

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดเรื่องพรรคการเมืองของไทย ได้เริ่มมีขึ้นสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้น และได้มีการตั้งพรรคการเมืองสองพรรค คือ พรรคโบว์สีน้ำเงิน ซึ่งมีท่านราม ๓ กรุงเทพ (รัชกาลที่ 6) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคโบว์แดง ซึ่งมีพลเอกเจ้าพระยารามราฆพ เป็นหัวหน้าพรรค ทั้งสองพรรคนี้เป็นการทดลองใช้ในลักษณะสมมุติ และมีได้แพร่หลายไปสู่ประชาชน เนื่องจากมีการทดลองใช้อยู่ไม่นานก็ยกเลิก จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะบุคคลคณะหนึ่งที่เรียกว่าคณะราษฎร ได้เข้าทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับพรรคการเมือง ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นหลายพรรค แต่เป็นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรับรอง จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมือง จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ขึ้น ถือเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย (สนธิพิชญ์ นุชพงษ์ : 2549 น.2-5)

วันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ รวมทั้งห้ามชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องสลายตัวไป พรรคการเมืองได้รับการจัดตั้งขึ้นอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยมีการจดทะเบียนพรรคการเมืองถึง 17 พรรค

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร และได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องยุติลง หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมากถึง 43 พรรค

วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เกิดการปฏิรูปการปกครอง โดย พล.ร.อ. สวัสดิ์ ชลออยู่ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง จึงเป็นผลให้พรรคการเมืองต้องหยุดชงักลงอีกวาระหนึ่ง จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2520 โดยการนำของ พล.ร.อ. สวัสดิ์ ชลออยู่ และ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิวัติได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีพรรคการเมืองจดทะเบียนทั้งสิ้น 18 พรรค

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่ใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานถึง 17 ปี ซึ่งระหว่างนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ครั้งด้วยกัน คือ พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 323 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองภายใน 240 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อวางกรอบการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และหลักเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเป็นครั้งแรก

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองให้จัดสรรเป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาพรรคการเมืองตามลำดับ

การเมืองไทยในปัจจุบันการ “เล่นการเมือง” ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างก็พยายามโน้มน้าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกือบทั้งสิ้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็มักจะมีคณะบุคคลให้การสนับสนุนผู้สมัคร

รับเลือกตั้งโดยการช่วยโฆษณาสรรพคุณ อุดมการณ์ และนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประชาชนรู้จัก และโดยการหาเงินและทรัพย์สินอื่นมาช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จำเป็นต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตนไว้ ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงจำเป็นต้องพยายามแสวงหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะมีแนวโน้มว่ายังมีเงินทุนมากเท่าไร โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งก็ยิ่งมีมากขึ้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของรัฐว่าการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้นมีส่วนช่วยส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
2. ศึกษาถึงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมือง กรณีการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
3. ศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคในการให้เงินสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนี้ ใช้วิธีการศึกษาโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตำราวิชาการ บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ปัญหาต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในเรื่องบทบาทของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมือง จะศึกษาแต่เฉพาะการเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามหลักเกณฑ์การเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่า บทบาทของรัฐ กรณีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นสามารถส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างไร ตลอดจนศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคในการให้เงินสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

นิยามศัพท์เฉพาะ

พรรคการเมือง หมายถึง พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
2. เพื่อทราบถึงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมือง กรณีการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
3. เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค บทบาทของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมืองในการให้เงินสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
4. เพื่อจะได้มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมือง กรณีการให้เงินสนับสนุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง