

บทคัดย่อ

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการพัฒนากระบวนการเมืองของประเทศไทย ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องนี้ ซึ่งก่อนหน้าในประเทศไทยจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยยังไม่เคยมีการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองมาก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้พรรคการเมืองให้มีเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้ด้วยตนเองและสามารถที่จะพัฒนาพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินทุนจากกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยได้กำหนดให้มี “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ขึ้น เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ 1) เกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง 2) เกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับ 3) เกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง และ 4) เกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมือง และจากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐของต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ เยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น เพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้ในประเทศไทยแล้วพบว่า การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไทยโดยรัฐยังไม่เหมาะสม เพราะจากการนำหลักเกณฑ์ 4 ประการดังกล่าวมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินจัดสรรให้กับพรรคการเมือง ทำให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ทำให้มีการระดมสมาชิกพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ และมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง โดยไม่ได้ดำเนินการกิจการทางการเมืองมีเป้าหมายเพียงเพื่อที่จะนำเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวมาขอรับเงินอุดหนุนให้ได้จำนวนเงินอุดหนุนที่เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองในต่างประเทศไม่ใช่เกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสมาชิกและเกณฑ์การจัดสรรตามสาขาพรรคการเมืองมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินอุดหนุนดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงขอเสนอให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองที่มีความยุ่งยากซับซ้อนทั้งหมด โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองของระบบเยอรมันมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งได้แก่

1. พรรคการเมืองที่มีสิทธิจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐควรจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากพรรคการเมืองควรจะต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว จึงจะมีสิทธิได้เงินอุดหนุน แล้วควรที่จะต้องมีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ 0.5% ของคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) หรือหากไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออาจจะเป็นเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ 0.5% ของคะแนนเสียงแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สำหรับพรรคการเมืองที่ไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ 0.5% แต่ถ้าได้คะแนนเสียง 1 แสนคะแนนขึ้นไป ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ขอเสนอว่าควรจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนได้เช่นกัน

2. ให้พรรคการเมืองที่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำตามข้อ 1 แล้ว ได้เงินอุดหนุนตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้ โดยผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เสนอให้คะแนนเสียงละ 5 บาทต่อปี

3. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองต้องหาเงินช่วยเหลือตัวเองด้วยและต้องขอความสนับสนุนจากประชาชน มิใช่อยู่ได้โดยอาศัยเงินจากรัฐเท่านั้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเสนอให้มีการกำหนดวงเงินสูงสุดที่พรรคการเมืองจะได้รับในแต่ละปีโดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ไม่มากเกินไปกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองหาได้ในแต่ละปี ซึ่งเรียกว่าเพดานขั้นสูงสัมพัทธ์

4. การใช้จ่ายเงินที่พรรคได้รับอุดหนุนจากรัฐให้เป็นเสรีภาพของพรรคการเมือง โดยพรรคสามารถใช้จ่ายเงินได้เพียงแค่แสดงใบเสร็จรับเงินในการใช้จ่ายเงินและในการใช้จ่ายเงินนั้นให้ถือเป็นดุลยพินิจของพรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองเท่านั้นก็เพียงพอ คงไม่จำเป็นต้องให้พรรคการเมืองจัดทำโครงการและแผนงานประจำปีเพื่อขอรับการอุดหนุนเงินจากรัฐอีกต่อไป

5. การให้เงินอุดหนุนต้องเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยภายในพรรค ดังนั้นจึงต้องมีเงื่อนไขภายในพรรคซึ่งต้องปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องให้สมาชิกในเขตเลือกตั้งมีส่วนร่วม โดยในกรณีที่พรรคจะเสนอบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละครั้งจะต้องเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าจะไม่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วก็ตาม ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่า การอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐควรมีต่อไป โดยมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเสียใหม่ตามข้อเสนอที่ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้สรุปมาในข้างต้นและปรากฏรายละเอียดอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ABSTRACT

This study is related to the development of political party system of Thailand. It deals with a case study of the financial assistance to political parties. The study includes the problems of financial assistance to political parties by the State and legal principles in this issue. In the former time before Thailand promulgated the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), Thailand had never provided the financial assistance to political parties. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) applied the concepts relating to the financial support by the State to Thailand for the first time in order to support and promote the political parties to obtain capital to run all political activities by themselves and the particular parties can be developed to be the political institute where is strong and stable without any financial support only from the capitalist groups or interest groups.

