

วิเคราะห์การนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง

แนวความคิดในการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองมีรายรับเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่ใช่เรื่องใหม่ในประเทศไทย ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ก็ได้พยายามผลักดันให้มีกฎหมายออกมารองรับกรณีดังกล่าวตลอดมา เนื่องจากการปล่อยให้พรรคการเมืองหารายได้แต่เพียงลำพัง ในขณะที่รายได้ของพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาไม่มากนัก อันได้แก่ เงินค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรค เงินบริจาคจากภาคเอกชน หรือเงินอุดหนุนจากบุคคลสำคัญภายในพรรคซึ่งมีตำแหน่งสำคัญหรือมีธุรกิจขนาดใหญ่ หรือใช้วิธีอื่น ๆ เช่น การจัดกิจกรรมระดมทุนในการหาเงินกองกลางเข้าพรรคนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยพรรคการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนมาก หรือเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่อันเป็นที่รู้จักย่อมมีความเข้มแข็งและได้เปรียบพรรคการเมืองรายเล็ก ๆ ในการหารายได้มารองรับกับรายจ่าย ทำให้พรรคเล็กอ่อนแอ ขาดความเข้มแข็งทางการเมืองเนื่องจากขาดแคลนเงินอุดหนุน อันนำไปสู่การผูกขาดและเผด็จการทางการเมือง ขาดความเป็นประชาธิปไตย และทำให้อุดมการณ์ทางการเมืองขาดความหลากหลาย

การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายนับเป็นเรื่องสำคัญในการหล่อเลี้ยงพรรคให้สามารถดำรงและดำเนินกิจกรรมอยู่ได้และเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม รายได้จากเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรคนับว่าเป็นจำนวนน้อยมากหากจะเทียบกับรายได้อื่น ในขณะที่เงินบริจาคจากภาคเอกชนตามความสมัครใจอาจนำไปสู่ความผูกพันกับกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนเงินอุดหนุนจากบุคคลสำคัญภายในพรรคซึ่งมีตำแหน่งสำคัญหรือมีธุรกิจขนาดใหญ่หรือวิธีการได้มาซึ่งรายได้อื่น ๆ เช่น การจัดกิจกรรมระดมทุนในการหาเงินกองกลางเข้าพรรค ก็อาจไม่มีความแน่นอน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องขอรับการบริจาคจากเอกชน ซึ่งหากเป็นการบริจากรายย่อย ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ และเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยผ่านทางตัวแทน แต่ถ้าเป็นการให้การสนับสนุนจากผู้บริจาคที่ให้การบริจาคเป็นจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และนำไปสู่การครอบงำในทางการเมืองในที่สุด

4.1 วิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของพรรคการเมืองและสัดส่วนการอุดหนุนทางภาษี

หากจะพิจารณารายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองจากงบการเงินของพรรคการเมือง อันเป็นเอกสารแสดงรายการรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง เพื่อทราบรายละเอียดเกี่ยวกับ

รายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง โดยจะได้ยกตัวอย่างบางพรรคการเมืองที่ได้ยื่นงบการเงินต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปี 2548¹ ดังต่อไปนี้

1. พรรคประชาธิปัตย์

มีรายรับทั้งสิ้น 158,183,477.79 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายรับจากเงินบริจาค	38,013,707.50 บาท
รายรับจากเงินสนับสนุนของ กกต.	68,558,340.05 บาท
รายรับจากการจัดกิจกรรมระดมทุน	43,478,347.50 บาท
รายรับจากการจัดกิจกรรมอื่น	6,453,287.89 บาท
รายรับจากการขายของที่ระลึก	1,453,200.00 บาท
รายรับเงินทำบุญพรรค	74,709.00 บาท
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	130,090.08 บาท
รายรับอื่น ๆ	21,795.77 บาท

สำหรับรายได้ที่มาจากเงินบริจาคนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เงินบริจาคของ ส.ส.	10,575,000.00 บาท
เงินบริจาคคณะกรรมการบริหาร	640,000.00 บาท
เงินบริจาค สก/สข	1,069,500.00 บาท
เงินบริจาคผู้ว่าและทีมงาน	311,700.00 บาท
เงินบริจาคทั่วไป	25,146,310.00 บาท
เงินบริจาคเพื่อสาขาพรรค	271,197.50 บาท

มีรายจ่าย 156,809,169.63 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายจ่ายบริหารตามโครงการ กกต.	29,684,731.44 บาท
รายจ่ายในการเลือกตั้ง	63,943,881.15 บาท
รายจ่ายค่าบริหารสำนักงานใหญ่	49,733,022.35 บาท
รายจ่ายค่าบริหารสาขาพรรค	13,447,534.69 บาท

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพรรคมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย 1,374,308.16 บาท โดยในปัจจุบันพรรคประชาธิปัตย์ มีจำนวนสมาชิก ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 จำนวน 4,095,493 คน

¹ รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2548, สำนักงานกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มิถุนายน 2550)

2. พรรคชาติไทย

มีรายรับทั้งสิ้น 1,511,488.75 บาท โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

รายได้บำรุงพรรคของสำนักงานใหญ่	250.00 บาท
รายได้บำรุงพรรคของสำนักงานสาขา	427,995.56 บาท
รายได้จากการบริจาค	755,500.00 บาท
รายได้ดอกเบี้ยรับของสำนักงานใหญ่	327,742.81 บาท
รายได้ดอกเบี้ยรับของสำนักงานสาขา	0.38 บาท

มีรายจ่าย 20,258,424.51 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานใหญ่	8,253,325.76 บาท
ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสาขา	874,058.40 บาท
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง	11,131,040.35 บาท

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพรรคมีรายรับต่ำกว่ารายจ่าย 18,746,935.76 บาท โดยในปัจจุบัน

พรรคชาติไทยมีจำนวนสมาชิก ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 จำนวน 2,642,237 คน

3. พรรคเกษตรกรไทย

มีรายรับทั้งสิ้น 207,700 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายได้จากเงินกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง	183,700.00 บาท
รายได้จากเงินบริจาค	24,000.00 บาท

มีรายจ่าย 299,413 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ค่าใช้จ่ายในการประชุม	41,200.00 บาท
ค่าเช่าสำนักงานใหญ่	60,000.00 บาท
ค่าเช่าสำนักงานสาขา	24,000.00 บาท
ค่ารับรอง	128,532.00 บาท
ค่าวัสดุอุปกรณ์	3,600.00 บาท
ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์	34,000.00 บาท
ค่าธรรมเนียม	81.00 บาท
ค่าสอบบัญชี	8,000.00 บาท

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพรรคมีรายรับต่ำกว่ารายจ่าย 91,713 บาท โดยในปัจจุบันพรรคเกษตรกรไทย

มีจำนวนสมาชิก ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 จำนวน 8,789 คน

4. พรรคพลังประชาชน

มีรายรับทั้งสิ้น 869,006.34 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายได้จากการบริจาค	128,302.70 บาท
รายได้ค่าบำรุงพรรค	0.00 บาท
รายได้เงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงาน	740,700.00 บาท
รายได้เงินสนับสนุนค่าสาธารณูปโภค	0.00 บาท
รายได้อื่น	3.64 บาท

สำหรับรายได้ที่มาจากเงินบริจาค่นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การรับบริจาคเงินสดจากบุคคลอื่นจำนวน	55,000.00 บาท
การรับบริจาคเงินส่วนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง	33,702.70 บาท
การรับบริจาคกรณีบุคคลอื่นนำทรัพย์สินมาให้ใช้	39,600.00 บาท

มีรายจ่ายทั้งสิ้น 882,512 บาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ค่าใช้จ่ายตามโครงการและแผนงาน	740,700.00 บาท
ค่าสอบบัญชี	12,000.00 บาท
ค่าถ่ายเอกสาร	620.00 บาท
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	740.00 บาท
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	2,150.00 บาท
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง	53,000.00 บาท
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจากการบริจาค	63,702.70 บาท
ค่าเช่าสาขาพรรคจากการบริจาค	9,600.00 บาท

ซึ่งจะเห็นว่าพรรคมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย 13,506.36 บาท และในปัจจุบันพรรคพลังประชาชนมีจำนวนสมาชิก ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 จำนวน 7,840 คน

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากแหล่งรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองแล้วจะพบว่าพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างมากไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายของสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ในขณะที่รายรับมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายรับที่เป็นกอบเป็นกำที่พอจะคาดหวังได้ของพรรคการเมืองก็มาจากเงินบริจาค่นั้นเอง ซึ่งพรรคการเมืองที่เป็นพรรคขนาดใหญ่หรือพรรคที่มีบุคคลสำคัญเป็นหัวหน้าพรรคย่อมมีรายได้จากการบริจาคมากกว่าพรรคที่เป็นพรรคขนาดกลางหรือพรรคขนาดเล็ก หรือมีหัวหน้าพรรคเป็นที่รู้จักของประชาชนน้อยกว่า ซึ่งการนำมาตรการในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยนำมาตรการทางภาษีมาใช้นั้น อาจก่อให้เกิดการอุดหนุนรายได้ให้แก่พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. มาตรการในการกำหนดให้ผู้เสียภาษีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถเลือกบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นจำนวน 100 บาท โดยผู้เสียภาษีจะต้องแสดงความประสงค์ในแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ในแต่ละปีตามมาตรา 58 นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้เสียภาษีทุกคนสามารถเลือกบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่มีคติและนโยบายในทางการเมืองตรงตามความคิดในทางการเมืองของตน โดยเป็นการให้การสนับสนุนโดยตรงแก่พรรคการเมืองนั้น ๆ แล้วให้กรมสรรพากรนำเงินที่ได้รับนั้นส่งให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองต่อไป อันเป็นการไม่จำกัดฐานของการบริจาคโดยให้ผู้เสียภาษีที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการสามารถให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองใดก็ได้ และเป็นการรวบรวมเงินบริจาครายย่อยซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการครอบงำพรรคการเมือง

หากพิจารณาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านๆ มาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามฐานข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยล่าสุด ซึ่งมีการสำรวจและปรับปรุงจากจำนวนผู้ที่ได้แจ้งเพิ่ม-ถอนชื่อจากสำนักงานทะเบียนอำเภอและสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นทุกแห่งรวมทั้งจากทะเบียนบ้านกลางด้วย เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น รวม 44,002,593 คน และได้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 32,759,009 คน² เป็นที่น่าเสียดายว่า จากการสอบถามไปยังกรมสรรพากร พบว่ากรมสรรพากรยังไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลจำนวนผู้เสียภาษีที่มีสิทธิเลือกตั้ง คือ เป็นผู้มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป อาจเนื่องมาจากหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรให้มีความสอดคล้องกัน อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ คือ ภายในวันที่ 8 ตุลาคม 2551

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีหน้าที่ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเสียภาษีอากรตามรายงานสถิติแยกตามชั้นเงินได้พึงประเมิน ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 6,450,779 ราย โดยคาดหมายว่าผู้เสียภาษีเหล่านั้นมีความประสงค์จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามความนิยมของตนรายละ 100 บาท จะมีเงินภาษีที่จะต้องนำไปจ่ายให้แก่พรรคการเมืองตามที่ต้องการเป็นจำนวน 645,077,900 บาท และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีและได้แสดงความประสงค์จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองรายละ 100 บาท ก็จะมีเงินภาษีที่ถูกนำมาใช้ในกรณีดังกล่าวเป็นจำนวน

² คณะกรรมการการเลือกตั้ง, จดหมายข่าวสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข่าวที่ 236, 25 ธันวาคม 2550

4,400,259,300 บาท หรือหากเทียบจากจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมามีที่ต้องนำไปจ่ายให้แก่พรรคการเมืองตามที่แสดงความประสงค์เป็นจำนวน 3,275,900,900 บาท ซึ่งหากพิจารณาจำนวนพรรคการเมืองจากข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 68 พรรค แล้วจะพบว่า มีเพียงพรรคใหญ่ๆ ที่ได้รับความนิยมเพียงไม่กี่ 10 พรรคเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการแสดงเจตนาบริจาคภาษีในกรณีนี้น่าจะตกเป็นรายได้ให้แก่พรรคใหญ่ๆ ที่ได้รับความนิยม โดยพรรคเล็กพรรคน้อยอาจจะได้รับจากผู้ที่มีความประสงค์จะให้การสนับสนุนพรรคของตนเท่านั้นหรือบางพรรคอาจไม่ได้รับการบริจาคเลย

อย่างไรก็ดี การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยโดยการกำหนดให้ผู้เสียภาษีสามารถเลือกที่จะนำเงินบริจาคให้พรรคการเมืองโดยยื่นพร้อมแบบแสดงรายการเสียภาษีนั่นอาจเป็นการนำผู้เสียภาษีที่มีความสนใจในทางการเมืองในวิถีทางประชาธิปไตยเข้ามาในระบบสนับสนุนระบบการจัดเก็บภาษี เนื่องจากเป็นการหักเงินภาษีที่ต้องเสียอยู่แล้วนำไปส่งให้แก่พรรคการเมือง โดยไม่ต้องชำระเงินภาษีเพิ่มเติม และเป็นไปตามความสมัครใจ ซึ่งเมื่อมีรายรับจากการบริจาคก็เป็นผลดีต่อ พรรคการเมืองในประเทศไทยที่จะมีรายได้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐไม่ต้องนำเงินไปให้การอุดหนุนโดยตรง เพียงแต่ให้การอุดหนุนโดยอ้อมโดยใช้มาตรการทางภาษี และยอมเสียรายได้ในการได้รับเงินภาษีจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองโดยตรงเพื่อชักจูงให้ผู้เสียภาษีมีส่วนร่วมในการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีคตินโยบายของพรรคตรงกับความต้องการของตนให้สามารถดำรงอยู่ได้

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในมาตรา 76 ได้มีบทบัญญัติพิเศษเพิ่มให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคตาม มาตรา 58 อีกร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ได้รับจากการแสดงเจตนารวมกัน และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของวงเงินที่กองทุนจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองในปีนั้น หากสูงกว่าจำนวนวงเงินที่กองทุนจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองให้ลดการจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองเป็นสัดส่วนกัน และเนื่องจากเงินที่ได้รับมาใช้ในการอุดหนุนซึ่งมาจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองนั้นส่วนหนึ่งเป็นเงินงบประมาณ การนำมาตรการนี้มาใช้ย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวถือเป็นกรณีที่รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจนเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมจากประชาชน ซึ่งจะได้รับเงินรางวัลเพิ่มเป็นพิเศษโดยรัฐจ่ายสมทบเพิ่มเติมให้อีกร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคทั้งหมดจากการแสดงเจตนาบริจาคร้อยละ 100 บาท ของประชาชนผู้เสียภาษีตามมาตรา 58 เพื่อสนับสนุน

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มเติมจากการที่พรรคได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองในกรณีปกติซึ่งได้รับจัดสรรเป็นรายปีตามมาตรา 75

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบตามตัวอย่างข้างต้นว่ารัฐจะต้องนำเงินภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียให้รัฐจำนวน 645,077,900 บาท ตามจำนวนผู้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี หรือ 4,400,259,300 บาท ตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือ 3,275,900,900 บาท ตามจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมาคำนวณ รัฐก็จะต้องนำออกเงินสมทบอันนำมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินอีกจำนวน 32,253,895 บาท หรือ 22,002,965 บาทหรือ 163,795,045 บาท เพื่อสมทบให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคตามความประสงค์ของผู้เสียภาษี

3. มาตรา 48 กำหนดให้รายได้และทรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งมีผลเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

เนื่องจากรายรับของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปตามมาตรา 53 ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ โดยรายได้หลัก ๆ ของพรรคการเมือง ก็มาจากเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเงินได้จากการจำหน่ายสินค้าและบริการของพรรคการเมือง เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการจัดกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมืองหรือที่ได้รับจากการบริจาคเงินอุดหนุนจากกองทุน ดอกผลของเงินและรายได้จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ซึ่งการหารายได้ต่าง ๆ นอกจากเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองนั้นจะต้องเป็นไปตามที่นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดด้วย

นอกจากนี้พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการจัดองค์กร การดำเนินกิจการ และข้อบังคับก็ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหน้าที่ของรัฐในการให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 87³

³ มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและคงอยู่ได้ตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย รัฐจึงยอมยกเว้นที่จะไม่จัดเก็บภาษีจากพรรคการเมืองโดยยอมเสียรายได้ดังกล่าว อันต่างจากการดำเนินกิจการของมูลนิธิและสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่ามูลนิธิหรือสมาคมมิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหากำไร และมักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลและสาธารณะประโยชน์ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการทำหน้าที่ในแต่ละด้านภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของมูลนิธิหรือสมาคมนั้น ๆ ทำให้รัฐประหยัดเงินงบประมาณและเป็นการกระจายบริการสาธารณะให้ทั่วถึง ซึ่งเดิมมูลนิธิหรือสมาคมก็ไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้ แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2535 ได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การ สาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษาตามมาตรา 47 (7) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 กำหนดให้มูลนิธิหรือสมาคมที่ทำการค้าหรือหากำไรอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรมาตรา 39 (3) ซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีเมื่อเป็นมูลนิธิ

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

หรือสมาคมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลตามมาตรา 47 (7) (ข) เท่านั้น โดยในการเสียภาษีเงินได้ของมูลนิธิหรือสมาคมนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มูลนิธิหรือสมาคมต้องเสียภาษีเงินได้จากยอดขายได้ก่อนหักรายจ่ายใด ๆ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บจากฐานกำไรสุทธิได้ดังเช่น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนทั่วไป โดยฐานรายได้นั้นจะมาจากรายได้ทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ ดอกเบี้ย ค่าเช่า หรือเงินปันผล เป็นต้น โดยอัตราภาษีและการคำนวณภาษีของมูลนิธิและสมาคมมีดังนี้ คือ เงินได้ประเภทที่ 8 อันได้แก่ เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่งหรือการอื่น ๆ เสียร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย และเงินได้อื่น ๆ เสียร้อยละ 10 ของรายได้ก่อนหักรายจ่าย ซึ่งการจัดเก็บภาษีเงินได้ของมูลนิธิหรือสมาคมทั้งหลายนั้นก็มิมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการผลักดันให้มูลนิธิหรือสมาคมทั้งหลายดำเนินกิจกรรมในทางสาธารณกุศลโดยแท้จริง มิใช่เพียงตั้งมูลนิธิหรือสมาคมขึ้นมาเพื่อหาผลประโยชน์ในทางภาษี หรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น โดยมูลนิธิหรือสมาคมดังกล่าวจะได้มาดำเนินการขอเป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมโดยหากมีการบริจาคให้แก่มูลนิธิหรือสมาคมดังกล่าวก็จะสามารถนำไปหักลดหย่อนในการเสียภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาหรือ นิติบุคคลได้อีกด้วย อันมีผลทำให้มูลนิธินั้นสามารถมีรายรับเพียงพอในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองและมูลนิธินั้นต่างก็เป็นองค์กรที่สมควรได้รับการสนับสนุนเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญเช่นเดียวกัน โดยพรรคการเมืองเป็นองค์กร ซึ่งจำต้องมีเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่มูลนิธิหรือสมาคมก็ช่วยทำหน้าที่ในการดำเนินงานสาธารณประโยชน์อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าบทบัญญัติตามมาตรา 48 นี้แท้จริงแล้วอาจไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างละเอียดแล้วในบทที่ 3 อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีบทบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความนั่นเอง

4.2 รูปแบบที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง

ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ผู้เสียภาษีที่เป็นบุคคลธรรมดาสามารถแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีโดยระบุชื่อพรรคการเมือง ซึ่งตนมีความประสงค์จะบริจาคภาษีให้จำนวน 100 บาท ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดในมาตรา 58 และการกำหนดมาตรการให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนำเงินที่บริจาคไปหัก

เป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร โดยยินยอมให้หักในกรณีบุคคลธรรมดาไม่เกิน ปีละ 5,000 บาท และในกรณีนิติบุคคลปีละไม่เกิน 20,000 บาท ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดี กรมสรรพากรประกาศกำหนดตามมาตรา 61 เป็นการกำหนดให้ผู้บริจาคสามารถนำเงินภาษีที่ตน ได้เสียไปบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามที่ตนมีความประสงค์จะอุดหนุนอันเป็นการมีส่วนร่วมใน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง หรือเป็นการที่รัฐยินยอมให้ผู้เสียภาษีที่บริจาคให้แก่ พรรคการเมืองมาบรรเทาภาระภาษีที่ต้องเสียได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ดี กฎหมายก็ได้ มีการจำกัดเพดานในการบริจาคของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไว้ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อปี ตามมาตรา 59 เพื่อป้องกันการครอบงำพรรคการเมือง โดยกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากเงินบริจาค ก้อนใหญ่ ย่อมนำมาซึ่งข้อแลกเปลี่ยนในรูปแบบต่าง ๆ

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการนำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนหรือหักเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อเสียภาษี เงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามมาตรา 58 และมาตรา 61 นั้น แยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ตามมาตรา 58 เนื่องจากการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยแสดง เจตนาในแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี โดยให้ผู้เสียภาษีที่ประสงค์ จะให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองใดระบุชื่อพรรคการเมืองที่ตนประสงค์จะบริจาคภาษี จำนวน 100 บาท ให้จำนวน 1 พรรคการเมือง และให้กรมสรรพากรจัดทำรายชื่อพรรคการเมืองที่ ได้รับบริจาคพร้อมจำนวนเงินที่ได้รับส่งให้แก่นายทะเบียน และโอนเงินดังกล่าวให้กองทุนเพื่อให้ กองทุนโอนต่อไปให้พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคตามมาตรา 58 ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และภายใน ระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและกรมสรรพากรจะได้ตกลงกันนั้น

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้กรมสรรพากรนำเงินที่ผู้เสียภาษีแสดงความ ประสงค์จะบริจาคจำนวน 100 บาท จากเงินภาษีที่ต้องเสียไปให้แก่พรรคการเมืองนั้น อาจมีปัญหา ตามมาตรา 24⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีหลักการที่จะให้เงินทุก

⁴ มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ ทรัพย์สิน หรือเกิดดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตาม ระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายใน กิจกรรมของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่าย

ประเภทที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลัง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติยกเว้นเงินบางประเภทให้ไม่ต้องนำส่งคลังเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับ มาตรา 4⁵ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดให้บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระ

ในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

⁵ มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

ให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีที่รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ดังนั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้กรมสรรพากรได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำเงินที่ประชาชนผู้เสียภาษีแสดงความประสงค์จะบริจาคดังกล่าวส่งเข้าสู่คลัง ดังนั้น กรมสรรพากรจึงสามารถรวบรวมเงินบริจาคที่ได้รับจากการแสดงเจตนาดังกล่าวส่งให้แก่ฝ่ายทะเบียนและกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อส่งต่อให้แก่พรรคการเมืองต่อไปได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อันเป็นการชักจูงให้ผู้เสียภาษีมีจิตสำนึกในทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั่นเอง

สำหรับรูปแบบของกฎหมายนั้นควรกำหนดเป็นประกาศอธิบดีกรมสรรพากรตามประมวลรัษฎากรมาตรา 56 และมาตรา 56 ทวิ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้พึงประเมิน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแสดงเจตนาเพื่อบริจาคเงินจำนวน 100 บาท จากเงินภาษีที่จะต้องเสียให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งตามความประสงค์ของผู้เสียภาษีในแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขประมวลรัษฎากร เนื่องจากเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดและกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วง มีความคล่องตัว และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายที่สำคัญของภาษีเงินได้ เช่น การลดอัตราภาษีหรือการยกเว้นภาษี การกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้ประเภทต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณภาษีเงินได้ หรือการกำหนดยกเว้นเงินได้จากการจัดเก็บภาษีซึ่งควรผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภา⁶

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

⁶ จิรศักดิ์ รอดจันทร์, “ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายภาษีลำดับรอง” *สรรพากรสาส์น*, ปีที่ 55 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2551), น. 63-74.

