

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากพรรคการเมืองถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญ และมีบทบาทอย่างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้จากการได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ให้ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สรรหาและควบคุมบุคลากรทางการเมือง การดำเนินบทบาทในด้านนิติบัญญัติ หรือการเคลื่อนไหวมวลชนในประเด็นถกเถียงที่สำคัญทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง¹ โดยในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ นั้น มีความจำเป็นจะต้องมีรายรับเพื่อรองรับรายจ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อวางกรอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองและหลักเกณฑ์ในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไว้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินให้พรรคการเมืองผ่านกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และกำหนดมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดสรรเวลาในการออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แถลงผลงานปีละสองครั้ง รวมทั้งการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด นอกจากนี้ได้เพิ่มการกำหนดหลักการให้การสนับสนุนโดยภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ การกำหนดให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง มีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากรได้

อย่างไรก็ดี การเสนอแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรเพื่อดำเนินการกำหนดให้เงินที่บริจาคแก่พรรคการเมืองสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และกำหนดให้รายจ่ายในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

¹ อุดม รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ, (นครปฐม: มิสเตอร์ก๊อปปี้ 2546) น.1.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้น ก็ไม่สามารถผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และออกมามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ เนื่องจากได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่ามาตรการตามประมวลรัษฎากรนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาตาม มาตรา 47(7) ซึ่งกำหนดว่าเมื่อได้หักลดหย่อนค่าใช้จ่ายส่วนตัวตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เหลือเท่าใดให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาคตามรายการที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่ เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ และเงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาล และสถานศึกษาอื่นนอกจากสถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการข้างต้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยให้หักได้เท่ากับจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น และมาตรการในการถือเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้ของนิติบุคคลตามมาตรา 65 ตรี (3) ซึ่งกำหนดให้หักรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะ หรือเพื่อการสาธารณประโยชน์ตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีได้ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิเท่านั้น และหากเป็นรายจ่ายเพื่อการศึกษาหรือเพื่อการกีฬาตามที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กฎหมายก็ยอมให้หักเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริจาคทั้งสองกรณีนี้กฎหมายไม่ได้จำกัดเพดานในการบริจาคของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนั้น หากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมีรายได้มาก เงินบริจาคที่สามารถนำหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลก็จะมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจนำไปสู่กระบวนการฟอกเงินโดยนำไปบริจาคให้พรรคการเมือง หรือการบริจาคเงินเพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายใต้อำนาจครอบงำของผู้บริจาคและผู้บริจาคเองก็ยังได้รับประโยชน์จากการบริจาคโดยสามารถนำยอดเงินบริจาคมูลค่ามาลดหย่อนภาษีได้อีกด้วย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตกไปเมื่อมีการประกาศยุบสภาในปี พ.ศ. 2549

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใหม่ โดยมีหลักการในการอุดหนุนพรรคการเมืองทำนองเดียวกัน คือ มีการอุดหนุนทางการเงินโดยรัฐและการบริจาคโดยเอกชน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้นหลายประการ เช่น การสนับสนุนโดยรัฐนั้นกำหนดเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นรายปีนั้นจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดและได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

รวมกัน หรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมกันทั่วประเทศ และหากเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่ประสงค์จะได้รับเงินสนับสนุนก็จะต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา รวมทั้งพรรคการเมืองนั้นจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการของพรรคการเมืองรวมทั้งมาตรการในการลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงพรรคที่ไม่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยอันเป็นหลักการใหม่เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาขอรับเงินสนับสนุนโดยไม่ได้มีความประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีการให้การสนับสนุนอื่น ๆ เช่น การจัดสรรเวลาในการออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แถลงผลงานปีละ 2 ครั้ง รวมทั้งการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์หรือค่าโทรคมนาคมอื่น การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองหรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งและด้านอื่น ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

สำหรับการให้การสนับสนุนโดยเอกชนนั้น ได้กำหนดให้ผู้เสียภาษีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถบริจาคเงินเพื่อการอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยตรงได้เป็นจำนวน 100 บาทต่อคนต่อปี โดยการแสดงความจำนงในแบบแสดงรายการยื่นเสียภาษีเงินได้ประจำปี ซึ่งเมื่อได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว รัฐจะได้จัดสรรเงินสนับสนุนสมทบให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคตามกรณีดังกล่าวอีกเป็นจำนวนร้อยละ 5 ของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากการแสดงเจตนารวมกัน แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินกองทุนที่จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคในปีนั้น

นอกจากนี้ได้มีการกำหนดเพดานในการบริจาคเงินโดยห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาทต่อปี โดยหากเป็นกรณีนิติบุคคลบริจาคเงินเกินกว่า 5 ล้านบาทต่อปีจะต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วย อันเป็นการป้องกันการนำเงินของนิติบุคคลมาใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองไปหักเป็นค่าลดหย่อน และค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีเงินได้ตามประมวล

รัฐากรได้ โดยบุคคลธรรมดาสามารถนำไปหักลดหย่อนได้ไม่เกินปีละ 5,000 บาท และนิติบุคคลสามารถนำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ปีละไม่เกิน 20,000 บาท

จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการให้การอุดหนุนพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในประเทศไทยนั้น ควรมีการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา สภาพของปัญหา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับว่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะเฉพาะของพรรคการเมือง และวิวัฒนาการของกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นในการให้การอุดหนุนพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษามาตรการในการให้การอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทราบแนวความคิดในการให้การอุดหนุนพรรคการเมือง
3. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เหมาะสมแก่พรรคการเมืองและผู้บริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมือง

1.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษาโดยค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ โดยรวบรวมจากกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยทั้งของไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความจำเป็นในการให้การอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐและเอกชน ศึกษามาตรการอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงพื้นฐานทางด้านการเมืองและโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อทราบถึงแหล่งรายได้และรายจ่ายของพรรคการเมือง และการควบคุมการแสวงหารายได้ การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมือง รวมทั้งมาตรการอุดหนุนพรรคการเมืองในประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อวิเคราะห์ระบบภาษีอากรในประเทศไทยกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกรณีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองของประเทศไทย