครั้งก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองก็เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้องในประเด็นที่ว่า เงินเป็นปัจจัยที่สามารถบันดาลทุกสิ่งได้ แม้แต่การซื้อเสียง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่มีรายได้มากได้เปรียบพรรคการเมืองที่มีรายได้น้อย และพรรคการเมืองที่มีรายได้มากก็มักจะเป็นฝ่ายที่มีชัยชนะในการเลือกตั้งทุกครั้งไป ดังนั้นปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า การเงินของพรรค ควรจะมาจากแหล่งใด ควรมาจากภาครัฐบาลหรือควรมาจากภาคเอกชน โดยจากภาครัฐบาล หมายความว่า การที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองทุกพรรคเท่าเทียมกัน โดยคิดตามจำนวนสมาชิกของพรรคหรือขนาดของพรรค



ปัญหาเรื่องที่มาของการเงิน เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง จึงเป็นปัญหาลำดับสำคัญของพรรคการเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากในประเทศประชาธิปไตย ไม่มีพรรคการเมืองใหญ่พรรคใดที่จะสามารถยืนอยู่ได้ด้วยเงินสนับสนุนจากสมาชิกของพรรคการเมือง แต่เพียงอย่างเดียว อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศที่มีการเลือกตั้งโดยเสรีนั้น ที่มาอันสำคัญของเงินสนับสนุนพรรคการเมือง มาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเอกชนที่ประกอบธุรกิจ กลุ่มกรรมกร กลุ่มครอบครัวหรือเอกชนที่มั่งคั่ง เงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่รัฐได้กำหนดไว้ เงินบริจาคจากสมาชิก เงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง เงินจากค่าสมาชิกของพรรค และเงินที่มาจากหารายได้ของพรรค



ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินสนับสนุนจากรัฐนั้น มีประเทศประชาธิปไตยอยู่หลายประเทศที่มีกฎหมายให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีที่นั่งในสภา เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี อาร์เจนตินา สวีเดน ตุรกี ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี) เป็นต้น ส่วนประเทศที่ให้พรรคการเมืองใช้สื่อสารมวลชนของรัฐในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนนั้น เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้รัฐจ่ายเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมีรายได้จากสมาชิกที่เสียค่าบำรุงให้พรรคจากผู้สนับสนุนพรรค (แต่หากจำนวนเงินที่บริจาคเกิน 20,000 มาร์คแล้ว พรรคการเมืองจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบ) และจากเงินสนับสนุนที่รัฐช่วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสำหรับพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงทั้งประเทศ (ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ คะแนนเสียงละ 3.50 - 5 มาร์ค) ทำให้พรรคการเมืองที่ได้

คะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 5 ไม่ได้รับเงินสนับสนุนส่วนนี้จากรัฐ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ช่วยเหลือพรรคการเมืองโดยวิธีการให้สถานที่ประชุม ยานพาหนะ และอื่น ๆ อีกด้วย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองมีรายได้จากเงินของพรรค จากเงินช่วยเหลือของเอกชน กลุ่มธุรกิจเอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ จากการช่วยเหลือของรัฐ (เฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี) และจากกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีรายละเอียดของรายได้บางประการดังนี้

1. เอกชนคนหนึ่งสามารถช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกินคนละ 1,000 ดอลลาร์ ส่วนองค์กรต่าง ๆ ช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกินคนละ 5,000 ดอลลาร์ (รัฐบัญญัติการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งปี ค.ศ. 1974)

2. ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ก่อนการประชุมใหญ่ระดับชาติของพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน จะใช้จ่ายเงินได้ไม่เกิน 20.2 ล้านดอลลาร์ โดยรัฐบาลกลางจะต้องช่วยไม่เกินครึ่งหนึ่ง ส่วนการใช้จ่ายในการประชุมใหญ่ระดับชาติของพรรค จะใช้จ่ายเงินได้ไม่เกิน 6 ล้านดอลลาร์ โดยทั้งหมดมาจากเงินสนับสนุนของรัฐ (การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1984)

3. กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการกิจการทางการเมือง (Political Action Committee) หรือที่เรียกว่า แพค (PAC) สามารถบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามลักษณะและวิธีการดังนี้

3.1 ให้บริจาคเป็นสิ่งของ สินค้า และบริการ เช่น ช่วยโฆษณาหาเสียงบริจาคแผ่นป้ายโฆษณา และสิ่งของเหลือใช้ที่จำเป็นอื่น ๆ เป็นต้น

3.2 ให้บริจาคเป็นเงินโดยตรงอย่างเปิดเผย ซึ่งอาจจะ มีเงื่อนไขและข้อตกลง หรือไม่ก็มีก็ได้

3.3 ใช้จ่ายเงินอย่างอิสระเพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้ได้รับเลือกตั้งนั้นฝ่ายแพ้ ดังนั้นจึงไม่มีการจำกัดจำนวนเงินที่ใช้จ่าย เช่น FCMPAC ใช้จ่ายเงินจำนวน 3-5 ล้านดอลลาร์ ในธุรกิจทางโทรทัศน์และระดมอาสาสมัครในการรณรงค์หาเสียงช่วยนายโรนัลด์ เรแกน ในปี ค.ศ. 1984

3.4 ใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นรางวัลหรือเพื่อการลงโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกล่าวคือมีการใช้เงินเพื่อเป็นรางวัล (Punish Money)



แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสถิติการออกเสียงไปในทิศทางที่แพคได้รับประโยชน์ และมีการใช้จ่ายเงินเพื่อการลงโทษ (Punish Money) แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ปฏิบัติตามความต้องการของแพค

ในประเทศอังกฤษ มีกฎหมายให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใช้บริการสื่อสารมวลชนของรัฐ ซึ่งได้แก่วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น พรรคการเมืองของอังกฤษ จะมีรายได้จากค่าสมัคร จากเงินช่วยเหลือของเอกชนและกลุ่มเอกชนต่าง ๆ จากการบริจาคในกรณีพิเศษและจากการจัดหารายได้ของพรรค ส่วนในด้านการรณรงค์หาเสียงรัฐก็ได้จัดบริการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกหลายด้าน เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับบริการส่งพัสดุภัณฑ์โดยไม่คิดมูลค่าสำหรับส่งสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่ก็ยังคงห้ามพรรคการเมืองมิให้ซื้อเวลาของสถานีโทรทัศน์เพื่อการหาเสียง เนื่องจากรัฐได้จัดเวลาให้ออกอากาศตามอัตราส่วนของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกอยู่ในสภาสามัญ (House of Commons)

สำหรับในประเทศไทย พรรคการเมืองยังไม่มีเงินสนับสนุนจากรัฐ รายได้ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากค่าสมาชิกหรือค่าบำรุง เพราะในทางปฏิบัติ ผู้ที่ให้เงินสนับสนุนกิจการของพรรคการเมือง จะได้แก่สมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจในทางการเงินที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหารของพรรค รัฐจึงน่าที่จะมีการพิจารณาให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของไทยบ้าง ซึ่งเท่ากับการควบคุมให้จำนวนพรรคการเมืองลดน้อยลงโดยทางอ้อมเนื่องจากตามหลักการ รัฐจะสนับสนุนการเงินให้กับพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากเท่านั้น

ข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีบุคคลหลายฝ่ายได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองไว้อย่างกว้างขวางพอสมควร ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. พรรคการเมืองจะพัฒนาได้ไม่ใช่มีเงินเพียงอย่างเดียว ต้องมีสมาชิกที่มีวินัยและมีผลงานที่กระทำให้กับสังคมด้วย
2. พรรคการเมืองจะเติบโตได้จำเป็นต้องมีฐานด้านการเงินด้วย
3. ประเทศไทยกำลังพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบประเทศญี่ปุ่นที่รับเงินจากภาคธุรกิจเพื่อสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง
4. รัฐต้องให้เงินสนับสนุนพรรค ขดเซยให้กับผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง เพื่อแก้ปัญหาด้านการเงินของพรรคการเมือง เพื่อจะได้พึ่งพาเงินภาคธุรกิจน้อยลง พรรคการเมืองจะได้เป็นหนี้บุญคุณประชาชนผู้เสียภาษี ไม่ใช่เป็นหนี้บุญคุณนักธุรกิจ จะได้ไม่เป็นพรรคนายทุน นักการเมืองไม่ใช่ักบุญผู้เสียสละ การบริหารจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก
5. เรามีกฎหมายส่งเสริมการลงทุนแล้ว ควรจะมีกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองบ้าง โดยเฉลี่ยคืนให้ตามคะแนนที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วประเทศของพรรค เป็นเงินจากเงินงบประมาณ หรืออาจกำหนดว่าถ้าได้ไม่ถึง 500,000 คะแนน ไม่เฉลี่ยคืนก็ได้ เพื่อป้องกันการสมัคร เพื่อหวังเงินเฉลี่ยคืนดังกล่าว รวมทั้งตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการดูแลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคิดให้เฉลี่ยต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ

แต่ละพรรคด้วย กรรมการปกครองควรมีการวิจัยว่า การหาเสียงของผู้สมัครแต่ละคน ในแต่ละพื้นที่ แต่ละฤดูกาลที่สุดต้องใช้เงินเท่าไร ภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สุดต้องใช้เงินเท่าไร แล้วออกกฎหมายเฉลี่ยเงินคืนตามสมควร

6. พรรคการเมืองบางพรรค หักเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หักเงินเดือนรัฐมนตรีบำรุงพรรค และอาจมีกลุ่มผลประโยชน์ให้อย่างไม่เปิดเผยด้วย
7. จำเป็นต้องป้องกันไม่ให้นายทุนเพียงไม่กี่คนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง
8. สนับสนุนให้เอกชนสนับสนุนพรรคการเมืองโดยสามารถนำเงินที่บริจาคให้พรรคการเมืองนำไปหักภาษีได้
9. มีกฎหมายให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการที่มีกำไรได้
10. บางครั้งกลุ่มผลประโยชน์สละเงินให้พรรคการเมืองโดยไม่หวังผลตอบแทน เพราะเขาอยากเห็นประเทศชาติมีการปกครองที่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเหมือนกัน
11. ประเทศไทยมีการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างไม่เปิดเผยเป็นจำนวนมาก ซึ่งดูไม่เหมาะสม อาจทำให้พรรคการเมืองไม่สุจริต
12. ไม่ควรห้ามการอุดหนุนเงินพรรคการเมืองจากต่างประเทศ หรืออาจให้ได้เป็นบางกรณี เช่น เครื่องมือ อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือไปศึกษาดูงานระบบพรรคการเมืองของต่างประเทศ เป็นต้น แต่ไม่ให้ใช้เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งก็ได้
13. รัฐมีเงินตอบแทนและสวัสดิการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีเงินเหลือพอสนับสนุนพรรคการเมืองมาก
14. ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง เช่น เจ้าหน้าที่ประจำพรรคการเมือง การวิเคราะห์ วิจัยระบบต่าง ๆ ของบ้านเมือง ค่าไปรษณียากรติดต่อสมาชิก
15. รัฐบาลควรนำเงินค่าสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง
16. ควรให้บริการค่าไปรษณียากรฟรี ค่าโทรศัพท์ฟรี หรือให้สมาชิกมีโอกาสเผยแพร่ความคิดทางสื่อสารมวลชนได้ตามเวลาที่กำหนด โดยเสมอภาค
17. เงินที่ภาคเอกชนบริจาค เกิดจากสองทางคือ จากความ

เชื้ออื้อครุฑาและจากภาวะจ่ายอม ภาวะจ่ายอมอาจเพื่อหวังสิ่งตอบแทน ความครุฑาอาจมาจากครุฑาตัวบุคคลหรือครุฑาอุดมการณ์ แต่ในเมื่อประชาชนไม่ค่อยสนใจอุดมการณ์ การเสียสละเพื่ออุดมการณ์จึงมีน้อย ส่วนใหญ่จึงเพื่อตัวบุคคล ทางแก้คือ ต้องทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมืองด้วย

18. ขณะนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีงบประมาณสนับสนุนให้คนละ 3 ล้านอยู่แล้ว ในการที่จะดำเนินกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นของตน และผลก็ย้อนกลับไปถึงประชาชนด้วย

19. กระทรวงมหาดไทยต้องแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงให้ได้ โดยการสร้างความเข้าใจกับประชาชน หรือต่อต้านด้วยวิธีอื่น ๆ จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอุดมการณ์ด้วย รวมทั้งหามาตรการควบคุมค่าใช้จ่าย 350,000 บาท ให้ได้ด้วย

20. การเฉลี่ยคืนเงินให้พรรคตามคะแนนเสียงนั้นไม่สมควร ประชาชนให้คะแนนเสียงแล้ว ยังต้องเอามาใช้ให้พรรคการเมืองอีก แต่การหาเงินนอกกระบบเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย ทางออกคือต้องสร้างความสำนึก และพัฒนาประชาชนให้เข้าใจ ทางที่ถิภาษนั้นควรเฉลี่ยคืนให้ประชาชนดีกว่า ใครมาเลือกตั้งต้องเสียเวลาทำมาหากิน รัฐจ่ายให้เองเลยหัวละ 100 บาท จะเลือกใครก็ได้ การจ่ายเงินซื้อเสียง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเคยปรากฏมาแล้ว ประชาชนมีความเข้าใจดีขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก

21. การป้องกันไม่ให้นายทุนซื้อพรรคการเมือง กระทำได้โดยการออกกฎหมายจำกัดวงเงินบริจาคไว้ว่า เอกชนบริจาคได้ไม่เกินเท่าใด บริษัทหรือนิติบุคคลบริจาคได้ไม่เกินเท่าใด

22. การลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร กระทรวงมหาดไทยควรจัดการหาเสียงให้ จัดเวทีปราศรัยให้ พิมพ์ไปปลิวหาเสียงพร้อมนโยบายแจกให้ ติดให้ทุกแห่งโดยเสมอภาค แล้วเก็บเงินค่าสมัครแพงขึ้นมาเป็นค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ รัฐควรจัดสถานที่ที่หนึ่งให้ให้เป็นเวทีทำการของทุกพรรค ใช้ทำกิจกรรมของทุกพรรคร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่น่าจะมีความเป็นไปได้ มีอยู่ 2 ประการดังนี้

1. รัฐควรจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองภายหลังการเลือกตั้ง เฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงจำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรค หรือคำนึงถึงจำนวน

คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ

2. รัฐควรอนุญาตให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ใช้สื่อสารมวลชนของรัฐ เช่น วิทยุ และโทรทัศน์ ในการโฆษณาเสียงเลือกตั้ง ด้วยเวลาอย่างเพียงพอที่จะให้ประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าใจในนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ทั้งนี้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

เหตุผลประกอบข้อเสนอเบื้องต้น

1) ประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี อาร์เจนตินา สวีเดน ตุรกี ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี) เป็นต้น

2) แม้พรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่เอกชนก่อตั้งขึ้น แต่เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาหรือสถานพยาบาลของเอกชน การจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง มีเหตุผลทำนองเดียวกันกับการที่กระทรวงศึกษาธิการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนราษฎร์

3) หากรัฐไม่สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมมีโอกาสตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้ง่าย เพราะพรรคการเมืองจะต้องพึ่งพาอาศัยเงินในการดำเนินกิจการของพรรคและในการรณรงค์หาเสียงจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลครอบงำพรรคการเมือง จนพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามอุดมการณ์และนโยบายของพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้เลือกตั้งได้

4) หากรัฐไม่สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ย่อมเป็นการง่ายที่พรรคการเมืองบางพรรคจะถูกซื้อโดยประเทศมหาอำนาจ ซึ่งต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย

5) การที่รัฐสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ เช่น จัดให้มีการอบรมความรู้ทางด้านการเมืองแก่สมาชิกของพรรคและแก่ประชาชนโดยทั่วไป

6) การอนุญาตให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งสมาชิกเข้า

สมัครรับเลือกตั้งได้ใช้สื่อสารมวลชนของรัฐในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ช่วยส่งเสริมให้คนที่มีความสามารถได้มีโอกาสเสนอตัวเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้กว้างขวางขึ้น ช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ช่วยป้องกันการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบ และช่วยป้องกันการซื้อคะแนนเสียงในทางอ้อมได้อีกด้วย

7) การเลือกตั้งที่เคยมีมาในประเทศไทยทุกครั้ง ผู้เลือกตั้งไม่ค่อยได้มีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึง ทั้งนี้เพราะการที่จะให้ผู้เลือกตั้งได้ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึงนั้น เป็นเรื่องที่ยุติยากสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องคำนึงถึงค่าของการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามกำลังความสามารถของตน แต่เนื่องจากการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งเป็นกิจการที่จะต้องอาศัยเงินเป็นจำนวนมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินมากจึงย่อมได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินน้อย การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความไม่เท่าเทียมกันในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งนี้ ทำให้ผู้เลือกตั้งไม่ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึงเป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาเปรียบเทียบได้ว่าสมควรจะออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด การออกเสียงเลือกตั้งของผู้เลือกตั้งในประเทศไทยที่แล้ว ๆ มาจึงเป็นการออกเสียงที่ขาดการพิจารณาอยู่มาก รัฐจึงควรส่งเสริมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีโอกาสเผยแพร่ความคิดเห็นของตนต่อผู้เลือกตั้งอย่างกว้างขวางและโดยทั่วถึงกัน

มาตรการเสริมข้อเสนอบื้องต้น

1) พรรคการเมืองควรจะพัฒนาตัวเองให้เป็นพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ที่เข้มแข็ง มีระเบียบวินัย และได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไป

2) ควรสนับสนุนงบประมาณให้กรมการปกครองประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่อง โดยประสานร่วมกับคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยกระดับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตลอดจนชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง เพราะจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารทางการเมืองอย่างถูกต้องมากขึ้น การที่ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องมากเท่าใด ย่อมทำให้เขาเกิดความตื่นตัวทางการเมืองมาก

ขึ้นเท่านั้น อันจะส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน และยิ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถตัดสินใจใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ด้วยตนเองอีกด้วย

3) รัฐบาลควรถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หรือกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานให้แก่พรรคการเมืองในอนาคตที่จะเข้าไปเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นที่ และจะเป็นทางหนึ่งให้พรรคการเมืองได้สามารถคัดเลือกกลั่นกรองผู้สมัครของพรรคในการเลือกตั้งได้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยในการนี้ควรมีการทบทวนเกี่ยวกับข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมที่ไม่มั่วถูประสงค์ทางการเมืองตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 ให้ให้สมาคมสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ด้วย

4) ควรสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในรูปกลุ่มประชาอาสาเพื่อการเลือกตั้ง เช่น กลุ่มอาสาประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และส่งเสริมกลุ่มประชาชนอาสาสมัคร องค์กรอาสาสมัครหรือองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ให้เข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งต่าง ๆ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตยุติธรรม เช่นเดียวกับกลุ่ม NAM-FREL (National Movement for Free Election) ของฟิลิปปินส์ เป็นต้น เพราะขณะนี้การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครยังมีน้อย ซึ่งหากมีการจัดตั้งกลุ่มในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น ย่อมจะเป็นพลังควบคุมการทุจริตเลือกตั้งได้ทางหนึ่ง

5) ควรปรับปรุงกฎหมายการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กรและการบริหารงานของพรรคเข้มแข็งขึ้น โดย

5.1) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสาขาของพรรคในระดับท้องถิ่น โดยรัฐอาจสนับสนุนในรูปของการให้เงินสนับสนุนการจัดตั้งสำนักงานสาขาของพรรค ทั้งนี้เพราะปัจจุบันพรรคการเมืองยังไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนในลักษณะที่เป็นพรรคมวลชน (Mass Party) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยขาดการพัฒนา และไม่สามารถสะท้อนกลุ่มผลประโยชน์ของตนในสังคมได้ การจัดตั้งสาขาของพรรคจะเป็นทางหนึ่งที่ช่วยให้พรรคการเมืองได้วางพื้นฐานถึงประชาชนในระดับรากฐาน (grass root) ซึ่งจำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5.2) สนับสนุนในเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ให้พรรคสามารถจัดหาหรือมีรายได้เข้ามาจนเพียงพอได้ นอกเหนือจากเงินบำรุงสมาชิกพรรค เงินบริจาคหรือดอกผลต่าง ๆ โดยอาจเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยไม่หวังผลประโยชน์ใดกว้างขึ้น เพราะในปัจจุบันพรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดรายได้และไม่อยู่ในฐานะที่จะตั้งมั่นได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล (มาตรา 40) เป็นต้น ซึ่งการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองจัดหารายได้ของตนได้กว้างขึ้น จะช่วยเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น ทั้งในเรื่องการจัดองค์กรและการบริหาร

5.3) ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยเงินบริจาคของพรรค และแสดงรายรับรายจ่าย ในการเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคหรือสมาชิกของพรรค ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในด้านการควบคุมการบริหารการเงินของพรรค เพราะ ปัจจุบันไม่สามารถตรวจสอบรายรับ-รายจ่ายของพรรคอย่างแท้จริงได้ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ แต่เพียงกว้าง ๆ ว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและผู้ดำเนินการสาขาพรรคการเมือง จัดทำบัญชีแสดงจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับ และได้จ่าย และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง (มาตรา 35) เท่านั้น

6) ควรแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้มีผลครอบคลุมถึงการทุจริตเลือกตั้ง และการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพราะปัจจุบันการทุจริตเลือกตั้งมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งมีการใช้กลวิธีหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบต่าง ๆ ที่กฎหมายยังเข้าไปควบคุมไม่ถึง จึงควรแก้ไข ดังนี้

6.1) ห้ามมิให้หาเสียงตามบ้านหรือเคหสถาน หรือในที่สาธารณะ นอกจากบริเวณที่ควบคุมและบริหารการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งได้แก่จุดที่เป็นที่ชุมนุมชน เช่น ศูนย์กลางคมนาคม เป็นต้น เพราะจะเป็นช่องทาง ให้มีการต่อรองคะแนนเสียงระหว่างผู้สมัคร หัวคะแนนกับประชาชนได้ รวมทั้งยังอาจสร้างความเกรงใจอัตโนมัติให้แก่ประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งด้วย อย่างไรก็ตามมาตรานี้จะต้องเสริมด้วยการจัดอำนวยความสะดวกของ