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รายละเอียดของประกาศอธิบดีเกี่ยวกับการกำหนดแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้พึงประเมินสำหรับบุคคลธรรมดาไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของรายได้ต่อไป

(1) กำหนดให้ผู้เสียภาษีสามารถแสดงความประสงค์ให้การบริจาคเงินภาษีจำนวน 100 บาท โดยกรอกรายชื่อพรรคการเมืองตามที่คุณเสียภาษีแสดงความประสงค์จะให้การบริจาค

(2) หากผู้เสียภาษีไม่ประสงค์จะนำเงินภาษีบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดก็ให้แสดงเจตนาลงในช่องไม่แสดงความประสงค์จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใด

การกำหนดรายละเอียดดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นการชี้นำผู้เสียภาษีแล้วว่าจะบริจาคให้พรรคการเมืองใด ยังเป็นการให้ผู้เสียภาษีมีความเป็นอิสระในการเลือกพรรคการเมืองที่ตนประสงค์จะให้การสนับสนุนโดยอิสระ และไม่เป็นการบังคับผู้เสียภาษีอีกด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้กรมสรรพากรส่งเงินบริจาคให้แก่นายทะเบียนเพื่อโอนเงินดังกล่าวเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และให้กองทุนโอนเงินที่มีผู้แสดงความประสงค์จะบริจาคให้พรรคการเมืองต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและกรมสรรพากรจะได้ตกลงกันนั้น เป็นเพียงการกำหนดระเบียบการส่งเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและกรมสรรพากรจะได้ตกลงกัน ส่วนเงินที่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้รับและต้องนำส่งให้แก่พรรคการเมืองตามที่คุณบริจาคประสงค์จะให้การสนับสนุนนั้น กองทุนนั้นจะต้องดำเนินการกำหนดระเบียบของกองทุนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่ออุดหนุนแก่พรรคการเมืองต่อไป

2. หลักเกณฑ์ตามมาตรา 61 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำเงินจำนวนที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนในประมวลรัษฎากร โดยให้หักลดหย่อนในกรณีบุคคลธรรมดาไม่เกินปีละ 5,000 บาท และในกรณีนิติบุคคลไม่เกินปีละ 20,000 บาท ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

ในกรณีนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวอาจคลาดเคลื่อนเล็กน้อย ซึ่งอาจเกิดจากความรีบเร่งในการตราบทบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ควรจะเป็นการกำหนดให้ผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถนำเงินบริจาคมาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและผู้บริจาคเงินที่เป็นนิติบุคคลสามารถนำเงินบริจาคมาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามลำดับ

สำหรับบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าลดหย่อนการบริจาคไว้ในมาตรา 47 (7) ในกรณีของบุคคลธรรมดา และกำหนดการบริจาคที่สามารถถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ ไว้ในมาตรา 65 ตรี (3) ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 47 เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้วเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ให้หักลดหย่อนได้อีกต่อไปนี้

(7) เมื่อได้หักลดหย่อนตาม (1) หรือ (6) แล้วเหลือเท่าใด ให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาดังต่อไปนี้ โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น

(ก) เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ

(ข) เงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาล และสถานศึกษาอื่นนอกจากที่กล่าวใน (ก) ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 65 ตี รายการต่อไปนี้ ไม่ให้ถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ

(3) รายจ่ายอันมีลักษณะเป็นการส่วนตัว การให้โดยเสน่หา หรือการกุศล เว้นแต่รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะ หรือเพื่อการสาธารณประโยชน์ตามที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยอนุมติรัฐมนตรี สามารถหักเป็นรายจ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ โดยรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะต้องเป็นการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้องค์การหรือสถาบันซึ่งอำนวยการหรือดำเนินการส่วนรวม โดยบริจาคให้แก่สถานศึกษา สถานพยาบาลของทางราชการ หรือขององค์การของรัฐบาล วัดวาอาราม หรือองค์การกุศลสาธารณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นการบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะทั้งสิ้น นอกจากนี้ แม้จะเป็นการบริจาคให้องค์การหรือหน่วยงานอื่น หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะแล้วก็สามารถนำมาหักเป็นรายจ่ายได้เช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในโครงสร้างของกฎหมายปัจจุบันกำหนดองค์กรที่ผู้เสียภาษีจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการบริจาคไว้โดยเฉพาะ โดยหากเป็นการบริจาคให้องค์การอื่น ๆ ก็จะไม่สามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนหรือค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้ เนื่องจากรัฐมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือให้องค์การต่าง ๆ เหล่านั้น อันได้แก่ สถานศึกษา สถานพยาบาลของทางราชการหรือองค์การของรัฐบาล วัดวาอาราม หรือองค์การสาธารณกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะในประเทศไทยเท่านั้น และรายได้ของมูลนิธิจะต้องมิใช่เป็นการได้มาจากการซื้อขายหรือการให้บริการโดยมีค่าตอบแทนเป็นปกติธุระ เว้นแต่การซื้อขายหรือการให้บริการนั้นเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา การสถานพยาบาล หรือการสังคมสงเคราะห์ และไม่นำรายได้ดังกล่าวไปจ่ายในทางอื่น อันเป็นการช่วยเหลือรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐได้กำหนดมาตรการให้องค์การต่าง ๆ เหล่านั้นได้รับการช่วยเหลือ โดยกำหนดให้การได้รับการบริจาคโดยจงใจให้ผู้บริจาคได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อย่างไรก็ดี หากเป็นการบริจาคให้องค์การอื่น ๆ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ข้างต้น ก็ถือว่าเป็นการให้โดยเสน่หา และต้องห้ามนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนหรือ

ค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษี ดังจะเห็นได้จากข้อหาหรือของกรมสรรพากรเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่
นิติบุคคลต่าง ๆ ว่าจะสามารถนำการบริจachtenั้นมาหักเป็นค่าลดหย่อนหรือค่าใช้จ่ายเพื่อคำนวณ
ภาษีได้หรือไม่ นอกจากนี้จากการตรวจสอบพบว่า ได้มีการหารือในกรณีที่มูลนิธิได้ยื่นคำร้องต่อ
นายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้ผู้บริจาคเงินให้แก่มูลนิธิทั่วประเทศที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้ประกาศ
กำหนดรายชื่อให้เป็นองค์การสาธารณกุศลหรือสถานสาธารณกุศลมีสิทธินำเงินบริจาคมาหักเป็น
ค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทุกมูลนิธิ ซึ่งกรมสรรพากรมี
ความเห็นว่าการประกาศกำหนดให้มูลนิธิทั่วประเทศที่เข้าหรือไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติ
ของประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่อง หลักเกณฑ์การ
พิจารณาประกาศกำหนดองค์การ สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษา ตาม
มาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตาม
ความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม
(ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 เพื่อให้ผู้บริจาคเงินให้แก่มูลนิธิดังกล่าวมีสิทธินำเงินบริจาคมาหักเป็น
ค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทุกมูลนิธิตามข้อเสนอของ
มูลนิธินั้นไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 47 (7) แห่ง
ประมวลรัษฎากร ซึ่งได้กำหนดหลักการผ่อนผันทางภาษีอากรไว้เฉพาะเงินที่บริจาคเพื่อการ
สาธารณะกุศลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง และยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่
มูลนิธิอื่น ๆ ที่เข้าหลักเกณฑ์และได้รับการประกาศอันจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารภาษีอากร
รวมทั้งมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของรัฐ⁷

เนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์การทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลาง
ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชน เพื่อถ่ายทอด
และเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐ โดยการที่พรรคส่งผู้สมัครลงรับ
เลือกตั้ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น
พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นและขาดไม่ได้สำหรับการปกครองในระบอบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม
แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะกำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง
สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายในการ
คำนวณเพื่อเสียภาษีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้ แต่เนื่องจากประมวลรัษฎากรยังไม่ได้

⁷ หนังสือ กค 0811/ก.1366 เรื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากรณีขอให้ผู้บริจาคเงิน
ให้แก่มูลนิธิทั่วไปที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้ประกาศกำหนดรายชื่อให้เป็นองค์การหรือสถานสา
ธารณกุศลมีสิทธิหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2543

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งเคยมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันแต่เนื่องจากยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลระชาการ การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองก็ยังไม่สามารถถือเป็นค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้ ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า ได้เคยมีการหารือมายังกรมสรรพากรเกี่ยวกับ กรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดได้มอบเงินสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อจัดกิจกรรมทางสังคมว่าเงินสนับสนุนดังกล่าว ห้างหุ้นส่วนมีสิทธินำมาถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิหรือไม่ ซึ่งกรมสรรพากรมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้โดยเสนหาและไม่ใช่อยจ่ายเพื่อหากำไรหรือเพื่อกิจการโดยเฉพาะของห้าง จึงนำมาถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิไม่ได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา 65 ตรี (3) และ (13) แห่งประมวลระชาการ⁸

นอกจากนี้พรรคการเมืองก็ไม่ใช่องค์การสาธารณกุศลซึ่งอธิบดีสามารถประกาศกำหนดให้การบริจาคได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เนื่องจากเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะในการดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การบริจาคให้พรรคการเมืองสามารถนำไปหักเป็นค่าลดหย่อนหรือค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีได้ตามประมวลระชาการ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องตีความว่า พรรคการเมืองถือเป็นองค์กรสาธารณกุศลสาธารณะที่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังและนำสามารถนำเงินที่บริจาคให้แก่พรรคการเมืองมาหักเป็นค่าลดหย่อนหรือรายจ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีได้หรือไม่ ดังนั้น เงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองจึงสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนหรือถือเป็นรายจ่ายที่ในการคำนวณกำไรสุทธิได้

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของประมวลระชาการแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจากประมวลระชาการได้กำหนดโครงสร้างเกี่ยวกับการบริจาคของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไว้แล้ว ตามมาตรา 47 (7) และมาตรา 65 ตรี (3) และเนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เป็นพิเศษจึงควรดำเนินการตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขประมวลระชาการโดยกำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำไปหักเป็นค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

1. กรณีบุคคลธรรมดา ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลระชาการในมาตรา 47 (7) โดยกำหนดให้เงินที่บริจาคแก่พรรคการเมืองสามารถนำไปหักลดหย่อน

⁸ หนังสือ ที่ กค 0706/9454 เรื่อง ภาษีเงินได้นิติบุคคล กรณีรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ ลงวันที่ 19 กันยายน 2550

ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยกำหนดวงเงินที่ผู้เสียภาษีสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ คือ ไม่เกินปีละ 5,000 บาท โดยเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (ค) ของมาตรา 47 (7) ในทำนองเดียวกับการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขความให้สอดคล้องกับมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งร่างดังกล่าวได้ตกไปเมื่อมีการประกาศยุบสภาในปี พ.ศ. 2549

“(ค) เงินที่บริจาคแก่พรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง แต่ไม่เกิน 5,000 บาท”