From the study, it is found that the Thai legal provisions prescribe to establish the "Fund for the Political Party Development" to be used as the working capital and expenses in supporting the political parties and operating other activities relating to the political parties. In this regard, the four legal principles in allocating the financial assistance to the political parties are set forth as follows: 1) the allocation according to the numbers of the Members of Parliament in the political party; 2) the allocation according to the party list votes which are received by the political party; 3) the

allocation according to the number of members of the political party; 4) the allocation according to the number of branch offices of the political party. Moreover, from study of laws on the financial assistance to the political parties by the State in four foreign countries viz.: Germany, France, England and Japan in order to apply them to Thai laws, it is found that the financial assistance to the political parties by the State is not appropriate because the application of the said four principles as the criteria to calculate the money which needs to be allocated to the political parties causes the problems. That is to say, the members of political parties are increasingly sought quantitatively rather than qualitatively and the branch offices of political parties are inappropriately established. The political activities are not operated with the sufficient objectives to apply the said allocation criteria to request for the financial assistance in the increasing amount of financial assistance only. Apart from that, the principles and methods for the financial assistance to the political parties in other countries do not use the allocation according to the number of members and the allocation according to the branch offices of the political parties as the criteria in calculating the financial assistance.

Therefore, it is suggested that all of the principles and methods to support relating to the financial assistance to the political parties, which is more complex and complicated be repealed. In this regard, the principles and methods to allocate the financial assistance to the political parties in the German system should be applied

as the guidelines to amend, improve and change the system to allocate the financial assistance to the political parties as follows:

1. The political parties which are entitled to receive the financial assistance by the State should be the political parties which send the candidates in the particular election. Apart from this, the political parties which send the members to be candidates should be entitled to receive the financial assistance. The minimum criteria of votes which is 0.5 % of the party list votes should be applied and in the case where no members are sent to be candidates in the party list, the minimum criteria of votes which 0.5 % of the votes in the divided constituency

For the political parties which are not qualified with the minimum criteria which is 0.5 %, but if more than one hundred thousand votes are acquired, it is suggested that they should be entitled to receive the financial assistance as well;

2. The political parties which are qualified with the minimum criteria under Item 1 should also be entitled to receive the financial assistance according to the votes acquired. In this regard, it is suggested that one vote should get five baht per annum;

3. In order to encourage the political parties to seek for the self-supportive money and to ask for the support from general public, not only depending on the money from the State, it is suggested that the maximum credit line which are entitled by the political parties each year be provided. In this regard, the

political parties should receive the financial assistance from the State not more than the amount of money which can be sought by the political parties in each year. This is called the relative maximum ceiling;

4. It should be freedom of the political parties to spend the money which the parties received from the State. The parties should be able to spend money only with the presentation of the receipt for the expenditure. Moreover, in such expenditure, it shall be deemed enough to have the discretion of each political party. It is unnecessary anymore for the political parties to prepare the projects and annual plan to apply for the financial assistance from the State;

5. The financial assistance should strengthen the democracy within the party. Therefore, there must be the condition within the party which must be complied with. Particularly, in order to send the candidates to be elected, the participation should be given to the members in the constituency. In the case where the party nominates the persons to be candidates or sends the candidates to be elected in each election, the candidates should be persons who have been selected by the members of the party etc.

In conclusion, although there is no more the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), the author is of opinion that the financial assistance to the political parties by the State should be continued by amending and revising the principles and methods in the Organic Law of the Constitution on the Political Party as per the suggestion which is summed up by the author earlier and the details appear in this thesis.