รัฐแก่พรรคการเมืองทางสื่อมวลชนของรัฐโดยเท่าเทียมกันด้วย

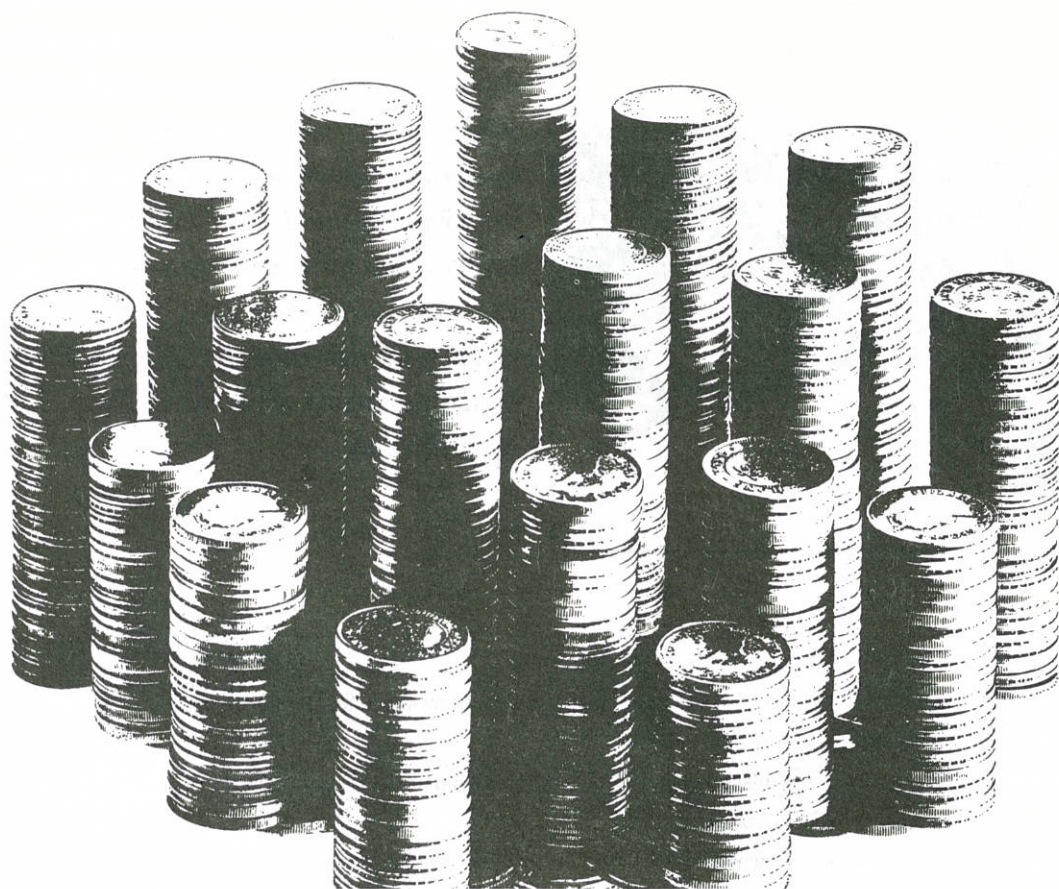
6.2) ควรกำหนดภูมิภูลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตที่จะสมัครไม่น้อยกว่า 6 เดือน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโยกย้ายสิทธิของผู้เลือกตั้งในช่วงที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการเลือกตั้งครั้งใหม่ขึ้น การกำหนดภูมิภูลำเนาของผู้สมัครดังกล่าวจะทำให้ต้องมีการวางแผนหาเสียง และสร้างความผูกพันกับประชาชนของผู้สมัครแต่เนิ่น ๆ อันเป็นการลดปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบไปในตัว

6.3) ให้มีคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำและดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้มีหน้าที่ร่วมกันพิจารณากำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประจำทุกปี เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจาก ปัจจุบันการกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยคน ๆ เดียว จึงอาจไม่เป็นธรรมขึ้นได้ นอกจากนี้ยังป้องกันข้อครหาต่าง ๆ จากพรรคการเมืองได้ด้วย

6.4) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ ควรเพิ่มโทษเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งให้สูงขึ้น ทั้งโทษจำและโทษปรับ และควรมีสินบนนำจับแก่ผู้นำจับและผู้จับกุมด้วย อย่างไรก็ตามจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการสอบสวนและควบคุมคดีของเจ้าพนักงานให้ชัดเจนด้วย เพื่อป้องกันเจ้าพนักงานของรัฐรับสินบนจากผู้สมัครหรือตัวแทนของผู้สมัครเสียเอง

7) กระทรวงมหาดไทยจะต้องยึดเป้าหมายการเลือกตั้งในแต่ละระดับตามแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยมุ่งเน้นคุณภาพของการไปใช้สิทธิของประชาชนมากกว่าในด้านปริมาณ โดยจะต้องไม่มีการแข่งขันในเรื่องจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ควรให้รางวัลแก่จังหวัดหรืออำเภอที่จัดการเลือกตั้งได้เรียบร้อย เพราะการให้ความสำคัญต่อปริมาณการไปใช้สิทธิเลือกตั้งและการให้มีการแข่งขันในเรื่องจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งยังหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ทำให้มีการชักนำหรือระดมคนไปลงคะแนนเสียงได้ในบางพื้นที่ การเน้นในเรื่องคุณภาพของการไปใช้สิทธิที่ดี หรือการจัดการเลือกตั้งเรียบร้อยก็ดี จะเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้ควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งนั้นเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

8) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เอื้ออำนวย



ต่อการป้องกันการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งต่าง ๆ โดยการกำหนดระยะเวลาในการหาเสียงให้แคบลง ขณะเดียวกันก็ขยายฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขึ้นเป็นอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เพื่อให้มีผู้ลงคะแนนเสียงที่มีคุณภาพมากขึ้น

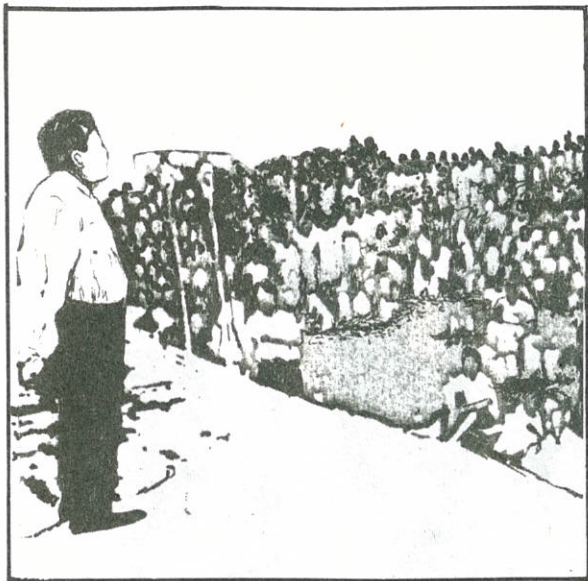
9) ควรยกเลิกมาตรา 49 ในกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองเลิกตามมาตรา 46 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับไม่ได้ระบุ ก็ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของรัฐ”

บทสรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน ร่วมกันจัดตั้งเป็นสถาบันที่มีการจัดองค์การที่แน่นอนชัดเจน มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญในการปกครองและบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ คัดเลือกตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหาโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ

แต่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเงิน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เนื่องจากถ้าไม่มีเงินแล้ว พรรคการเมืองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการทางการเมืองอย่างใดได้ วิธีการหนึ่งที่สามารถช่วยเหลือให้พรรคการเมืองสามารถยืนหยัดอยู่ได้ คือการที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่มี



ที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศได้ดำเนินการช่วยเหลือพรรคการเมืองของตนเองอยู่ อย่างไรก็ตามสำหรับพรรคการเมืองของไทยนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง จะเป็นวิธีการเดียวโดยลำพังไม่ได้ เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งเพียงพอ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ เข้ามาเสริมการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองของไทยด้วย ถ้าเราสามารถดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน การให้การสนับสนุนของรัฐทางการเงินแก่พรรคการเมืองก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างแท้จริง □■

บรรณานุกรม

- โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, บรรณาธิการ. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.
- เชาวน์วงศ์ สดลภา. **พรรคการเมือง**. พระนคร : สยามพัฒนการ, 2511.
- ทนายความแห่งประเทศไทย. สมาคม. **ข้อสังเกตและเหตุผลประกอบข้อยุติในการสัมมนาทางวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 2521**. กรุงเทพมหานคร : การพิมพ์พระนคร, 2521.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524
- _____ . **ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ล., 2523.
- พลศักดิ์ จีระศิริ. **การเมืองเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2524.
- ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง. "ระบบการจัดระเบียบการเงินในการเลือกตั้งของคณะกรรมการกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา." **รัฐสภาสาร**. 35, 9, กันยายน 2530 หน้า 49-71.
- มหาดไทย, กระทรวง. **รายงานผลการสัมมนากรรมการบริหาร-สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิ**. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ล.
- _____ . **รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง : ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, 2532.
- วิทยา นาควศิกุล และ สุพล ราชภักษ์. **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์**. กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527.
- สุภัทร สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง. **ระบบการเลือกตั้งและรัฐสภาของเยอรมัน**. **รัฐสภาสาร**. 34, 12, ธันวาคม 2529. หน้า 3-57.
- อมร รักชาติย์. **ประชาธิปไตยหลายรส**. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ล., 2532.
- อวยชัย ชะบา. "พรรคการเมือง." **เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : ชุดวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527.

Huntington, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Heaven : Yale University, 1968.

Sabato, Larry J. **PAC POWER : Inside the World of Political Action Committee**. New York : W.W. Norton, 1985.