2. กรณีนี้ดิฉันบุคคล ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรในมาตรา 65 ตรี (3) เพื่อกำหนดให้การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่พรรคการเมืองถือเป็นรายจ่ายที่สามารถนำมาคำนวณกำไรสุทธิของนิติบุคคลได้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความแตกต่างจากองค์กรกุศลสาธารณะทั่วไป และมีข้อองค์การเพื่อการศึกษากิจการกีฬา ดังนั้น หากกำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอยู่ในหมวดหมู่เดียวกับองค์กรกุศลสาธารณะหรือการสาธารณะประโยชน์ทั่วไปหรือองค์กรเพื่อการศึกษากิจการกีฬาดังกล่าว อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจมีการไหลเวียนของเงินบริจาคไปสู่พรรคการเมืองหรือองค์กรต่าง ๆ อย่างใดอย่างหนึ่งมากเกินไปและทำให้องค์กรหนึ่งได้รับผลกระทบได้ คือ หากนิติบุคคลประสงค์จะบริจาคให้แก่ทั้งองค์กรสาธารณะกุศล องค์กรเพื่อการศึกษากิจการกีฬาและนิติบุคคลก็ต้องเลือกที่จะหักค่าใช้จ่ายจากองค์กรใดเป็นหลัก อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบริจาคให้แก่องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะทั้งระบบได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรโดยกำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองสามารถถือเป็นรายจ่ายที่สามารถนำมาหักเป็นรายจ่ายเพื่อคำนวณภาษีเงินได้เป็นการเฉพาะเป็นเอกเทศ แยกออกจากระบบการบริจาคให้แก่องค์กรกุศลสาธารณะ หรือองค์กรเพื่อการศึกษากิจการกีฬา โดยให้หักเพิ่มเติมได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และกำหนดวงเงินที่สามารถนำไปถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีได้เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 20,000 บาท ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแก้ไขมาตรา 65 ตรี (3) ดังต่อไปนี้

“มาตรา 65 ตรี รายการต่อไปนี้ไม่ให้ถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ

(3) รายจ่ายอันมีลักษณะเป็นการส่วนตัว การให้โดยเสนหา หรือการกุศล เว้นแต่รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณะตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ให้หักได้ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ รายจ่ายเพื่อการศึกษากิจการกีฬาตาม

ที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีให้หักได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ และรายจ่ายในการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้หักได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 20,000 บาท”

นอกจากนี้จะต้องแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย เช่น ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 44) เรื่อง การกำหนดรายจ่ายเพื่อการสาธารณะประโยชน์ รายจ่ายเพื่อการศึกษาและรายจ่ายเพื่อการกีฬาตามมาตรา 65 ตรี (3) แห่งประมวลรัษฎากร และคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป. 52/2537 เรื่อง ภาษีเงินได้นิติบุคคล การคำนวณรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณะประโยชน์ตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และรายจ่ายเพื่อการศึกษาหรือเพื่อการกีฬาตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีตามมาตรา 65 ตรี (3) แห่งประมวลรัษฎากรเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกำหนดรายจ่ายในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของนิติบุคคลด้วย

ซึ่งมาตรการเกี่ยวกับการบริจาดดังกล่าวเป็นการบริจาดจากผู้เสียภาษีรายย่อย ทั้งในกรณีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งเป็นการให้โดยไม่มีเงื่อนไข ปราศจากภาระผูกพันจากกลุ่มผลประโยชน์ เพราะจำนวนเงินที่ไม่มากนักไม่อาจครอบงำพรรคการเมืองได้ เนื่องจากมีข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนเงินบริจาดไว้ว่าจะต้องไม่เกิน 10 ล้านบาท ทั้งกรณีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ประกอบกับการกำหนดให้เปิดเผยการบริจาดจะทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้กลุ่มอิทธิพลใด และสะท้อนให้เห็นถึงความศรัทธาในพรรคการเมืองซึ่งมีอุดมการณ์และแนวความคิดตามนโยบายที่มีประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

นอกจากนี้ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 133 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่าการบริจาดโดยการแสดงเจตนาตามมาตรา 58 และการที่รัฐต้องจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองตามมาตรา 76 ให้มีผลใช้บังคับเมื่อครบ 1 ปีนับจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ประกอบกับมาตรา 140 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 58 และมาตรา 61 ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หากอธิบดีกรมสรรพากรดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการแทน และให้กรมสรรพากรถือปฏิบัติตามนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 8 ตุลาคม 2550 ดังนั้น กรมสรรพากรจึงต้องเร่งดำเนินการออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับให้รองรับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิฉะนั้น ประชาชนผู้เสียภาษีก็ไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ในการบริจาคเงินเพื่อให้อุดหนุนแก่พรรคการเมืองได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ดี เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ แม้ยังไม่มี

กฎหมายลูกตราขึ้น ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทันที โดยการร้องขอต่อศาล⁹ ดังนั้น ประชาชนผู้เสียภาษีอาจร้องขอต่อศาลให้รองรับสิทธิในกรณีดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 28 วรรคสามได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการสมควรพิจารณาจึงควรดำเนินการกำหนดบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวแทนกรมสรรพากรนั้นก็มิใช่อำนาจพิจารณาว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีอากร ย่อมไม่เข้าใจกลไกของระบบภาษีอากรดีพอ และอาจส่งผลกระทบต่อระบบการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศได้ ดังนั้น กรมสรรพากรจึงควรเร่งดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 58 และมาตรา 61 ขึ้นบังคับใช้ อันจะส่งผลต่อระบบการเงินของพรรคการเมืองโดยสามารถได้รับเงินบริจาคจากเอกชนตามความนิยมเพิ่มเติมจากการกำหนดให้พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียว ซึ่งเงินสนับสนุนดังกล่าวก็มีเงื่อนไขในการได้รับโดยหากพรรคการเมืองนั้นไม่ได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งก็อาจถูกลดเงินสนับสนุนหรือเลิกการสนับสนุนได้ ซึ่งมาตรการในการแสดงความประสงค์บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 58 และกรณีที่รัฐจะจัดเงินสนับสนุนสมทบให้ตามมาตรา 76 นี้จะเป็นการช่วยเหลือให้พรรคการเมืองมีทุนในการดำเนินกิจกรรมต่อไปได้

4.3 เงื่อนไขการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง

สำหรับเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริจาคของเอกชนและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ ดังต่อไปนี้

4.3.1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริจาคโดยเอกชน

มีเงื่อนไขในการบริจาคเพียงกำหนดเพดานที่จะเอกชนจะสามารถบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ไว้ในมาตรา 59 คือ ห้ามบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองพรรค

⁹ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (26 เมษายน 2550), น. 4

ใดพรรคหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านต่อปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเป็นพรรคให้แก่พรรคอื่น ๆ ด้วยก็สามารถบริจาคได้ ไม่จำกัดจำนวนพรรค แต่จะต้องไม่เกินพรรคละ 10 ล้านบาท นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดแต่เพียงวิธีการในการบริจาค เช่น หากเป็นการบริจาคเงินตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไปจะต้องบริจาคโดยวิธีการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อมในมาตรา 57 นอกจากนั้นจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการ เช่น การออกหลักฐานการรับบริจาค การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายให้ถูกต้อง และการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุมการได้รับการบริจาคของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินการเป็นไปตามหลักของความโปร่งใส ตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคจากเอกชนในกรณีอื่น ๆ ได้แก่

(1) มาตรา 65 ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอื่นอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) มาตรา 66 ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือเป็นการกระทำความผิดเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

(3) มาตรา 67 ห้ามมิให้สมาชิกซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง รับบริจาค หรือขอรับบริจาคจากผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิก เว้นแต่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) มาตรา 68 ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งหน้าที่เรียกรับหรือชักชวนให้มีการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง เว้นแต่การเข้าร่วมกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมืองโดยมิได้มีการกระทำการก่อนกิจกรรมดังกล่าวเริ่มขึ้น มิให้ถือว่าเป็นการต้องห้าม

(5) มาตรา 69 ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย

(ข) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(ค) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ในกรณีที่ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การพิจารณาตามอนุमतรานี้ ให้พิจารณาในวันก่อนวันที่บริจาคโดยให้ถือทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันก่อนวันที่บริจาค

(ง) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(จ) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาค เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (ง)

(ฉ) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) มาตรา 70 ห้ามมิให้บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามมาตรา 69 บริจาคแก่พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง

(7) มาตรา 71 ห้ามมิให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บริจาคแก่พรรคการเมือง โดยกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามมาตรา 71 ให้หมายถึงกิจการที่รัฐเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่ละคนทุกคน และจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของหุ้นส่วนหรือหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กฎหมายก็ได้กำหนดบทลงโทษไว้ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 114 กำหนดโทษของผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 57 มาตรา 59 หรือมาตรา 65 ไว้ว่าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ให้แก่พรรคการเมืองหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี

2. มาตรา 116 กำหนดโทษของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใด กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 66 มาตรา 67 หรือมาตรา 69 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 40,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี

3. มาตรา 117 นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองผู้ใด กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 40,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี

4. มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 70 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5. มาตรา 119 หัวหน้าหน่วยงานตามมาตรา 70 หรือกรรมการผู้มีอำนาจอนุมัติในนาม หน่วยงานดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 71 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.3.2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุนโดยรัฐ

มีเงื่อนไขในการให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองไว้โดยเป็นกรณีอุดหนุนผ่านกองทุน พัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งมีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิก สาขา และมีการ ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งโดยคิดคำนวณเงินอุดหนุนจากจำนวน คะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมือง ทุกพรรคได้รับในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนรวมกัน หรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่ง เขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตรวมกันทั่วประเทศ โดยหากพรรคการเมืองไม่ได้ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง หรือไม่ได้รับ เลือกตั้งก็จะมีผลการลดอัตราค่าให้เงินอุดหนุนลง หรือเลิกการให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้พรรคการเมือง ก็จะต้องจัดทำแผนการดำเนินการและแผนการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยื่นต่อนายทะเบียน พรรคการเมือง โดยแผนงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วย การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม นโยบายพรรค การประชุมตามข้อบังคับพรรค การดำเนินการของพรรคการเมืองตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การให้ความรู้ทางการเมืองและเรื่องอื่นๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชน ทั่วไป รวมถึงสถานะทางการเงินของพรรคในรอบปีที่รายงานอันประกอบไปด้วย รายรับและ รายจ่ายของพรรคจากแหล่งต่าง ๆ ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคและการดำเนินการอื่น ๆ ของ พรรค¹⁰

หากพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนการ ดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินของพรรค ให้นายทะเบียนเรียกคืนเงินสนับสนุนพร้อมดอกเบี้ย ตามกฎหมายและให้นำเงินที่เรียกคืนส่งเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ

¹⁰ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานการดำเนินการของพรรค การเมือง พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550

การเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยหากพรรคการเมืองใดไม่คืนเงินสนับสนุนแก่กองทุน กฎหมายยังได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนแก่กองทุนอย่างถูกหน้ร่วมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าในการให้เงินอุดหนุนนี้ กฎหมายกำหนดไว้เป็น 2 กรณี คือ ในส่วนของเงินบริจาคนั้น กฎหมายเพียงแต่กำหนดให้การบริจาคต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ส่วนการให้การอุดหนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง อันเป็นการนำเงินงบประมาณมาให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น กฎหมายได้กำหนดให้การอุดหนุนแก่พรรคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนก็มีหน้าที่จะต้องจัดทำแผนการดำเนินการและแผนการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองในแต่ละปียื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย และหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายก็มีบทกำหนดโทษเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยโทษที่กำหนดไว้มีทั้งโทษปรับจำคุก และเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากำหนดไว้ค่อนข้างเหมาะสมแล้ว เพื่อประโยชน์ในการควบคุมให้การรับและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองเกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย