



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์  
โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินของพรรคการเมือง

นักวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว

นางณัชชาภัทร อมรกุล

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2564

## คำนำ

รายงานการวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและรูปแบบในการจัดการทางการเงินของประเทศต่าง ๆ และประเทศไทย ทั้งในกรอบของกฎหมาย บทบาทของตัวแสดงที่สำคัญ และปัญหาและอุปสรรค หรือความท้าทายของระบบการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินพรรคการเมืองของประเทศไทย

ในการทำงานชิ้นนี้ผู้เขียนได้พบกับความท้าทายมากมาย เพราะแม้ว่าการเงินจะเป็นกลไกที่สำคัญในการทำองค์กรพรรคการเมือง แต่งานวิชาการในเรื่องการเงินพรรคการเมืองยังมีค่อนข้างจำกัดทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างเปิดเผยบัญชีรับ-จ่ายของตนตามที่กำหนดไว้ในทางกฎหมายเท่านั้น เป็นการยากยิ่งในการที่จะค้นหาข้อมูลที่อยู่นอกเหนือบัญชี ยิ่งในสถานะของโรคระบาดในปัจจุบัน ทำให้เป็นเรื่องที่ยากยิ่งที่จะเข้าถึงบุคคลหรือข้อมูลที่ไม่เป็นสาธารณะ แม้แต่ในเรื่องของการขอความคิดเห็น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินผู้เขียนยังต้องสร้างความไว้วางใจอย่างมากให้กับผู้ให้ข้อมูลในเรื่องที่จะนำข้อมูลมาใช้ แต่แม้จะมีอุปสรรคดังกล่าว ผู้เขียนก็ไม่ย่อท้อ เพราะตระหนักว่า การเงินในพรรคการเมืองมีความสำคัญที่จะสร้างให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่จะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงและเป็นเสาหลักในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้เป็นหนึ่งในอิฐก้อนเล็ก ๆ ที่จะร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ในการสร้างสรรค์อนาคตของการเมืองที่ดีให้กับทุก ๆ คน

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายชุตติเดช เมธิชุตติกุล นางสาวธาราวดี เพชรอดิเรก และนายฐิติกร สังข์แก้ว สำหรับการเป็นส่วนสนับสนุนในการวิจัยและการผลิตหนังสือเล่มนี้

หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนทั้งสองคนกราบขออภัยท่านผู้อ่านมา ณ ที่นี้

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรณสิทธิ์ พานแก้ว

ณัชชาภัทร อมรกุล

## บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและรูปแบบในการจัดการการเงินพรรคการเมืองในต่างประเทศและประเทศไทย และวิเคราะห์โครงสร้างและความท้าทายของการจัดการการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินพรรคการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า คู่มือการเงินของพรรคการเมืองของแคนาดาเน้นที่ผู้ใช้หลักคือพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง ในกรณีของกรีซนั้นเน้นที่ประชาชนให้เข้าใจเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง และในองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปและสำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนนั้น เน้นที่ภาคประชาสังคมที่ต้องการตรวจสอบการเงินพรรคการเมือง สำหรับคู่มือการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น มีการให้รายละเอียดในส่วนของ “การกำหนดเขตแดนการบริจาคและลักษณะต้องห้าม” มากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ผู้สนับสนุนรายใหญ่อันจะนำไปสู่การครอบงำทางการเมือง โครงสร้างทางการเงินพรรคการเมืองเหล่านั้นให้ความสำคัญกับการใช้การเงินพรรคการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่เน้นการแข่งขัน เสรีภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ

ในส่วนของความท้าทายของการเงินพรรคการเมืองไทยนั้นพบว่า แทนที่จะเน้นเรื่องกฎระเบียบที่สลับซับซ้อนควรเน้นที่การสร้างความโปร่งใสทางการเงิน ควรให้โอกาสพรรคการเมืองตั้งใหม่หรือพรรคขนาดเล็ก และเอื้อให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนจากผู้สนับสนุนรายย่อย ควรมีขยายมิติการสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องการพัฒนาความเป็นองค์กรพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ

ในการส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินให้กับพรรคการเมืองนั้น สามารถทำโดยการส่งเสริมให้พรรคการเมืองสามารถทำความเข้าใจกับกฎหมายและระเบียบการเงินพรรคการเมืองที่มีอยู่ให้ได้ครบถ้วน และควรส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักและมีความเข้าใจว่าการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองจะช่วยสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระให้กับพรรคการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง

## abstract

This research compares the concepts and approaches of managing political party finances in Thailand and in other countries. The structure and challenges of managing political party finances in Thailand are also analyzed and methods to strengthen the financial systems of political parties are proposed.

The Canadian party finance manual focuses on compliance with the law, while in the case of Greece, the manual aims to help ordinary people understand the different facets of party finance. Party finance of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) manual focuses on civil societies that want to monitor party finances. For Thailand, the manual presents details on “donation bans and limits” that prevent large contributions to party funding. Political party financial structures in these countries prioritize the use of party finances to create democracy while emphasizing competition, freedom, transparency and accountability.

The structure and challenges of Thai party finances have complicated rules and regulations and more effort should be focused on financial transparency. Newly set up and small parties should be given more opportunities to develop, with channels for parties to raise funds from small-scale sponsors. Support from the government should be increased to develop and organize parties in various fields.

To strengthen their financial independence, political parties require comprehensive knowledge of the rules and regulations of party finance. The public should understand that donating money to political parties is one way of strengthening their independence, as an important foundation for building a stable democracy.

## สารบัญ

คำนำ .....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
abstract.....	ค
สารบัญ .....	4
สารบัญตาราง .....	6
สารบัญภาพ.....	7
บทที่ 1 บทนำ.....	1
หลักการและเหตุผล .....	1
วัตถุประสงค์ .....	2
ขอบเขตของการศึกษา .....	2
วิธีการศึกษา.....	3
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .....	5
พรรคการเมืองกับบทบาทตัวเชื่อมทางการเมือง.....	5
การเงินการเมือง (political finance) และการเงินพรรคการเมือง (party finance) .....	6
การปฏิรูปการเงินพรรคการเมือง .....	11
พัฒนาการการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย .....	15
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	20
บทที่ 3 คู่มือการกำกับดูแลพรรคการเมืองของต่างประเทศ.....	23
คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศแคนาดา.....	25
คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ.....	27

คู่มือการเงินพรรคการเมืององค์การระหว่างประเทศ .....	29
การเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ 2560 .....	31
การเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินในประเทศต่าง ๆ .....	49
บทที่ 4 ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	56
มติที่ 1 การกำหนดเขตงานบริจาคและลักษณะต้องห้าม (donation bans and limits).....	56
มติที่ 2 การกำหนดเขตงานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม (spending bans and limits).....	67
มติที่ 3 การสนับสนุนภาครัฐ (public subsidy).....	70
มติที่ 4 รายงานทางการเงิน (financial reporting).....	73
สรุป .....	75
บทที่ 5 การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมือง .....	77
การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมืองผ่านพรรคการเมือง .....	77
การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมืองผ่านประชาชน .....	84
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	89
การเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินในประเทศต่าง ๆ.....	89
ความท้าทายของระบบการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย .....	92
การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมือง .....	94
ภาคผนวก .....	101
1. คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศแคนาดา.....	102
2. คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ .....	111
3. คู่มือจัดการการเงินพรรคการเมืองขององค์การระหว่างประเทศ .....	119

## สารบัญตาราง

ตาราง 1	สรุปแนวคิดระบบการสนับสนุนพรรคการเมือง.....	9
ตาราง 2	สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินอพรรคการเมืองประเทศแคนาดา.....	26
ตาราง 3	สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินอพรรคการเมืองประเทศกรีซ.....	28
ตาราง 4	สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินอพรรคการเมืองขององค์การระหว่างประเทศ.....	30
ตาราง 5	เปรียบเทียบเนื้อหาและสรุปข้อแตกต่างระหว่างคู่มือการเงินของต่างประเทศ .....	55
ตาราง 6	ตัวอย่างระยะเวลาและรายละเอียดในการส่งรายงานทางการเงิน .....	109
ตาราง 7	ตัวอย่างรายละเอียดการขอขยายระยะเวลาการส่งรายงานการเงินพรรคการเมือง.....	110
ตาราง 8	หลักการที่สำคัญในการสนับสนุนการเงินทางด้านการเมือง.....	114

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 แผ่นพับ 4 เรื่องต้องรู้ การเงินพรรคการเมือง หน้าที 1.....	82
ภาพที่ 2 แผ่นพับ 4 เรื่องต้องรู้ การเงินพรรคการเมือง หน้าที 2.....	83
ภาพที่ 3 infographic เหตุผลที่เราเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้.....	88
ภาพที่ 4 แผ่นผังการระดมทุนของพรรคการเมือง แคนาดา.....	106
ภาพที่ 5 ความโปร่งใสด้านการเงินทางการเมือง .....	113



## บทที่ 1

### บทนำ

#### หลักการและเหตุผล

ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน(representative democracy) “พรรคการเมือง” เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ โดยเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนและผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ คัดเลือกผู้สมัครลงเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อ ทำการเสนอนโยบายและชุดนโยบาย ทำการต่อรองกับตัวแสดงและพรรคการเมืองอื่น ๆ ทำการตรวจสอบผู้บริหารประเทศ และในกรณีที่เป็นผู้บริหารประเทศก็ทำหน้าที่ในทางบริหารคุณภาพและความยั่งยืนของพรรคการเมืองในเชิงสถาบัน จึงส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ด้วยความสำคัญข้างต้นของพรรคการเมือง จึงทำให้การศึกษาเรื่องการเงินพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ แต่ในทางวิชาการ ยังพบวรรณกรรมในเรื่องการเงินพรรคการเมืองค่อนข้างจำกัด ทั้งในส่วนของไทยและต่างประเทศ และประเทศไทย เพราะการที่จะเข้าถึงข้อมูลทางการเงินที่แท้จริงของพรรคการเมือง หรือเข้าถึงบัญชีที่แท้จริงในการรับจ่ายของพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก พรรคการเมืองส่วนใหญ่ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ กลับเปิดเผยบัญชีรับ-จ่ายของตนตามที่กำหนดไว้ในทางกฎหมายเท่านั้น และยังมีกฎหมายกำหนดไว้มากเท่าใด หรือยังมีการกำหนดเพดานในการบริจาคยิ่งต่ำเท่าใด การปกปิดบัญชีก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น (Hopkin, 2004) ดังนั้นการที่จะทำความเข้าใจระบบการเงินพรรคการเมืองเพื่อที่จะส่งเสริมศักยภาพของพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ลำบากไม่แพ้กัน

แต่เรื่องการเงินในพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพื่อที่จะช่วยสร้างให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใส และเป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีเรื่องการศึกษาเรื่องการเงินพรรคการเมือง (party finance) งานศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงเน้นการศึกษาการเงินพรรคการเมืองทั้งในเชิงแนวคิดทฤษฎี และในเชิงปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย

โครงการศึกษานี้เริ่มต้นโดยการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นในการนำมาวิเคราะห์และทำความเข้าใจ โครงสร้างการดำเนินงานระบบการเงิน (party finance) ของพรรคการเมืองในประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของรายได้

และรายจ่ายตามกฎหมาย ความท้าทายของพรรคการเมืองในประเทศไทย และการนำผลการวิเคราะห์เบื้องต้น ไป สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย และ หลังจากนั้นจึงได้จัดการเสวนาทางวิชาการเพื่อจัดทำรายงาน และข้อเสนอในการพัฒนาการเงินพรรคการเมือง ต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและรูปแบบในการจัดการทางการเงินจากหลายประเทศ
2. ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างระบบการเงิน ในพรรคการเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน ทั้งในกรอบของ กฎหมาย บทบาทของตัวแสดงที่สำคัญ และปัญหาและอุปสรรค หรือความท้าทายของระบบการเงินพรรคการเมือง ในประเทศไทย
3. ทดลองสร้างตัวแบบเพื่อพัฒนาการสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินพรรคการเมืองในฐานะ ของการเป็นสถาบันการเมืองของประชาชน ที่อยู่บนสมมติฐานของความมีประสิทธิภาพ มีอิสระ และมีความยุติธรรม

### ขอบเขตของการศึกษา

#### ขอบเขตด้านเวลา

รายงานการวิจัยเล่มนี้มาจากการวิจัยที่กำหนดขอบเขตด้านเวลาของการศึกษาและพัฒนาาระบบการเงิน พรรคการเมือง ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา

#### ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ทำการศึกษาได้แก่

1. พรรคการเมือง ได้แก่เป็นผู้อำนวยการ เลขานุการ กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกลุ่มแกนนำของ พรรคการเมืองในแต่ละภูมิภาค
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่นักวิชาการที่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ สื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. กลุ่มประชาสังคม หรือนักกิจกรรมทางการเมือง โดยการสัมภาษณ์นักกิจกรรมทางการเมือง
4. กลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยการนัดสัมภาษณ์ เช่น คณะก้าวหน้า หรืออดีตคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

### ขอบเขตเนื้อหา

ขอบเขตของเนื้อหา ได้แก่ การสำรวจโครงสร้างระบบการเงิน (party finance) ในพรรคการเมืองในประเทศไทยในประเด็น ที่มาของรายได้และรายจ่ายตามกฎหมาย ตัวแสดงที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทย และความท้าทายของระบบการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย

### วิธีการศึกษา

รายงานการวิจัยเล่มนี้มาจากงานวิจัยเชิงคุณภาพเรื่อง *โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินของพรรคการเมือง* ซึ่งใช้การรวบรวมข้อมูลจาก

### การค้นคว้าข้อมูลเชิงคุณภาพ

#### 1. ข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ

- 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (2564)
- 2) แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง ทั้งกรณีในประเทศไทย และกรณีของต่างประเทศ
- 3) เอกสารคู่มือการกำกับดูแลการเงินพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ

## 2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคล (personal interview)

- 1) พรรคการเมืองโดยเป็นการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ เลขานุการ กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกลุ่มแกนนำของพรรคการเมือง
- 2) ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ผู้เคยมีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ สื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 3) กลุ่มประชาสังคม หรือนักกิจกรรมทางการเมือง
- 4) กลุ่มการเมืองต่าง ๆ และผู้มีอิทธิพลทางการเมือง เช่น คณะก้าวหน้า หรืออดีตคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

## 3. การจัดเสวนาทางวิชาการเพื่อส่งคืนและตรวจสอบข้อมูล

1. การสัมมนาทางวิชาการเพื่อเผยแพร่และส่งคืนข้อมูลที่ได้จากการทำการศึกษาวิจัย เพื่อหาข้อสรุปไปยังกลุ่มเป้าหมาย
2. รวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากการเสวนาทางวิชาการเพื่อนำมาปรับปรุงเป็นรายงานการวิจัยและตัวแบบในการสร้างความเข้มแข็งทางการเงินพรรคการเมือง

## 4. การเผยแพร่แนวทางการพัฒนาศักยภาพของพรรคการเมืองในการสร้างความเข้มแข็งทางการเงิน

1. นำตัวแบบของการพัฒนาศักยภาพของพรรคการเมืองในการสร้างความเข้มแข็งทางการเงินมาจัดทำเอกสารในรูปแบบ infographic
2. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เอกสารในรูปแบบของ infographic

## บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### พรรคการเมืองกับบทบาทตัวเชื่อมทางการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Schattschneider, 1942; Sartori, 1976; Aldrich, 1995; Stokes, 1999) เพราะพรรคการเมืองนั้นทำหน้าที่เป็นหน่วยเชื่อมโยง (linkage) ระหว่างอำนาจรัฐเข้ากับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Lawson, 1980) อันได้แก่ การคัดสรรผู้สมัครในฤดูกาลหาเสียง (campaign linkage) การผลักดันให้คนออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (participatory linkage) การเชื่อมโยงจุดยืนและอุดมการณ์ทางการเมือง (ideological linkage) การเป็นตัวแทนเชิงนโยบายให้แก่ประชาชนผู้เลือกตั้งในรัฐสภาและรัฐบาล (representative linkage) จนท้ายที่สุดคือการออกนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้เลือกตั้ง (policy linkage) (Dalton, Farrell and McAllister, 2013: 7)

ในความหมายพื้นฐานของพรรคการเมืองที่ระบุว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองและนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจที่คล้ายกันมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพื่อไปมีบทบาทในการเมืองในระบบ เช่นนี้แล้วพรรคการเมืองเป็นกลไกที่ทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนสามารถดำเนินไปได้ โดยสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ใกล้เคียงมากที่สุด โดยการให้การศึกษาค้นคว้าข้อมูลข่าวสาร และความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยพรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้แก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายพรรคผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ การรณรงค์การหาเสียงเลือกตั้ง การจัดอภิปราย บรรยาย หรือ ปาฐกถาเพื่อเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน และยังทำหน้าที่ในการบ่มเพาะผู้นำทางการเมือง โดยพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สรรหาคัดเลือก และพัฒนาอบรมสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งเสนอให้เป็นผู้แทนของพรรคเพื่อทำหน้าที่สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อแข่งขันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้ยากหากพรรคการเมืองไม่สามารถเติบโตได้ด้วยตนเองหรือมีความเป็นสถาบันการเมือง (lack of party institutionalization) การศึกษาในเรื่องของความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองในประเทศที่อยู่ในประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สาม (the third wave of

democratization) และในประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ให้ความสำคัญถึงความเป็นองค์กรและการหยั่งรากลึกในสังคม (Mainwaring, 1998; Ufen, 2008) ซึ่งในการจะมีคุณสมบัตินี้ การมีการพัฒนาในเรื่องของความเข้มแข็งทางการเงินพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

### การเงินการเมือง (political finance) และการเงินพรรคการเมือง (party finance)

เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง อาทิ การรณรงค์เลือกตั้ง ระบบเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมืองและการจัดการองค์กรพรรคการเมือง แล้วพบว่า การเงินพรรคการเมืองเป็นประเด็นที่มีการศึกษาน้อยมาก เหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการที่นักรัฐศาสตร์มีข้อจำกัดที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อันส่งผลให้การศึกษาการเงินของพรรคการเมืองส่วนใหญ่เน้นไปที่กฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นทางการในการจัดการการเงินพรรคการเมือง ขณะเดียวกันพรรคการเมืองไม่มากนักที่จะเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายทั้งหมดอย่างครบถ้วนรอบด้าน การเงินพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในพรรคการเมืองไม่เพียงแต่ที่จะถูกใช้เพื่อดำเนินการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังถูกใช้เพื่อบริหารจัดการองค์กรพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง การสื่อสารการเมือง และการวิจัยรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย การจัดการการเงินพรรคการเมืองไปในทางที่ไม่เหมาะสมสามารถก่อให้เกิดการแข่งขันเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ความเป็นสถาบันของพรรคที่อ่อนแอ การขาดความโปร่งใส และปราศจากความรับผิดชอบของพรรคการเมืองและนักการเมือง

#### ความหมาย

หากพิจารณาด้วยความหมายอย่างกว้างแล้ว International IDEA นิยาม "การเงินการเมือง" (political finance) ว่าหมายถึง กระแสการเงินทุก ๆ ทางที่ไหลเข้าและไหลออกจากพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ซึ่งรวมถึงเงินรายรับและรายจ่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับการสนับสนุนทางการเงินและการสนับสนุนรูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากยังครอบคลุมช่วงเวลานอกเหนือกิจกรรมเลือกตั้งด้วย (International IDEA, 2021.) แม้คำนิยามนี้ก็จำกัดตัวเองอยู่ในระบอบการเมืองที่อาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกการขึ้นสู่อำนาจอย่างประชาธิปไตย ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการอธิบายระบอบการเมืองอื่น อาทิ ระบอบอำนาจนิยม ระบอบผสม หรือแม้แต่ระบอบเผด็จการ

แต่ "การเงินการเมือง" ตามนิยามของ International IDEA ก็สามารทำให้ความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงสำคัญในการเลือกตั้งซึ่งก็คือ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

#### *ความแตกต่างของระบบการจัดการการเงินพรรคการเมือง*

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ (พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2558) ได้จำแนกระบบการสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นสองระบบคือ ระบบเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน (private financing) และระบบเงินสนับสนุนจากภาครัฐ (public financing) ซึ่งทั้งสองระบบมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยระบบเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองหลักการแห่งความโปร่งใส และเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการเลือกที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ในขณะที่ระบบเงินสนับสนุนจากภาครัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ผู้สนับสนุนทางการเงิน สามารถสร้างความโปร่งใสดูแลกับพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ผู้สนับสนุนหลักของพรรคตนเอง

หลักการที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนทางการเมืองทั้งสองก็มีความแตกต่างกัน โดยประเทศที่เน้นเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนเป็นประเทศที่เน้นเรื่องเสรีนิยมอย่างเต็มที่ เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มองว่าประชาชนควรมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในฐานะปัจเจกบุคคล รัฐบาลมีหน้าที่เพียงเป็นหลักประกันในการเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยพรรคการเมืองเป็นการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเท่านั้น ไม่ได้เป็นตัวแทนของคนทุกกลุ่มในสังคม ดังนั้นรัฐจะไม่ไปก้าวล่วงในเรื่องทางการเงินด้วย ในกรณีที่มีการสนับสนุนทางการเงินจริง ๆ ก็จะไม่สนับสนุนให้กับพรรคการเมือง แต่จะสนับสนุนให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง สำหรับหลักการที่เน้นเงินสนับสนุนจากภาครัฐนั้นเป็นหลักการพหุนิยม คือ เน้นความสำคัญของการรวมกลุ่ม ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง โดยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมือง รัฐจึงให้การสนับสนุนส่งเสริมการรวมกลุ่มการให้การอุดหนุนต่อกลุ่มหรือพรรคการเมืองมากกว่าการเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการสร้างระบบให้พรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถแข่งขันได้อย่างยุติธรรม อันเป็นการลดช่องว่างของการแข่งขันทางการเมือง การสร้างความเป็นอิสระให้กับพรรคการเมืองจากการครอบงำของผู้สนับสนุนรายใหญ่ของพรรคการเมือง และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองรวมทั้งประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ

โครงสร้างกฎหมายและระบบการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โครงสร้างกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองมีอยู่ 4 รูปแบบ *รูปแบบที่หนึ่งคือ* ระบบกฎหมายที่ไม่ได้รับรองสถานภาพของพรรคการเมือง ในรูปแบบนี้พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวทางธรรมชาติที่เกิดจากเจตจำนงของปัจเจกบุคคล การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไม่มีการระบุหรือกำหนดไว้ในทางกฎหมาย ลักษณะการให้เงินอุดหนุนจึงมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของบุคคล เช่น เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ และกรีซ *รูปแบบที่สองคือ* ระบบกฎหมายที่ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองในสถานภาพของความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นองค์กรที่รวมตัวกันทางแพ่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายเอกชน เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และบางประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย *รูปแบบที่สามคือ* ระบบกฎหมายที่ยอมรับว่าสถานภาพของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายสาธารณะ โดยถือว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดจากการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการรวมกลุ่ม พรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบของผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องได้รับการกำหนดและวางหลักเกณฑ์ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี โปรตุเกส และสวีเดน *รูปแบบที่สี่คือ* ระบบกฎหมายที่ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสาธารณะ ซึ่งจะต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐ เช่น เยอรมนี สเปน และเม็กซิโก



หัวข้อ	ระบบเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน	ระบบเงินสนับสนุนจากรัฐ
วัตถุประสงค์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตอบสนองหลักการแห่งความโปร่งใส และเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการเลือกที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ผู้สนับสนุนทางการเงิน สามารถสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้กับพรรคการเมือง</li> </ul>
หลักการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักการเสรีนิยมอย่างเต็มที่ เน้นที่ปัจเจกบุคคล รัฐมีหน้าที่เพียงเปิดกลไกให้ประชาชนมีอิสระเสรี</li> <li>● พรรคการเมืองคือการรวมตัวของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ได้เป็นทั้งหมดของสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักการพหุนิยม คือ เน้นความสำคัญของการรวมกลุ่ม ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง</li> <li>● รัฐมีหน้าที่ผลักดันให้เกิดการประนีประนอมภายในชาติ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองให้แข่งขันกันอย่างยุติธรรม</li> </ul>
โครงสร้างกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่ได้รองรับสถานภาพของพรรคการเมืองในกรอบของกฎหมาย</li> <li>● รองรับสถานภาพของพรรคการเมือง ในลักษณะที่เป็นนิติบุคคล ว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่รวมตัวในทางแพ่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายเอกชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รับรองว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบสาธารณะ เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลในการรวมกลุ่ม ระบบการให้เงินอุดหนุนจึงเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างการให้เงินอุดหนุนจากเอกชนและการให้เงินอุดหนุนจากรัฐ</li> <li>● ระบบกฎหมายที่ยอมรับว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรสาธารณะ ที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ</li> </ul>
ตัวอย่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สแกนดิเนเวีย เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เยอรมนี สเปน ฝรั่งเศส อิตาลี โปรตุเกส เม็กซิโก</li> </ul>

ตาราง 1 สรุปแนวคิดระบบการสนับสนุนพรรคการเมือง (จากแนวคิดของพรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์, 2558)

### ความสนใจในการศึกษาการเงินพรรคการเมือง

ในภาพรวมแล้ว นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาการเงินพรรคการเมือง (party finance) สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก อันได้แก่

*กลุ่มแรก* งานที่ศึกษารายได้ของพรรคการเมือง (party income) อาทิ งานของ Jonathan Hopkin (2004) ซึ่งศึกษาตัวแบบการระดมทุนของพรรคการเมือง (ตัวแบบพรรคการเมืองแนวมวลชน แนวชนชั้นนำ แนวพันธมิตรกับรัฐ เป็นต้น) หรืองานอื่น ๆ ที่ศึกษารูปแบบการหารายได้ทั้งจากการเก็บเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิก (membership fee) (Duverger, 1954; Hardin, 1982; Olson, 1965) การรับบริจาคทั้งจากปัจเจกบุคคลหรือองค์กรเอกชนซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส (Fisher, 2002; Nassmacher, 2003) การรับเงินสนับสนุนจากรัฐ (state funding) เพื่อลดปัญหาคอร์รัปชันจากการหารายได้ด้วยการบริจาค (Gidland, 1991; Nassmacher, 1993; Katz and Mair, 1995)

*กลุ่มที่สอง* รายจ่ายของพรรคการเมือง (party expenditure) ในมิติของการรณรงค์หาเสียง (Jacobson, 1990; Johnston and Pattie, 1995; Justin Fisher, 1999) ซึ่งรวมถึงเงินที่ถูกใช้ไปเพื่อการทุจริตเลือกตั้งในการรูปต่าง ๆ ด้วย (Samuels, 2002; Desposato, 2003) นอกจากการรณรงค์เลือกตั้งแล้ว ยังรวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการองค์กรภายในพรรคการเมือง และการที่พรรคการเมืองใช้จ่ายไปเพื่อศึกษาวิจัยทางการเมืองอีกด้วย (Fisher and Eisenstadt, 2004: 622)

*กลุ่มที่สาม* ศึกษาภาวะเปรียบเทียบเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองซึ่งรัฐกำหนดให้พรรคการเมืองปฏิบัติตาม ในกรณีนี้มีตั้งแต่การกำหนดการกำหนดเพดานเงินรับบริจาค ข้อกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยและส่งรายงานรายรับ-รายจ่าย เงื่อนไขการรับและใช้เงินอุดหนุนจากรัฐในกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ไปจนถึงการออกแบบและปฏิรูปภาวะเปรียบเทียบเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง (Paltiel, 1981; Geddes, 1991; Scarrow, 2004)

## การปฏิรูปการเงินพรรคการเมือง

การที่พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับรัฐ ส่งผลให้การจัดการระบบการเงินพรรคการเมืองในแต่ละระบบการเมืองแตกต่างกันออกไป ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็แตกต่างกันไปด้วย เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองในปัจจุบันจะไม่สามารถดำเนินกิจการในการเลือกตั้ง ในการจัดการองค์กร และบทบาทในรัฐบาลได้หากปราศจากการเงินพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในปัจจุบันต่างเผชิญปัญหาการเงินเนื่องจากการลดลงของผู้สนับสนุน และการลดลงของสมาชิกพรรคการเมือง จึงได้ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคหันไปหาผู้สนับสนุนรายใหญ่ หรือพรรคการเมืองบางประเทศได้รับอุดหนุนจากภาครัฐเพื่อที่พรรคการเมืองจะสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองต่อไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นพร้อมการปฏิรูปกฎระเบียบทางการเงินให้มีความเท่าทันต่อสถานการณ์มากขึ้น

ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปกฎระเบียบทางการเงินพรรคการเมืองส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันเลือกตั้ง ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินแก่พรรคการเมือง ความเข้มแข็ง/อ่อนแอ ระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมือง หรือเรียกโดยสรุปรวบยอดได้ว่า “การพัฒนาพรรคการเมือง” นั่นเอง (Rose-Ackerman, 1999; Scarrow, 1998) ทั้งนี้ Ingrid van Biezen (2000) ได้ชี้ให้เห็นว่าการให้เงินอุดหนุนของรัฐต่อพรรคการเมืองในสเปนและโปรตุเกสในช่วงแรกของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ของทั้งสองประเทศ แทนที่จะขยายฐานการสนับสนุนไปสู่มวลชน (ซึ่งเป็นเป้าหมายของเงินอุดหนุนจากรัฐ) กลับเพิ่มการกระชับและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานส่วนกลางและทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งในกลไกของรัฐ (cartel parties) เพราะต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐเพียงด้านเดียว

ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองจึงถูกนำเสนอเป็นมาตรการหนึ่งในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยเพื่อที่จะจัดและจัดการกับปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ Norris Pippa และ Andrea Abel van Es ได้ชี้ให้เห็นว่ามโนทัศน์ที่เหมาะสมแก่การศึกษาและทำความเข้าใจการปฏิรูปการเงินพรรคการเมือง ก็คือ มโนทัศน์ว่าด้วย "ระบอบการเงินทางการเมือง" (concept of political finance regime) อันเป็นกรอบโครงสร้าง (framework) ของนโยบายสาธารณะ บทบัญญัติกฎหมาย การตัดสินใจของศาล และกฎระเบียบปฏิบัติ รวมถึงเป็นกรอบอ้างอิงของสถาบันทั้งหลายและบรรทัดฐานทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจัดวางระเบียบควบคุมบทบาทของเงินในปริภูมิ

ทางการเมือง (Norris & Abel van Es, 2016: 14) ดึงเห็นได้ว่า มโนทัศน์ว่าด้วย "ระบอบการเงินทางการเมือง" ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หากแต่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ กฎระเบียบที่เป็นทางการ ภาควิปฏิบัติเชิงสถาบัน และบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นนามธรรม โดยที่กฎระเบียบการจัดการการเงินพรรคการเมืองนั้น สามารถพิจารณาได้ใน 4 มิติ (Norris & Abel van Es, 2016: 7-13) ได้แก่

1) การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม (*donation bans and limits*) มีเป้าหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง โดยการกำหนดข้อห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับการสนับสนุนจากบางองค์กรหรือบุคคล และห้ามไม่ให้จำนวนเงินสนับสนุนนั้นเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด สำหรับข้อกำหนดนั้นโดยทั่วไปมีตั้งแต่การห้ามไม่ให้รับเงินผิดกฎหมาย และรับเงินบริจาคจากหน่วยงานของรัฐ เงินจากผู้สนับสนุนต่างชาติ (foreign donors) หรือผู้สนับสนุนที่มาจากในรูปองค์กรธุรกิจเอกชน (corporate donors) และสหภาพแรงงาน (trade unions) เพื่อป้องกันการเข้ามาอิทธิพลของต่างชาติและการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างธุรกิจเอกชนกับสหภาพแรงงานซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอิสระของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (International IDEA, 2014: 21) นอกจากนั้นแล้ว ผู้บริจาคก็ถูกกำหนดด้วยเพดานการบริจาค (donor caps) เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดจากอิทธิพลของผู้สนับสนุนที่ร่ำรวยเพียงไม่กี่ราย อันอาจนำไปสู่การการเมืองแบบระบบพวกพ้องมากเกินไป (Norris & Van Es, 2016: 9) ในบางประเทศอาจกำหนดข้อห้ามการรับบริจาคทางอ้อม กล่าวคือ ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองจำเป็นต้องเปิดเผยตัวตนและเป็นการสนับสนุนโดยตรงด้วย

2) การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม (*spending bans and limits*) ต้องการควบคุมการใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมือง โดยทั่วไปมักระบุจำนวนการใช้จ่ายสูงสุดต่อผู้สมัครหนึ่งคน หรือพรรคการเมืองหนึ่งพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง หรืออาจกำหนดข้อห้ามในการใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย เช่น การซื้อเสียง และการใช้เงินภาครัฐเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เป็นต้น ในบางกรณีอาจกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลที่สามที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับพรรคการเมืองช่วยรณรงค์หาเสียง (International IDEA, 2014: 26-27) วัตถุประสงค์ของมาตรการนี้ ก็คือ การจำกัดเส้นทางทางการเงินและพฤติกรรมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมือง เพื่อให้แน่ใจว่าพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ร่ำรวยจะไม่สามารถแปลงความได้เปรียบนั้นให้กลายเป็นคะแนนเสียงโดยอัตโนมัติ จึงถือเป็นการสร้างความเป็นธรรม

ในการแข่งขันเลือกตั้งให้กับทุกพรรคการเมือง (Norris & Van Es, 2016: 10) สำหรับเกณฑ์ในการคำนวณ อาจปรากฏในรูปแบบการกำหนดจำนวนเงินใช้จ่ายรวม (fixed sum) ต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร หรือคำนวณ ค่าใช้จ่ายอิงจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง (amount per voter) และผนวกรวมกับดัชนีการ ลอยตัวของค่าเงินก็ได้ (International IDEA, 2014: 28)

3) การสนับสนุนภาครัฐ (public subsidy) สามารถมาในรูปแบบการสนับสนุนผู้สมัครและพรรคการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม มาตรการนี้ถูกนำเสนอมาเพื่อชดเชยการเสื่อมถอยของพรรคการเมืองมวลชน (mass-based party) ซึ่งเดิมทีพรรคการเมืองเหล่านี้มีฐานสนับสนุนทางการเงินจากค่าธรรมเนียมสมาชิก (membership fees) การสนับสนุนจากรัฐจึงชดเชยสิ่งเหล่านี้เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงประชาชน ผู้เลือกตั้ง ทั้งยังส่งเสริมความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและการสื่อสารการเมืองอีกด้วย (International IDEA, 2014: 22) โดยทั่วไปแล้ว เงินสนับสนุนโดยตรงจะถูกจัดสรรให้พรรคการเมืองโดยคำนวณจากที่นั่งในสภา (seat share) และ/หรือ จำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้ง (vote share) ที่ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหรือ ในบางกรณีอาจจัดสรรให้พรรคการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น เกณฑ์ในการสนับสนุนจึงประกอบด้วย 2 เกณฑ์ อันได้แก่ 1) เกณฑ์กำหนดผู้มีสิทธิได้รับเงินจัดสรร และ 2) เกณฑ์คำนวณจำนวนเงินจัดสรร (International IDEA, 2014: 23) สำหรับการสนับสนุนจากรัฐทางอ้อมมักมาในรูปแบบสิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ เช่น การจัดสรรช่วงเวลาการเข้าถึงสื่อทั้งในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งและนอกช่วงการเลือกตั้ง การอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ห้องทำงานในสภา ทีมงานสนับสนุน และการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการวิจัย เป็นต้น

4) รายงานทางการเงิน (financial reporting) เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้แน่ใจว่าการจำกัดการ สนับสนุนและการใช้จ่าย รวมถึงการรับการสนับสนุนจากรัฐจะเกิดประสิทธิผล เนื่องจากมาตรการนี้ต้องการ สร้างระบบความรับผิดชอบ (accountability) ให้เกิดแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองผ่านการเปิดเผยข้อมูลบัญชี รายรับ-รายจ่ายแก่องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมบัญชี (monitor and audit) แล้ว ยังสามารถลงโทษ (sanction) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการเงินพรรคการเมืองด้วย (Norris & Van Es, 2016: 8) มาตรการนี้มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความโปร่งใส (transparency) ในกิจกรรมทาง การเมือง ป้องกันการนำเข้า “เงินสกปรก” (black money) เข้ามาสู่ระบบการเมือง และง่ายแก่องค์กร ที่รับผิดชอบในการตรวจสอบติดตามเส้นทางการเงินและลงโทษหากจำเป็น (International IDEA, 2014: 28)

สำหรับการจัดทำและส่งรายงานบัญชีการเงินนั้น อาจกำหนดให้ส่งรายงานสม่ำเสมอหรือเฉพาะภายหลังการเลือกตั้งของผู้สมัคร พรรคการเมือง และบุคคลที่สาม ซึ่งจะประกอบด้วยบัญชีรายรับ บัญชีรายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สิน อาจกำหนดให้เปิดเผยรายชื่อผู้สนับสนุนทั้งหมด หรือเฉพาะผู้สนับสนุนรายใหญ่เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความโปร่งใสกับความเป็นส่วนตัว หรือสามารถจัดทำในรูปแบบรายงานสรุปหรือระบุรายละเอียดทุกรายการ หรือทั้งคู่ก็ได้ (International IDEA, 2014: 29-30) ซึ่งรายงานเหล่านี้มักเผยแพร่เป็นสาธารณะเพื่อให้ผู้เลือกตั้งสามารถเข้าถึงได้ และเกิดการทวนสอบหากเกิดกรณีปัญหาตามมา

ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ ได้นำแนวความคิดของ Norris & Abel Vvan Es (2016) ที่ได้วิเคราะห์กฎระเบียบการจัดการการเงินพรรคการเมืองข้างต้นมาศึกษาการปฏิรูปกฎระเบียบการจัดการการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ในช่วงต่อไป

อนึ่ง ควรกล่าวในที่นี้ด้วยว่า การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องสำคัญที่ขาดไม่ได้ ในอันที่จะทำให้การปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองเกิดประสิทธิผล ที่สำคัญก็คือ ข้อกำหนดบางประการ เช่น การจำกัดการสนับสนุน มักบังคับใช้ได้ยากกว่ามาตรการอื่น ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองและผู้สมัครอาจอาศัยช่องว่างของกฎหมายในเรียกรับการสนับสนุนจากภาคเอกชน หรือผู้สนับสนุนเอกชนบางรายก็อาจไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนเพราะเกรงว่าการทำเช่นนั้นจะส่งผลกระทบต่อกิจการของตนเอง องค์กรที่บังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีความอิสระเพียงพอ รวมถึงแสดงออกถึงเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาการเงินพรรคการเมือง (International IDEA, 2014: 31)

การปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จก็สามารถนำมาซึ่งการแข่งขันในสนามเลือกตั้งที่เป็นธรรม พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบัน บนพื้นฐานของความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป้าหมายดังกล่าวจะไม่สามารถบรรลุได้ด้วยกฎหมายการเงินพรรคการเมืองฉบับเดียวหรือมาตรการใดมาตรการหนึ่งเป็นการเฉพาะหากแต่ต้องดำเนินการปฏิรูปทั้งระบบไปพร้อม ๆ กัน นี่เป็นเหตุผลว่าทำไมการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองในบางประเทศจึงประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศอื่น

## พัฒนาการการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย

นภิสา ไวทูลเกียรติ และ พอล แชมเบอร์ (Witoolkiat & Chambers, 2015) ได้ศึกษาระบบการเงินพรรคการเมือง (party finance) ในประเทศไทย ซึ่งประเด็นที่สำคัญคือ การพัฒนาพรรคการเมืองและการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย อยู่บนกระแสรายล้อมระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนประชาธิปไตย (pro-democracy) และกลุ่มที่ต่อต้านประชาธิปไตย (anti-democracy) โดยพรรคการเมืองในประเทศไทย มีต้นกำเนิดในช่วงที่สังคมไทยให้การต่อต้านประชาธิปไตย (anti-democracy) ในกลุ่มของทหารนักรัฐประหาร และองค์กรในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จุดที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองคือในยุคก่อน พ.ศ. 2541 หรือช่วงก่อนการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั้น พรรคการเมืองไทยอยู่ภายใต้การสนับสนุนโดยทหาร ทั้งนี้ โดยการที่จะทำให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้นหรือมีความเป็นพรรคมวลชนมากขึ้นนั้น พรรคการเมืองจะต้องทำกิจกรรมทางการเมือง และทำการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เหล่านั้น พรรคการเมืองมีความจำเป็นจะต้องสรรหาปัจจัยที่สนับสนุนหรือการเงินเพื่อให้ได้ชนะการเลือกตั้งหรือนำไปเป็นปัจจัยในการบริหารงานภายในพรรค ซึ่งในระยะแรกมีรูปแบบทางการเงินพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำพรรคการเมืองในแบบบนลงล่าง (top-down approach) หรือมาจากผู้สนับสนุนต่าง ๆ ในภูมิภาค ซึ่งเป็นนายทุนใหญ่ ซึ่งทำให้นักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องถูกผูกมัดกับนายทุนใหญ่ในพรรคการเมืองมากกว่าอุดมการณ์ของพรรคการเมืองหรือผลประโยชน์ของประชาชนภายในเขตเลือกตั้ง ในบางกรณีได้นำพาไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน (Witoolkiat & Chambers, 2015)

จากการศึกษาของนภิสา ไวทูลเกียรติ และ พอล แชมเบอร์ (Witoolkiat & Chambers, 2015) และ จิรศักดิ์ ขำหรั่ง และ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (จิรศักดิ์ ขำหรั่ง & สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2017) และจากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้พบพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยตามกฎหมายพรรคการเมืองในแต่ละยุคดังนี้

## 1. พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับพรคการเมือง โดยบริบทของการเมืองไทยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติพรคการเมืองฉบับนี้นั้นคือช่วงที่เกิดสงครามภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สงครามพรคคอมมิวนิสต์จีน สงครามเกาหลี และสงครามเวียดนาม ประกอบกับช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาได้มีการเพิ่มบทบาททางการเมืองของตนเองในภูมิภาคมากขึ้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแสดงจุดยืนทางการเมืองว่าเป็นประชาธิปไตย สนับสนุนลัทธิทางการเมืองในสายโลกเสรี และสอดคล้องกับการที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเริ่มมีการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ภายใต้กฎหมายฉบับนี้นั้น ได้มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดข้อจำกัดของรูปแบบกิจกรรมในพรคการเมือง และในส่วนของการเงินพรคการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้อนุญาตให้ทั้งผู้ที่เป็สมาชิกพรคการเมืองและผู้ที่ไม่ได้เป็สมาชิกพรคการเมืองให้การสนับสนุนพรคการเมือง ในกรณีที่เป็นสมาชิกพรคการเมืองสามารถบริจาคเงินให้กับพรคการเมืองได้ไม่เกิน 100 บาทต่อเดือน หรือไม่เกิน 5,000 บาทในกรณีที่เป็นสมาชิกตลอดชีวิต จุดที่พิเศษของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ กำหนดเพดานการบริจาคเฉพาะสมาชิกพรคการเมืองเท่านั้น แต่คนนอกพรคสามารถบริจาคเงินให้กับพรคการเมืองเท่าใดก็ได้ โดยไม่ต้องรายงาน กฎหมายฉบับนี้จึงเป็กฎหมายที่ไม่ได้ส่งเสริมให้พรคการเมืองมีการเงินที่เปิดเผย และมีความรับผิดชอบ ในส่วนนี้นักวิชาการและแชมเบอร์ (Witoolkiat & Chambers, 2015) ได้วิเคราะห์ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ได้สร้างปัญหาให้กับการเมืองไทย เพราะทำให้พรคการเมืองใหญ่หรือพรคที่มีผู้สนับสนุนมากได้เปรียบในการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการที่มีพรคการเมืองเพียง 8 พรคการเมืองจากทั้งหมด 23 พรคการเมืองที่ได้ที่นั่งในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2500 และที่สำคัญคือ พรคที่มีการจัดตั้งจากทหารคือ พรคเสรีมนังคศิลาได้รับการเลือกตั้งในปีนั้นเป็จำนวนมาก จนการเลือกตั้งในปีนั้นได้รับการกล่าวขานว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีปัญหามากที่สุดครั้งหนึ่งในประเทศไทย

## 2. พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2511 เกิดในสมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร เพื่อเตรียมการเลือกตั้ง ในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการเพิ่มการจำกัดเนื้อหาทางกิจกรรมของพรคการเมืองมากขึ้น เพื่อให้พรคการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐมากขึ้น แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีหลัก การเกี่ยวกับการเงิน



พรรคการเมืองมากนัก มีเพียงการกำหนดไม่ให้นำการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองที่มีที่มาจากต่างประเทศ เนื่องจากตอนนั้นประเทศไทยอยู่ภายใต้บริบทของสงครามเย็นที่กำลังมีความรุนแรง และเป็นครั้งแรกที่บอกว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางกฎหมายและมีสถานะภาพเป็นบุคคลในทางกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่ได้ไปถึงขั้นที่จะส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการเงินที่เปิดเผย และมีความรับผิดชอบได้ เนื่องจากไม่มีการจำกัดเงินในการเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่และมีเงินทุนมากได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็ก ผลก็คือ พรรคสหประชาไทยที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารได้รับเลือกตั้งมากที่สุดและได้เป็นแกนนำในการก่อตั้งรัฐบาล

### 3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ปี พ.ศ. 2517 เป็นปีที่การเมืองไทยได้กลับเข้าสู่บรรยากาศของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงได้ลดรูปแบบข้อจำกัดของโครงสร้างพรรคการเมือง และมีข้อกำหนดไม่ให้ข้าราชการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการช่วยสนับสนุนพรรคเล็ก ๆ เช่น นำข้อกำหนดที่ขจัดให้พรรคที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง 2 ครั้งในการเลือกตั้ง ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ต้องถูกยุบออกไป หันไปเพิ่มการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอก และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองนั้น ได้เริ่มบังคับให้พรรคต้องทำบัญชีงบดุล ต้องมีผู้รับรองบัญชี และมีนายทะเบียนพรรค กฎหมายฉบับนี้เน้นให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ โดยผู้บริหารพรรคต้องรับผิดชอบในการอัปเดตรายชื่อสมาชิกให้ทันสมัยอยู่เสมอ มีบทลงโทษให้ผู้บริหารพรรคที่ขาดการดูแล จัดทำเล่ห์โกงในการเลือกตั้งในเรื่องจำนวนสมาชิกพรรค แต่ยังไม่มียกข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริจาค หรือไม่ได้ให้ผู้บริจาคพรรคการเมืองเปิดเผยชื่อผู้บริจาคพรรคการเมือง

### 4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีความโปร่งใส และมีข้อกำหนดที่แตกต่างจากกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่แล้วคือการลดพรรคขนาดเล็ก ส่งเสริมพรรคขนาดใหญ่ กำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง และยังมีข้อกำหนดรูปแบบกิจกรรมของพรรคการเมือง และมีการกำหนดเรื่องการเงินพรรคการเมืองด้วย โดยเป็นครั้งแรกที่ให้มิสาขาพรรค

ประจำภูมิภาค และกำหนดให้แต่ละสาขาพรรคจะต้องมีสมาชิกพรรคการเมือง 100 คนขึ้นไป เพื่อขยายฐานให้พรรคการเมืองลงฐานประชาชน และเชื่อมโยงกับประชาชนได้มากขึ้น ในการส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่ นั้น ได้มีข้อกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 120 คน และหากพรรคการเมืองไม่ได้เสียงอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรต้องยุบพรรคการเมือง จากเดิมที่พรรคจะโดนยุบได้ก็ต่อเมื่อมีเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ หรือไม่ได้เสียงพอในสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นภัยต่อความมั่นคง จากกฎหมายฉบับดังกล่าว มีการใช้เงินในการเลือกตั้งมาก และเงินกลายเป็นตัวตัดสินหลักว่าใครจะได้รับการเลือกตั้ง ทำให้เกิดพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร เช่น พรรคเอกภาพ และพรรคพลังชนชาวไทย

##### 5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่ออกมาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้การตั้งพรรคเกิดขึ้นได้โดยง่าย มีข้อบังคับและการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตย มีสาขาพรรค และมีวินัยพรรค ในด้านการเงิน ได้ส่งเสริมให้มีการสร้างความโปร่งใสให้กับพรรคการเมือง ต้องการให้พึ่งพานายทุนใหญ่ลดลง โดยการเปิดเผยการบริจาค และบัญชีพรรคการเมือง และมีการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และส่งเสริมให้มืองค์กรอิสระ ในที่นี้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลกิจการของพรรคการเมือง ไม่ให้พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากกลุ่มธุรกิจแบบกิจการร่วมค้าภาครัฐและเอกชนเพื่อป้องกันการทุจริต และที่น่าสนใจคือ กฎหมายฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่มีการสนับสนุนพรรคการเมืองจากภาครัฐโดยการตั้งกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง และยังมีเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของพรรคการเมือง เช่น ค่าไปรษณีย์ หรืออื่น ๆ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น การหาเสียงในสื่อโทรทัศน์ได้ 3 ครั้งต่อปี ทั้งนี้ต้องมีรายงานการใช้เงินสนับสนุนจากรัฐทุกปี และต้องนำเงินกึ่งหนึ่งไปใช้กับกิจกรรมของพรรค เช่น การหาสมาชิกใหม่ของพรรคการเมือง การให้การศึกษาทางการเมือง และความผิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองอาจมีส่วนทำให้เกิดการยุบพรรค หรือการตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค เงินจากรัฐจะขึ้นอยู่กับสูตรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในส่วนของเงินบริจาคจากเอกชนนั้น ไม่สามารถนำไปลดภาษีได้

#### 6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารนายกรัฐมนตรีกษัตริย์ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุไว้ว่าต้องการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แก้ไขการผูกขาดอำนาจรัฐ สร้างการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรม พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่เป็นการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาแก้ไขเพิ่มเติม โดยการให้ความสำคัญกับการเงินพรรคการเมืองมากขึ้น รับเงินบริจาคจากภาษีของประชาชน โดยหักจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคนละ 100 บาท เงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองเสนอแผนงานโครงการที่ต้องการปฏิบัติ เพื่อขอรับเงินสนับสนุนตามที่กฎหมายบัญญัติ พรรคที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ต้องได้ที่นั่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบบัญชีรายชื่อ หรือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบแบ่งเขต ในส่วนของเงินบริจาคมานั้น บุคคลสามารถบริจาคได้ไม่เกิน 10 ล้านบาท และหากบริจาคมากกว่า 1,000 บาทขึ้นไป จะต้องเปิดเผยชื่อ และมากกว่า 5,000 บาทขึ้นไป ต้องมีการประกาศเป็นสาธารณะ และในกรณีที่บริจาคมากกว่า 20,000 บาทขึ้นไป ต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม ทั้งนี้บุคคลสามารถนำการบริจาคของตนเองไปลดภาษีได้ปีละ 5,000 บาทในกรณีบุคคลธรรมดา ส่วนในกรณีนิติบุคคลไม่เกินปีละ 20,000 บาท และมีการสนับสนุนในส่วนของความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ค่าไปรษณีย์ ค่าโทรศัพท์หรือค่าโทรคมนาคมอื่น การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองหรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน

#### 7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการรัฐประหารนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้พรรคการเมืองหยุดรากลึกในสังคมการเมืองไทยผ่านกฎระเบียบข้อบังคับหลายประการ (ณัชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ พานแก้ว และฐิติกร สังข์แก้ว, 2562) เช่น การให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมกับการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อกำหนดที่ให้พรรคการเมืองที่จะตั้งใหม่ต้องมีเงินทุนประเดิมพรรคไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท โดยผู้ร่วมก่อตั้งพรรคไม่น้อยกว่า 500 คน แต่ละคนต้องจ่ายเงินทุนประเดิมพรรคคนละ 1,000 บาทแต่ไม่เกิน

50,000 บาท และให้มีการจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคทุกปีคนละไม่น้อยกว่า 100 บาทหรือไม่น้อยกว่า 2,000 บาท ในกรณีตลอดชีพ ในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองนั้นไม่ได้แตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มากนัก มีการปรับในส่วนของ การที่ผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองสามารถนำเงินที่บริจาคให้กับพรรคการเมืองไปลดภาษีได้มากขึ้น บุคคลสามารถนำการบริจาคของตนเองไปลดภาษีได้ปีละ 10,000 บาทในกรณีบุคคลธรรมดา ส่วนในกรณีนิติบุคคลไม่เกินปีละ 50,000 บาท เป็นต้น

**งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

**พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์** (พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2558) ได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและผลในการปฏิบัติในประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย และพบว่า ทั้งสองประเทศได้นำเรื่องการเงินอุดหนุนจากภาครัฐ (state funding) มาใช้ในการสนับสนุนพรรคการเมือง เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระจากผู้สนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมืองรายใหญ่ และต้องการสนับสนุนพัฒนาพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ผลจากการวิจัยพบว่า ในทั้งประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทยนั้น การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐที่มีต่อพรรคการเมืองไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองในลักษณะที่ผิดวัตถุประสงค์ ไม่ได้นำไปใช้ในการพัฒนาองค์กรของตัวเองอย่างแท้จริง

**พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์** (Sirivannabood, 2012) ได้ทำการศึกษาพรรคการเมือง และบทบาทของการหาเสียงเลือกตั้งในประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย ได้ค้นพบว่า ข้อบังคับหรือเงื่อนไขในการให้เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของพรรคการเมืองในประเทศไทย เช่น การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของการมีสาขาพรรคที่ลดลง ทำให้พรรคเล็ก ๆ ลดสาขาพรรคของตนเองลง งานวิจัยนี้ได้ทำให้เห็นว่า เงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างของพรรคการเมือง และมีผลต่อระบบพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคขนาดเล็กนั้น ยังมีความอ่อนแอทางการเมืองอย่างมาก ไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชน และต้องการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อให้พรรคการเมืองนั้น ๆ อยู่รอด

**สุพิชญา ไชยวงศา** (สุพิชญา ไชยวงศา, 2559) ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาการติดตามประเมินผลการใช้  
 จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์  
 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข  
 ปัญหานั้น ผลการศึกษาพบว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์รวมถึงระบบในการ  
 ติดตามประเมินผลสำหรับเป็นแนวทางในการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุน  
 จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น มีปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งจาก  
 คณะกรรมการการเลือกตั้งและจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความรู้ความเข้าใจในการเขียน  
 แผนงาน โครงการ และการวิเคราะห์แผนงานหรือโครงการ และการแสวงหาสารสนเทศที่สำคัญต่อการประเมินผล  
 รวมถึงทัศนคติในทางลบต่อกันและกัน ข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับนี้คือ การเร่งพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่  
 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์แผนงาน โครงการ และการแสวงหาความรู้  
 เพื่อใช้ในการประเมินผล รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจกับพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเขียนแผนงาน โครงการ  
 ให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และสร้างทัศนคติในเชิงบวกต่อ  
 การติดตามประเมินผล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและเป็นประโยชน์ต่อการประเมิน มาพัฒนาปรับปรุง  
 การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

**ธนภัทร ปัจฉิมม์** (ธนภัทร ปัจฉิมม์, 2562) ได้ศึกษาองค์ประกอบ ตัวชี้วัด และแนวทางการส่งเสริม  
 สนับสนุนการจัดสรรเงินทุนพัฒนาพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตย  
 ในการเมืองไทย ได้ทำการศึกษาสภาพและองค์ประกอบของการส่งเสริมสนับสนุนการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อ  
 พัฒนาพรรคการเมืองกับสาขาพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้พรรคการเมืองมีความมั่นคง  
 เข้มแข็ง และสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เฉพาะช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อให้  
 พรรคได้รับความเชื่อมั่น ศรัทธาจากประชาชนในระยะยาว ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ควรส่งเสริมให้มีการจัดสรรเงินทุน  
 สนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพราะช่วยให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ได้  
 โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดทำกระบวนการ  
 สร้างความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองเพื่อบริหารจัดการภายในพรรคให้เป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ  
 ในการติดตามการดำเนินงานของพรรคการเมือง รวมถึงการกำกับติดตามการบริหารจัดการภายในพรรค  
 โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ก่อตั้งพรรค และความเป็นไปต่าง ๆ เพื่อนำไปเป็น

การออกแบบการดำเนินงานต่าง ๆ ของพรรคการเมืองให้สอดคล้องเหมาะสมเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองและ  
พัฒนาประชาธิปไตย

**จรัสศักดิ์ ขำหรั่ง และ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์** (จรัสศักดิ์ ขำหรั่ง & สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2017)  
ศึกษาประวัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ในประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งพบว่า พระราชบัญญัติพรรค  
การเมืองของไทยที่ผ่านมาจากการรัฐประหารหรือการยึดอำนาจรัฐ ที่มุ่งควบคุมและจำกัดบทบาทของพรรค  
การเมืองหรือกลุ่มการเมืองภายในประเทศ ให้มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่กฎหมายหรือที่รัฐกำหนด  
ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการพัฒนาการของพรรคการเมืองที่แข็งแกร่ง  
และภายหลังพ.ศ. 2541 เริ่มมีพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองมากขึ้น แต่มีเนื้อหา  
มาตราที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กำหนดรูปแบบตายตัว มีความยืดหยุ่นต่ำ และมีความเป็นข้าราชการสูง

### บทที่ 3 คู่มือการกำกับดูแลพรรคการเมืองของต่างประเทศ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองมีความแตกต่างจากบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหากำไร แต่เป็นกลุ่มการเมืองที่ให้พลเมืองผู้ที่สนใจและมีอุดมการณ์หรือนโยบายที่ตรงใจกับความต้องการของพวกเขาเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์หาเสียง การว่าจ้างและรวบรวมทีมงาน การบริหารจัดการสมาชิกของพรรค การเดินทางไปต่าง ๆ อาคารที่ทำการ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้เงิน ที่มาของงบประมาณของพรรคการเมืองจึงมาจากเงินสมัครสมาชิกพรรค เงินบริจาค และเงินที่รัฐบาลที่จัดสรรให้ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องบริหารจัดการงบประมาณอย่างโปร่งใสและต้องรายงานต่อสมาชิกของพรรคและรัฐบาลด้วย

ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองเพื่อควบคุมให้พรรคเป็นพรรคของสมาชิกหรือประชาชนที่เลือก และไม่กระทำการทุจริตเพื่อให้ตัวเองได้เปรียบพรรคอีกจนเกินไปด้วยการมีเงินที่มากกว่า และเพื่อเป็นการแนะนำขั้นตอนและข้อห้ามต่าง ๆ แต่แต่ละประเทศก็จัดทำคู่มือการจัดการเงินสำหรับพรรคการเมืองให้แต่ละพรรคสามารถดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและถูกกฎหมาย

ส่วนนี้จะเป็นการศึกษาคู่มือการจัดการด้านการเงินของสำหรับพรรคการเมืองของต่างประเทศ คือ แคนาดา กรีซ และองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เราได้เห็นหลักการ และทัศนคติเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองในแต่ละประเทศ ซึ่งคู่มือที่นำมาศึกษามีกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ พรรคการเมือง ประชาชนทั่วไป และภาคประชาสังคม และในที่สุดท้ายของบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ 3 คู่มือนี้ รวมทั้งคู่มือจากประเทศไทยด้วย

ประเภทที่ 1 คู่มือการจัดการทางการเงินของพรรคการเมืองสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยทำการศึกษาคู่มือชื่อ Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents ของประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นคู่มือที่มีกลุ่มเป้าหมายคือพรรคการเมือง ให้ได้รับทราบถึงกฎหมายและรายละเอียดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองอย่างละเอียดเพื่อให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (The Commissioner of Canada Elections, 2021) นอกจากนี้ยังศึกษาคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยในรายงานการวิจัยฉบับนี้จะใช้คู่มือที่ตีพิมพ์ล่าสุดคือในปี พ.ศ. 2564

ประเภทที่ 2 คู่มือการจัดการการเงินพรรคการเมืองสำหรับประชาชนทั่วไป ผ่านรายงาน “Integrity in Political Finance in Greece” โดยคู่มือฉบับนี้มีรายละเอียดและลักษณะของความโปร่งใสในการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมืองในประเทศกรีซ ซึ่งในรายงานดังกล่าวนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการระดมทุนของพรรคการเมือง ซึ่งจะสามารถศึกษาคู่มือฉบับนี้ในฐานะคู่มือการจัดการเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองได้ (OECD, 2018)

ประเภทที่ 3 คู่มือสำหรับภาคประชาชนในการตรวจสอบพรรคการเมือง โดยทำการศึกษาคู่มือ “Handbook for the Observation of Campaign Finance” ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นคู่มือที่เน้นให้ความรู้กับประชาชนทั่วไปและอาจเป็นการสอดส่องและตรวจสอบการกระทำของพรรคการเมืองที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ (OSCE’s Office for Democratic Institutions, 2015)

ในส่วนของการศึกษาการจัดการด้านการเงินจากคู่มือการจัดการด้านการเงินพรรคการเมืองของต่างประเทศนั้น จะทำการศึกษาจาก 5 องค์ประกอบของการเงินพรรคการเมือง ได้แก่ (1) รายได้ของพรรคการเมือง (2) รายจ่ายของพรรคการเมือง (3) การรายงานทางการเงิน (4) ข้อห้าม ข้อบังคับ และ (5) บทลงโทษ ในแง่นี้การศึกษาคู่มือการจัดการเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองของทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวไปนั้นจะใช้กรอบดังกล่าวสำหรับพิจารณาเพื่อสรุปเป็นแนวทางและความเป็นไปได้ต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้หรือเป็นตัวอย่างให้กับประเทศไทย เพื่อปรับใช้แนวทางต่าง ๆ กับเรื่องการเงินพรรคการเมืองต่อไป

โดยในบทนี้ในช่วงแรกจะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับคู่มือ โดยจะกล่าวถึงเนื้อหาและจุดเด่นคู่มือทั้ง 3 ประเภท โดยในส่วนท้ายจะสรุปจุดเด่นและจุดอ่อนของแต่ละคู่มือ ซึ่งจะนำไปสู่การสรุปวิเคราะห์ผ่านองค์ประกอบทั้ง 5 ของการเงินพรรคการเมืองด้วยการสรุปประเด็นสำคัญในรูปแบบของตารางเพื่อจะช่วยให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและเปรียบเทียบลักษณะที่แตกต่างกันของรายละเอียดในเรื่องการเงินพรรคการเมือง ทั้งนี้หากท่านผู้อ่านต้องการรายละเอียดเกี่ยวกับคู่มือ สามารถอ่านได้จากภาคผนวกในรายงานการวิจัยเล่มนี้



## คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศแคนาดา

คู่มือการเงินพรรคการเมืองของประเทศแคนาดา หรือ คู่มือการจัดการทางการเงินของพรรคการเมืองสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง (Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents) ตีพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2563 เป็นคู่มือพรรคการเมืองที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมือง โดยหัวหน้าพรรค และตัวแทนของพรรคการเมือง สามารถใช้เป็นแนวทางในการบริหารและจัดการการเงินของพรรคการเมืองได้ถูกต้องตามกฎหมาย เนื้อหาของข้อมูลฉบับนี้ประกอบด้วย 14 บท เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งพรรคการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง ว่าด้วยการกู้เงิน การโอน การระดมทุน การใช้จ่ายเงิน แนวทางเกี่ยวกับการหาเสียง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล การทำงานกับหน่วยงานอื่น สิ่งที่พรรคควรพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนทางการเมือง การเงินของการสรรหาผู้นำพรรคการเมืองและการแต่งตั้ง รายงานการเงินที่พรรคการเมืองต้องกรอก

นอกจากความละเอียดในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ทั้งในเรื่องของกระบวนการ คือมีการกำหนดวันและเวลาในการส่งเอกสาร การยื่นเรื่องการเลื่อนการส่งเอกสาร และมีเนื้อหาที่ค่อนข้างละเอียด เช่นในเรื่องของการตั้งพรรคการเมือง เอกสารต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการตั้งพรรคการเมือง ตำแหน่งและคุณสมบัติต่าง ๆ ในพรรคการเมือง การบริจาคและข้อห้ามต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง การออกใบเสร็จ การแจกแจงเงินบริจาค เรื่องของเงินกู้ ได้มีการระบุว่าจะกู้เงินกับหน่วยงานใดได้บ้าง รวมทั้งค่าดอกเบี้ยด้วยว่าจะเรียกเก็บได้เท่าไร หากมีการกู้เงินที่ไม่ได้มาจากบุคคลที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน หรือมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าจะต้องนับเป็นเงินสมทบ ไม่ใช่เงินกู้ เช่นเดียวกับในส่วนของ การโอนก็มีการระบุโดยละเอียดทั้งการโอนสิ่งที่เป็นรูปตัวเงินและไม่ใช้รูปตัวเงิน

บทที่น่าสนใจที่สุดในหนังสือเล่มนี้ได้แก่การระดมทุน ซึ่งในบทนี้ไม่ได้มีแต่รายละเอียดที่เกี่ยวกับการระดมทุนเท่านั้น ยังมีเดอะแกรมของการตัดสินใจด้วยว่า พรรคการเมืองควรจะเลือกวิธีการตัดสินใจแบบใดในสถานการณ์ที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถตัดสินใจได้เองว่าในสถานการณ์แต่ละสถานการณ์จะสามารถเลือกเส้นทางใด

ในส่วนของค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองนั้น แบ่งออกเป็นบทที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายโดยทั่วไป ระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียง และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งระเบียบ ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่สำคัญและน่าสนใจ

อย่างยิ่งก็คือแนวทางการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการหาเสียงว่าต้องใช้เอกสารอะไรบ้าง และต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงใด

ในส่วนของรายงานการเงินที่พรรคการเมืองจะต้องกรอกนั้น มีการระบุรายละเอียดของกำหนดเวลาเอกสารที่จะต้องใช้ และมีแนวทางในการให้รายละเอียดด้วยว่า เอกสารอะไรบ้างที่สามารถขอขยายระยะเวลาการส่งได้หรือไม่ได้

คู่มือฉบับนี้มีการปรับปรุงและแก้ไขเสมอ เพื่อให้ตามทันกฎหมายและขั้นตอนที่เปลี่ยนแปลงไป จุดเด่นของคู่มือการจัดการเงินสำหรับพรรคการเมืองของแคนาดาเล่มนี้คือ การช่วยให้พรรคการเมืองสามารถบริหารจัดการเรื่องการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีข้อเสนอแนะ การย้ำเตือนถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ โดยจะเห็นว่าเรื่องใดที่เป็นประเด็นอ่อนไหวและซับซ้อนในตัวคู่มือ มีการยกตัวอย่างหลายข้อที่ค่อนข้างละเอียดเพื่อให้เข้าใจตามที่กฎหมายระบุไว้ มีการอธิบายวิธีการคำนวณเงินหรือที่มาของกฎระเบียบเพื่อให้พรรคการเมืองเข้าใจได้ตรงกันและไม่เกิดข้อผิดพลาดในการจัดเรื่องการเงินพรรคการเมืองในภายหลัง

จุดเด่น	จุดอ่อน
ทำให้พรรคการเมืองได้เตรียมตัวอย่างดีสำหรับการจัดการเรื่องการเงินภายในพรรค	บางหัวข้อมีการให้รายละเอียดเป็นอย่างดี แต่ในบางหัวข้อกลับให้ข้อมูลทั่วไปไม่ได้ให้รายละเอียดในเชิงลึก
เห็นภาพชัดเจนจากการยกตัวอย่างเป็นแผนผัง และตารางการแจกแจงรายละเอียดบางอย่าง	ประชาชน คนทั่วไปไม่สามารถทำความเข้าใจข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่ายเนื่องจากเป็นคู่มือสำหรับพรรคการเมืองโดยตรง
มีการเน้นย้ำถึงที่มาของการคำนวณเพื่อให้รู้ว่าการข้อกำหนดเหล่านี้ไม่ได้คิดขึ้นมาลอย ๆ แต่มีเหตุผลในการกำหนดขึ้นมา	

ตาราง 2 สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินของพรรคการเมืองประเทศแคนาดา

## คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ

สำหรับคู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ มีความแตกต่างจากคู่มือพรรคการเมืองของแคนาดาพอสมควร โดยเป็นเอกสารที่ทำให้เห็นที่มาหรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งคู่มือของประเทศกรีซนี้ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตในการเงินพรรคการเมืองในกรีซ (Integrity in Political Finance in Greece) เป็นคู่มือที่แนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการทำให้เกิดความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญคือ ภาคประชาชนหรือผู้ที่สนใจเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง สำหรับคู่มือฉบับนี้ หลักการที่สำคัญในการสร้างความซื่อสัตย์สุจริตของการเงินพรรคการเมืองคือการสร้างความโปร่งใส

คู่มือฉบับนี้เริ่มต้นโดยการอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการเงินพรรคการเมือง ซึ่งในแง่หนึ่งแล้วเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ และการดำเนินงานของพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองเลย ก็จะทำให้เกิดปัญหาการครอบงำพรรคการเมือง อันนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดผลกระทบต่อสาธารณะเช่นเดียวกัน โดยหลักการการควบคุมการเงินพรรคการเมืองของกรีซเป็นส่วนหนึ่งของการหยุดยั้งการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน

ในส่วนที่สองพูดถึงหลักการในการการควบคุมทางการเงินของประเทศกรีซ ซึ่งมีอยู่สี่ด้าน ด้านแรกคือการระบุนโยบายรับของพรรคการเมือง จากเงินทุนที่ได้มาจากทั้งกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง บุคคล และนิติบุคคล ด้านที่สองคือทางด้านรายจ่าย โดยเป็นการควบคุมรายจ่ายที่ชัดเจน การกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ การห้ามใช้ทรัพยากรของรัฐในทางที่ผิด (น่าจะหมายถึงกรณีของการเป็นพรรคการเมืองที่กุมอำนาจรัฐอยู่แล้ว) และในเรื่องข้อห้ามต่าง ๆ ในด้านการโฆษณาและการซื้อเสียงอีกด้วย ด้านที่สามได้แก่เรื่องของความโปร่งใส ซึ่งหมายถึงการที่มีหน่วยงานตรวจสอบการเงินพรรคการเมืองร่วมกับสื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และสาธารณชน ควบคู่ไปกับการจัดทำรายงานทางการเงินของพรรคการเมือง และด้านที่สี่คือ กลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ นั่นหมายถึงการมีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในการดูแลการเงินพรรคการเมือง ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระและมีทรัพยากรที่เพียงพอ มีการลงโทษการฝ่าฝืนการควบคุมที่ชัดเจนและมีความยุติธรรม

ในส่วนที่สองของคู่มือฉบับนี้กล่าวถึงมาตรฐานในที่ต่าง ๆ ที่ใช้การควบคุมทางการเงินอย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งหมายถึงมาตรฐานทั้งในระดับสากลและมาตรฐานในระดับโลก และแนวทางในการหาทางออกด้วย

ส่วนที่สามซึ่งเป็นส่วนท้ายของคู่มือฉบับนี้เป็นการพูดถึงการพัฒนากรอบของกฎหมายว่า การที่จะมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะต้องจัดทำอะไรบ้าง กฎหมายจะต้องมีความสามารถในการบังคับใช้ และต้องเป็นกฎหมายที่มีความเรียบง่าย ทำความเข้าใจได้ง่าย เพื่อให้สาธารณชนบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงกฎหมายได้

โดยภาพรวมแล้วจุดเด่นของการเงินพรรคการเมืองของกรีซ เมื่อมองผ่านคู่มือทางการเงินก็คือ การเน้นเรื่องหลักการของการเงินพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงการให้ความสำคัญกับแนวทางในการพัฒนากรอบกฎหมาย คือต้องการทำให้ประชาชน และผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายเข้าใจหลักการของการเงินพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีการแจกแจง ยกตัวอย่างประเทศที่สำเร็จในการดำเนินนโยบายทางการเงิน เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำเนินนโยบายตาม และส่งเสริมเอกชน ภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตรวจสอบความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูล แต่เนื่องจากคู่มือฉบับนี้มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงความหมายและความเข้าใจของการเงินพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น หนังสือเล่มนี้จึงไม่เหมาะสมกับพรรคการเมืองทั่วไป ที่ต้องการรายละเอียดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง เพราะไม่ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่มีประกาศใช้ในปัจจุบัน พรรคการเมืองที่ได้คู่มือฉบับนี้ไปอาจจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้ ซึ่งหากสรุปจุดเด่นและจุดอ่อนของคู่มือฉบับนี้ สามารถเห็นได้ดังตารางข้างล่างนี้

จุดเด่น	จุดอ่อน
ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายได้เห็นถึงข้อดีข้อเสียในการเขียนนโยบาย กฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	พรรคการเมืองอาจไม่สามารถรับรู้ข้อปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการด้านการเงิน
มีการแจกแจง ยกตัวอย่างประเทศที่สำเร็จในการดำเนินนโยบายทางการเงิน เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำเนินนโยบายตาม	
ส่งเสริมเอกชน ภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตรวจสอบความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูล	

ตาราง 3 สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ

## คู่มือการเงินพรรคการเมืองขององค์การระหว่างประเทศ

กลุ่มเป้าหมายของคู่มือการเงินพรรคการเมืองในประเทศองค์การระหว่างประเทศคือภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์การตรวจสอบการทำงานของพรรคการเมืองและเส้นทางทางการเงินในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง คู่มือการเงินฉบับนี้คล้ายกับประเทศกรีซในเรื่องการระบุหลักการต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังการเงินพรรคการเมืองว่า มีทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยเน้นหลักการขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่จัดทำคู่มือเล่มนี้มาคือ องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เห็นความสำคัญของการเงินพรรคการเมืองมาก เพราะเกี่ยวข้องกับคุณภาพของการเมืองภายในประเทศสมาชิก และสำนักงานเพื่อความเป็นสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office for Democratic Institutions and Human Rights -ODIHR) เป็นต้น

คู่มือฉบับนี้ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการระดมทุน เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับแหล่งทุน การรายงานทางการเงิน และกรอบระยะเวลา การได้รับความสนับสนุนจากรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งต่อพรรคการเมืองและต่อปัจเจกบุคคล รวมทั้งการกู้เงินเพื่อหาเสียงเลือกตั้งด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งในรูปแบบของตัวเงิน คือ เงินสด เงินโอน บัตรเครดิต และเช็ค และของกำนัลที่มีมูลค่าทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้หลักการเกี่ยวกับการรายงานและการเปิดเผยทางการเงิน เพื่อการสร้าง ความรับผิดชอบและความโปร่งใส การรายงานข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เปิดเผย และมีสาธารณชนช่วยตรวจสอบ ในส่วนของการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เป็นการควบคุมโดยองค์กร หรือภาคประชาสังคม และมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของรัฐ ทั้งในเรื่องของบุคลากร สถานที่ ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ และการใช้ทรัพยากรของรัฐถือเป็นการใช้งานที่จะต้องรายงานด้วย ในส่วนของการกู้เงินนั้น จะกู้ได้เฉพาะธนาคารหรือบัตรเครดิตเท่านั้น ไม่สามารถกู้จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ และในคู่มือเล่มนี้ยังมีการระบุถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้หญิง เยาวชน กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ

ในส่วนของ การลงโทษและการอุทธรณ์นั้น มีบทบัญญัติและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการละเมิด การลงโทษที่มีประสิทธิภาพและเป็นกลาง มีเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส การออกมาตรการต้องได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดเวลาในการอุทธรณ์ และการลงโทษนั้นจะต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป็นสัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การลงโทษที่ร้ายแรงเช่นการยุบพรรคนั้นเป็นมาตรการสุดท้ายสำหรับการลงโทษที่ร้ายแรงที่สุดเท่านั้น

เป้าหมายของคู่มือฉบับนี้คือ การสร้างแนวทางที่เป็นระบบและครอบคลุมในการปฏิบัติตามกฎหมาย การเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้จ่ายเงิน ซึ่งมีความสำคัญต่อคุณภาพของการเลือกตั้ง การสร้างความเท่าเทียม โปร่งใส และตัดโอกาสการทุจริต เพื่อที่จะสร้างความสมดุลระหว่างความเป็นธรรมและเสรีภาพในการแสดงออกในระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป คู่มือชิ้นนี้ผลิตมาเพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ใช้งานเป็นหลัก โดยอธิบายถึงรายละเอียดที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับการหาเสียงโดยเฉพาะ มีเนื้อหาเป็นคำแนะนำเป็นหลัก ว่าอะไรควรพึงกระทำ โดยอยู่ภายใต้ OSCE และ ODIHR เป็นการหาข้อสรุปว่าการสังเกตการณ์แบบใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งเน้นไปที่การตั้งคำถาม และการตามหาคำตอบ มากกว่าให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแบบเดียวกับ คู่มือของ 2 ประเทศก่อนหน้า

จุดเด่น	จุดอ่อน
<p>ทำมาเพื่อภาคประชาสังคม บุคคลทั่วไปที่ต้องการสังเกตการณ์ การเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง</p>	<p>เนื้อหาเป็นความเรียง ตัวอย่างไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ไม่มีการทำตาราง หรือแผนภูมิประกอบ อาจทำให้มองเห็นภาพที่ต้องการจะสื่อไม่ชัดเจน</p>
<p>มีการตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การหาทางออกที่เหมาะสมในการสังเกตการณ์</p>	
<p>มีการนึกถึงเอกชน ภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตรวจสอบความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูล</p>	

ตาราง 4 สรุปจุดเด่นและจุดอ่อนคู่มือการเงินพรรคการเมืองขององค์การระหว่างประเทศ

## การเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ 2560

สำหรับคู่มือการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยคือ “คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง” ซึ่งมีหลักการจาก “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” และ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560” สำหรับพรรคการเมือง กลุ่มเป้าหมายของคู่มือฉบับนี้คือพรรคการเมือง เป็นคู่มือในเชิงเทคนิคที่ระบุสิ่งที่พรรคการเมืองต้องทำในเรื่องของการเงินพรรคการเมือง โดยเน้นเรื่อง บัญชีและจัดทำงบการเงิน และแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงสถานะทางการเงินของพรรคการเมืองให้ กกต. ตรวจสอบ ทั้งเรื่อง รายได้ รายจ่าย และการจัดทำรายงานการเงิน รวมถึงข้อห้ามและบทลงโทษต่าง ๆ มีทั้งหมด 4 บท มีภาคผนวก 2 ส่วนคือ ก. และ ข. ที่จะระบุแบบฟอร์มและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่สนใจสามารถหาอ่านได้ที่เว็บไซต์ของ กกต.

## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แม้จะไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องพรรคการเมืองโดยตรง แต่มีเนื้อหาที่พูดถึงพรรคการเมืองอยู่ในหลายส่วน ดังต่อไปนี้

1. ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิก พรรคการเมือง (มาตรา 45)
2. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [ มาตรา 83 (1), 87, 97 (3), 101 (8), 101 (9), 101 (10) ]
3. บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง [มาตรา 83 (2), 88, 90, 91, 93, 94, 106, 159]
4. สัดส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 129)
5. การห้ามการควบรวมพรรคการเมือง (มาตรา 99)
6. คุณสมบัติต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ [ มาตรา 12, 108(4-5), 113, 116, 202 (05)]
7. การกำหนดทิศทางการเมืองไทย [มาตรา 256 (6), 258 (ก)]
8. ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม [มาตรา 91, 93, 94 ]
9. การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง [มาตรา 258]

และจากที่ระบุไว้ในมาตรา 45

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ได้เป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พ.ร.ป. พรรคการเมือง 60) ที่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดในหลาย ๆ ส่วน ดังนี้

(1) “...การบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้” เนื้อหาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ได้ระบุให้พรรคการเมืองต้องทำการประกาศในเรื่องหรือกิจกรรมเหล่านี้ให้ประชาชนทราบในรายละเอียดที่เป็นการทั่วไป เช่น

- งบการเงินของพรรคการเมือง
- จำนวนและที่มาของเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่ได้มาจากกิจกรรมระดมทุน
- รายชื่อผู้บริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 5,000 บาท
- ชื่อ นามสกุล ของสมาชิกพรรคการเมือง

(2) “...เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง” เนื้อหาที่ปรากฏใน พ.ร.ป. พรรคการเมือง 60 ได้ระบุให้พรรคการเมืองต้องมีกระบวนการและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและการดำเนินงานในการเลือกตั้ง เช่น

- การกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง จะต้องเป็นไปในที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองในประเด็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่



- การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งขั้นต้น หรือการประชุมสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรค ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้

(3) “...กำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง” เนื้อหาในมาตรา 28 และ 29 ใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง 60 ก็ได้ระบุไว้อย่างถี่ถ้วน

(4) “...มาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” เนื้อหาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้ระบุให้พรรคการเมืองต้อง

- ควบคุม กำกับ และดูแล มิให้สมาชิกพรรคของตนนั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ต้องควบคุม กำกับ และดูแลมิให้สมาชิกพรรคมีพฤติกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งนั้นไปเป็นไปด้วยความสุจริตหรือเที่ยงธรรม

#### **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560**

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีเนื้อหาที่กล่าวถึงเรื่องการเงินของพรรคการเมืองโดยตรง แต่เรื่องการเงินของพรรคการเมืองจะปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งเนื้อหาที่มีการกล่าวถึงการเงินกับพรรคการเมือง ซึ่งสามารถแบ่งเนื้อหาของการสังเคราะห์สาระในส่วนของเงินของพรรคการเมืองออกมาได้ 5 ส่วน ด้วยกันคือ (1) รายได้ของพรรคการเมือง (2) รายจ่ายของพรรคการเมือง (3) การรายงานทางการเงิน (4) ข้อห้าม ข้อบังคับ และ (5) บทลงโทษ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### **1. ที่มาของรายได้ ของพรรคการเมือง**

เนื้อหาของกฎหมายใน หมวด 1 มาตรา 9, 15 (15), หมวด 5 มาตรา 62 (1-7), 63, 69, 70, 73-77, หมวด 6 มาตรา 78 (1-9), 83 (1-5) ได้ระบุถึงที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองไว้โดยละเอียด ซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองนั้น นอกจากจะมาจากการหารายได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีในส่วนของ การสนับสนุนจากภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) เงินทุนประเดิม ไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท ผู้ร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิม คนละ ไม่น้อยกว่า 1 พันบาท และไม่เกิน คนละ 5 หมื่นบาท
- 2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- 3) เงินที่ได้จากการขายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- 4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรค
- 5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่ได้จากการรับบริจาค
- 6) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- 7) ดอกผล และรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นของพรรค

ซึ่งรายได้ตาม 2), 3), 4) และ 5) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานที่ได้มาจากรายได้เหล่านั้น เป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม 3) และการระดมทุน ตาม 4) ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กรรมการกำหนด

รายได้อีกส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองคือ ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองจะต้องเรียกเก็บจากสมาชิกในอัตราไม่ต่ำกว่า 100 บาท ต่อปี

รายได้และทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับตาม พ.ร.ป.นี้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

รายได้จากผู้เสียภาษีไม่ใช่นิติบุคคลที่ระบุให้รัฐนำไปอุดหนุนพรรคการเมืองที่ระบุก็เป็นรายได้อีกส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง ซึ่งผู้เสียภาษีนั้นสามารถระบุให้รัฐนำเงินภาษีของตนไปอุดหนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ปีละ 500 บาท ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด จากนั้นให้กรมสรรพากรจัดทำรายชื่อพรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว ส่งต่อให้นายทะเบียนโอนเงินดังกล่าวให้กองทุนภายในเดือน กันยายน ของทุกปี เพื่อโอนต่อให้พรรคที่ได้เงินอุดหนุน

อย่างไรก็ดี ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนหรือรายจ่ายได้ตามจำนวนที่บริจาค แต่ไม่เกิน 1 หมื่นบาท สำหรับคนธรรมดา และไม่เกิน 5 หมื่นบาท สำหรับ นิติบุคคล

แต่ก็ได้มีข้อห้ามในการรับบริจาคจากผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย และนิติบุคคลที่จดทะเบียนดำเนินกิจการในต่างประเทศอีกด้วย

ในส่วนของรายได้ที่มาจาก การสนับสนุนจากภาครัฐ ก็ได้แก่ เงินทุนที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการดำเนินงานและเกิดความเป็นสถาบัน โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- 1) เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณที่โอนมา
- 2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย
- 3) เงินที่ได้จากกรมสรรพากร
- 4) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามพ.ร.บ.ว่าด้วยการเลือกตั้งส.ส.
- 5) เงินและดอกเบี้ยที่เรียกคืนจากคนที่ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากเลือกตั้งไม่เป็นธรรมหรือไม่สุจริต
- 6) เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ที่ตกเป็นของกองทุน
- 7) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่มีคนมอบให้ แต่กองทุนจะรับเงินจากคนที่มีเงื่อนไขต้องห้ามไม่ได้
- 8) ดอกผล และรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ของกองทุน

โดยเงินตาม 3) ให้จัดสรรให้พรรคการเมืองตามที่คนเสียภาษีได้แจ้งไว้กับสรรพากร

กองทุนจัดสรรเงินให้พรรคการเมือง ตามที่ผู้เสียภาษีได้ระบุไว้ ร้อยละ 40 ของวงเงินจัดสรร ตามจำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ที่พรรคได้รับ อีกร้อยละ 40 ให้ตามคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไป และร้อยละ 20 ของวงเงิน ให้ตามจำนวนสาขาของพรรค

แต่ถ้ามีการจัดการเลือกตั้งใหม่ที่เป็นผลมาจากการกระทำของสมาชิกของพรรคใด เงินนั้นจะถูกหักตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการยื่นฟ้องให้ผู้นั้นชดใช้ ถ้าพรรคไม่ทำตาม คณะกรรมการอาจลดจำนวนเงินที่จัดสรรให้เมื่อเงินเหลือก็ส่งเข้ากองทุน

## 2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง

เนื้อหาของกฎหมายใน หมวด 6 มาตรา 84, หมวด 7 มาตรา 87,88 และ 89 ได้ระบุถึงลักษณะการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินไว้หลายประการ ตั้งแต่ใช้จ่ายเพื่อการดำเนินกิจกรรมพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีข้อบังคับและกรอบกำหนดตามแหล่งที่มาของรายได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- เงินที่พรรคการเมืองได้รับจากกองทุนสามารถใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง จัดทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรค ใช้ในการพัฒนาพรรคและสมาชิกให้มีคุณภาพ และคุณธรรมอันดีงาม ใช้ในการส่งเสริมความรู้แก่สมาชิกและประชาชนในทางการเมือง และอะไรก็ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- จ้างบุคลากร
- เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่จะต้องตรวจสอบและควบคุมไม่ให้นำเงินหรือทรัพย์สินของพรรคไปใช้จ่ายเพื่อจุดประสงค์อื่น

## 3. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานทางการเงิน

ความโปร่งใสเป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ดังที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ย่อหน้า 2 ว่า “...กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้” ใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง 2560 จึงได้มีเนื้อหาอยู่ในหลาย ๆ ส่วน ดังนี้

- หมวด 1 มาตรา 15 (14), หมวด 2 มาตรา 38 (5), หมวด 3 มาตรา 57 (1-3), หมวด 4 มาตรา 58, 59 (1-4), 60, 61, หมวด 5 มาตรา 64, 65, 67, 68, 71, 77, หมวด 6 มาตรา 80, 81 (1-6), 84

เนื้อหาโดยสรุปของส่วนการรายงานเรื่องรายรับรายจ่าย มีรายละเอียดโดยย่อดังต่อไปนี้

คนที่ทำหน้าที่บริหารการเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ต้องมีการทำบัญชีรายรับ รายจ่าย ของสาขาพรรคการเมือง หรือที่ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ได้รับ หรือ ใช้จ่าย ก็แล้วแต่กรณี

จากนั้นทำบัญชีรายชื่อพร้อมที่อยู่ของสมาชิกที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสาขาพรรค หรือเขตจังหวัดที่เป็นตัวแทน ตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งบัญชีของพรรคการเมืองจะประกอบไปด้วย

1. บัญชีรายวันแสดงรายรับรายจ่าย
2. บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค
3. บัญชีแยกประเภท
4. บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

ซึ่งต้องจัดทำภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้

พรรคการเมืองต้องปิดบัญชีครั้งแรกภายในวันสิ้นปีปฏิทิน ที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้ง และทำเป็นประจำทุกปี ในวันสิ้นปีตามปฏิทิน โดยการปิดบัญชีนั้นให้ทำงบแสดงฐานะทางการเงินและงบรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และทุนของพรรคการเมือง แสดงที่มาของรายได้ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเลือกตั้ง และรายการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ งบเหล่านี้ของพรรคการเมืองต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี

ให้หัวหน้าพรรคเสนองบการเงินที่ถูกตรวจสอบและรับรองแล้วในที่ประชุมใหญ่ของพรรค เพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี เมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรค รับรองความถูกต้องร่วมกับเหรียญกษาปณ์ของพรรค และส่งให้นายทะเบียนภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติเมื่อได้รับงบการเงินแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศให้ประชาชนรับรู้ แต่ถ้าพรรคการเมืองไหนจดทะเบียนยังไม่ถึง 180 วัน (นับถึงสิ้นปี) ให้ได้รับการยกเว้น ยังไม่ต้องดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้น

การบริหารจัดการเงินและทรัพย์สิน และการทำบัญชีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และให้สมาชิกตรวจสอบได้สะดวก โดยจะมีการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เรื่องการให้ความเห็นชอบรายงานการเงิน และการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมา

นโยบายใดของพรรคการเมืองที่ต้องใช้เงินในการประกาศโฆษณา นโยบาย ต้องแจ้งรายการดังต่อไปนี้ คือ วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้, ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย, ผลกระทบ และความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

การหารายได้จากการระดมทุนของพรรคต้องทำอย่างเปิดเผยและแสดงวัตถุประสงค์ว่าระดมทุนของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน โดยให้หัวหน้าพรรคประกาศให้ประชาชนทราบถึงจำนวน และที่มาของ เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่ได้มาจากกิจกรรมดังกล่าว และต้องมีหนังสือแจ้งนายทะเบียนให้ทราบด้วย ภายใน 30 วันนับจากวันที่กิจกรรมดังกล่าวสิ้นสุดลง และให้ระบุชื่อบุคคลที่สนับสนุนเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่มีมูลค่า 1 แสนบาทขึ้นไปด้วย

ทุกเดือน พรรคการเมืองจะต้องประกาศรายชื่อคนที่บริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่มีมูลค่าตามคณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 5 พันบาท ให้ประชาชนรับรู้ทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ในการบริจาค

ใครก็ตามในพรรคการเมือง ที่ได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่คนบริจาคตั้งใจเพื่อให้ประโยชน์กับการทำกิจกรรมของพรรคการเมือง ต้องแจ้งให้พรรคการเมืองทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับ และให้พรรคการเมืองออกใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานให้กับผู้บริจาคตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นซึ่งผู้บริจาคต้องการจะบริจาคเพื่อการทำกิจกรรมทางการเมืองของผู้สมัครคนนั้นหรือของพรรคการเมือง เพื่อใช้ในการเลือกตั้ง ต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบริจาค ถ้าสิ่งที่ได้รับบริจาคไม่สามารถนำส่งพรรคการเมืองได้ ให้ผู้สมัครคนนั้นแจ้งพรรคให้ทราบเพื่อบันทึกมูลค่าของสิ่งนั้นไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครคนนั้นไป ถ้าผู้สมัครสงสัยว่าสิ่งที่ตนได้รับนี้เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้นหรือไม่ ให้ส่งเรื่องให้กรรมการวินิจฉัย โดยคณะกรรมการต้องวินิจฉัยภายใน 15 วันตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หัวหน้าพรรคการเมืองและเหรียญพรรค เปิดบัญชีกับธนาคารพาณิชย์โดยระบุชื่อเจ้าของบัญชีในนามพรรคการเมือง และให้หัวหน้าพรรคแจ้งเลขบัญชี และจำนวนเงินที่เปิดบัญชีของทุกบัญชีให้นายทะเบียนทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เปิดบัญชี

คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผยและตรวจสอบได้รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องทำตามคำสั่งของคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินของกองทุน (เพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง)

ภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะกรรมการกำหนดวงเงินที่จะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองสำหรับปีงบประมาณถัดไปด้วย

เมื่อนำเงินที่กองทุนจัดสรรไว้ให้ไปใช้ ให้จัดทำรายงานให้คณะกรรมการทราบทุก 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับการจัดสรร โดยพรรคการเมืองจะส่งรายละเอียดการใช้จ่ายให้นายทะเบียนทราบก่อนก็ได้

#### 4. ข้อห้าม ข้อบังคับ พรรคการเมือง เน้นที่เรื่องการเงิน

หลาย ๆ มาตราใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง 2560 ได้ระบุถึง ข้อห้าม ข้อบังคับ ในประเด็นของการเงินของพรรคการเมือง ดังที่ได้ปรากฏใน หมวด 2 (มาตรา 20, 27 (3), 30, 31, 44, 46), หมวด 3 (มาตรา 53 (1), 54, หมวด 5 มาตรา 66, 72, 73, 74 (1-6), 75, 76, หมวด 6 มาตรา 79, 85, หมวด 7 มาตรา 87, 88, หมวด 8 มาตรา 91 (6), 92 (3), 95

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- พรรคการเมืองต้องไม่ทำอะไรที่เป็นไปในลักษณะแสวงหากำไรเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน
- สมาชิกของพรรคจะสิ้นสุดลงหากไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลา 2 ปีติดต่อกัน
- ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือใครก็ตามเสนอ หรือ สัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ เพื่อจูงใจให้คนมาสมัครเข้าเป็นสมาชิก ยกเว้นสิทธิประโยชน์ที่สมควรจะได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก และยังห้ามไม่ให้ใครรับเงินหรือยอมรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ จากพรรคการเมืองหรือใครก็ตาม เพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิก
- ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และสมาชิกพรรครับบริจาคจากใครก็ตาม เพื่อทำการ หรือสนับสนุนการกระทำที่บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน
- ห้ามไม่ให้พรรคการเมือง สมาชิกหรือใคร เรียก รับ หรือยอมรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์จากใคร เพื่อให้คน ๆ นั้นได้รับการแต่งตั้ง ในตำแหน่งทางการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน

หรือในหน่วยงานของรัฐ และห้ามไม่ให้ใครให้ ขอให้ หรือตกลงว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใด ๆ แก่พรรคการเมือง สมาชิก หรือใครก็ตาม เพื่อให้ตนเองหรือคนอื่นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในหน่วยงานของรัฐ

- ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ ห้ามใครเสนอ ให้ สัญญาว่าจะให้ หรือ เตรียมเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น (ซึ่งอาจคำนวณเป็นเงินได้) กับใครก็ตาม เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้กับตนเองหรือผู้อื่น และยังห้ามไม่ให้พรรคการเมือง หรือใครเรียกรับ หรือยอมที่จะรับ หรือให้ สัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์อื่น เพื่อให้สมาชิกคนไหนลงสมัคร หรือไม่ลงสมัคร หรือเพื่อให้เสนอชื่อสมาชิกคนใดคนหนึ่ง เข้ารับการเลือกตั้งกล่าว
- ใครจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ให้กับพรรคการเมืองมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อพรรคการเมือง ต่อปี ไม่ได้ ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ให้กับพรรคการเมือง ไม่ว่าจะพรรคเดียวหรือหลายพรรค เกินปีละ 5 ล้านบาท ต้องแจ้งในที่ประชุมใหญ่ ผู้ถือหุ้น ทราบ หลังจากบริจาคแล้ว ซึ่งพรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่มีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทไม่ได้
- ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรค รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ที่รู้ว่าได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือ มีเหตุผลสมควรให้สงสัยว่า มีแหล่งที่มา ที่ผิดกฎหมาย
- ห้ามไม่ให้ข้าราชการการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่เรียไร หรือชักชวนให้มีการบริจาคให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นจาก
  - คนไม่มีสัญชาติไทย
  - นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่มีธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขา อยู่ในหรือนอกประเทศ
  - นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศโดยมีคนที่ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ในกรณีที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้นที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยคนที่ไม่มีสัญชาติไทย



- กลุ่มคนหรือนิติบุคคลที่รับทุนหรือเงินอุดหนุนจากต่างชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการกิจการเพื่อประโยชน์ของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย
  - ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวก็ไม่สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นให้แก่พรรคการเมือง
- ห้ามไม่ให้หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ให้กับพรรคการเมืองรวมไปถึงวัด และองค์กรทางศาสนาด้วย
- ทรัพย์สินของกองทุนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และใครจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้
- ถ้านายทะเบียนเห็นว่าพรรคการเมืองใช้เงินสนับสนุนไม่เป็นประโยชน์ต่อการทำกิจกรรมทางการเมืองหรือตามที่กำหนดไว้ คณะกรรมการอาจเรียกเงินคืนหรือลดการจัดสรรเงินอุดหนุน ในปีถัดไป ถ้านายทะเบียนตรวจพบมีการรายงานการใช้จ่ายเป็นเท็จ หรือไม่รายงานภายในเวลาที่กำหนด คณะกรรมการจะให้นายทะเบียนเรียกเงินคืนจากหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค และงดการจัดสรรเงินอุดหนุนในปีถัดไป จนกว่าจะชำระคืนครบถ้วน
- พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย
- คณะกรรมการมีหลักฐาน ว่าพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 และ 74 สามารถยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น
- ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือโดนยุบพรรค ให้หัวหน้าพรรค ส่งบัญชีและงบแสดงฐานะทางการเงิน รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พรรคสิ้นสภาพหรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน โดยแจ้งให้คณะกรรมการทราบ ในขณะเดียวกัน หัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าจะชำระบัญชีเสร็จ แต่ไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองในนามพรรคการเมืองที่ถูกยุบ

## 5. บทลงโทษเรื่องการเงิน

ในหมวดสุดท้ายของ พ.ร.บ. หมวดที่ 10 ได้มีการตราบทลงโทษไว้ในหลาย ๆ ประเด็นหากเกิดการไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้ ซึ่งก็ได้รวมถึง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ที่ได้ระบุอยู่ใน มาตรา 106, 109, 114 , 116, 118, 119, 125-135, 141 (3-5), 146, 147 ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- หัวหน้าพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกหรือற்றுญกพรรค ถ้าใครไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 38 วรรค 2 หรือ วรรค 3, มาตรา 61, มาตรา 64 วรรค 2 หรือวรรค 3 หรือมาตรา 71 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 และปรับอีกวันละ 1,000บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- ใครฝ่าฝืนมาตรา 30 หรือ 31 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น 5 ปี
- ใครบริจาคมให้พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคหรือสมาชิกพรรค เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการต้องห้าม ตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น
- ใครฝ่าฝืนมาตรา 46 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปี ถึง 20 ปี และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น
- ใครฝ่าฝืนมาตรา 53 โดนจำคุกตั้งแต่ 1 ปี- 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น
- ใครฝ่าฝืนมาตรา 54 โดนจำคุกตั้งแต่1 ปี- 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืน ให้หัวหน้า และกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรค ได้รับโทษแบบเดียวกัน
- พรรคการเมืองไหนได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น มีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง 5 ปี และให้เงินที่เป็นส่วนเกินตกเป็นของกองทุน

- ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 72 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น
- ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 73 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 40,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนด 5 ปี
- สมาชิกผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 74 หรือผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 75 หรือมาตรา 76 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น
- พรรคการเมืองใดไม่รายงานตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 100,000 บาท
- มาตรา 130 พรรคการเมืองใดจัดทำรายงานตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง อันเป็นเท็จต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 500,000 บาท
- มาตรา 131 พรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 84 วรรคสามหรือวรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับห้าเท่าของจำนวนเงินที่จ่ายไปโดยไม่ถูกต้อง ถ้าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น
- มาตรา 132 หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และเหรัญญิกพรรคการเมืองผู้ใดนำหรือยินยอมให้บุคคลอื่นนำเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมืองไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่น หรือนำไปใช้เพื่อการอื่นใด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 87 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 100,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- พรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 87 วรรคสอง หรือเปิดเผยข้อมูลค่าใช้จ่ายในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองมีกำหนด 5 ปีและในกรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 87 วรรค 2 และละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้นั้นมีกำหนด 5 ปีด้วย

- ผู้ใดจ่ายเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่สมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น
- สมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 88 วรรคสองต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญาจัดให้มีทุนประเดิมจำนวนหนึ่งล้านบาท และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเงินหรือทรัพย์สินอยู่แล้วจะกันเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่แยกไว้เป็นทุนประเดิมก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบพร้อมด้วยหลักฐานการกันเงินภายในระยะเวลาดังกล่าว
- จัดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คนชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในเวลา 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้พรรคการเมืองแจ้งให้คณะกรรมการทราบพร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายใน 15 วันนับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว สมาชิกที่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว หากยังค้างค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีก่อน ๆ อยู่ถือว่าจบไป
- จัดให้สมาชิกชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนภายใน 4 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีดังกล่าวแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มีได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด
- ในการเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ตามมาตรา 141 (4) พรรคการเมืองจะเรียกเก็บต่ำกว่าอัตราที่กำหนดตามมาตรา 15 (15) ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 50 บาท ในการเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองตามมาตรา 141 (4) พรรคการเมืองใดมิได้มีข้อบังคับกำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง หรือกำหนดให้เรียกเก็บในอัตราต่ำกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งให้ถือว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้นกำหนดให้เรียกเก็บในอัตราตามวรรคหนึ่ง

- ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับไปเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

### คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองและระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองได้จัดทำตามกฎหมายทั้งสองฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยแบ่งคู่มือออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนรายได้และการบันทึกบัญชีพรรคการเมือง ส่วนการใช้จ่าย และการบันทึกบัญชีของพรรคการเมือง การเงินและบัญชีของพรรคการเมือง การชำระบัญชีของพรรคการเมือง ที่สิ้นสภาพหรือการยุบพรรคการเมือง และส่วนภาคผนวกต่าง ๆ ที่เป็นแบบฟอร์มเอกสาร และกฎหมายและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง

#### รายได้พรรคการเมือง

ในส่วนรายได้ของพรรคการเมืองนั้นประกอบไปด้วย เงินทุนประเดิมจากการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง โดยหากเป็นสินค้าคือของที่ระลึกที่มีมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท ส่วนบริการหมายถึงการที่พรรคการเมืองจัดให้มีบริการแก่สมาชิกหรือประชาชน ทั้งนี้การหารายได้ของพรรคต้องไม่มุ่งแสวงหาผลกำไรมาแบ่งปันในทางธุรกิจ และราคาของการจำหน่ายสินค้าและบริการต้องคำนึงถึงราคาตามปกติในท้องถิ่นนั้น มีการกำหนดสถานที่จำหน่ายให้จำหน่ายได้ในสำนักงานใหญ่ หรือสาขาพรรค ที่ทำการตัวแทนพรรค บริเวณสถานที่จัดกิจกรรมระดมทุน หรือสถานที่จัดการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองจำหน่ายสินค้าแล้วต้องออกใบเสร็จภายใน 15 วัน และแสดงในงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง

ในเรื่องการระดมทุนของพรรคการเมืองนั้น ผู้สนับสนุนต้องมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามกฎหมายไทย จดทะเบียนในไทย และต่างชาติถือหุ้นไม่เกิน 49% นิติบุคคลไม่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อต่างชาติ ทั้งนี้ต้องเป็น

การกระทำที่เปิดเผย และแสดงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน หากมีผู้สนับสนุนเงินหรือสิ่งของอื่นที่มีมูลค่ามากกว่า 1 แสนบาทขึ้นไป ให้ประกาศและทำหนังสือแจ้งระบุงชื่อของผู้สนับสนุนด้วย ในส่วนเงินบริจาคของพรรคการเมือง นั้นให้พรรคการเมืองเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ และแจ้งเลขที่บัญชีให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน 7 วันนับตั้งแต่เปิดบัญชี หากเป็นการรับบริจาคในรูปแบบทรัพย์สิน ต้องทำบันทึกการบริจาค และมีการตีราคา ทรัพย์สินเพื่อนำไปบันทึกบัญชี การทำบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค และการจัดทำประกาศ ในกรณีที่มีการ บริจาคเงินหรือสิ่งอื่น ๆ ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ตามแบบฟอร์มที่กำหนดให้ เพื่อรายงานให้ประชาชน ทราบในทุกวันที่ 1 ของเดือนถัดไป และหัวหน้าพรรคการเมืองต้องรายงานนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ประกาศ

ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับบริจาคเงินหรืออื่น ๆ ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 บาทต่อวัน ต้องทำบันทึกการรับบริจาคตามแบบฟอร์มที่กำหนดและแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน 7 วัน ต้องทำบัญชีรายชื่อผู้บริจาคประจำทุกวันที่ 1 ของเดือนถัดไปพร้อมเอกสารประกอบ และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายใน 7 วัน ของสัดที่ได้รับบริจាកก็จะต้องบันทึกไว้ และหากต้องการให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเรื่องใด ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ผู้บริจาคเงินให้พรรคการเมืองสามารถลดหย่อนภาษีได้ 10,000 บาทในกรณีของบุคคลธรรมดา และ 50,000 บาท ในกรณีของนิติบุคคล และห้ามพรรคการเมืองรับบริจาคจากต่างประเทศ โดยมีรายละเอียด กำกับไว้ในคู่มือ ในส่วนของเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ถือเป็นรายได้ของพรรค การเมือง และต้องออกใบเสร็จส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 15 วัน

#### *การใช้จ่ายและการบันทึกบัญชีของพรรคการเมือง*

ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค การเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ของพรรคการเมือง

#### *การจัดทำงบการเงินของพรรคการเมือง*

พรรคการเมืองต้องปิดบัญชีและจัดทำงบการเงินประจำปีในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี โดยงบการเงินต้อง แสดงฐานะทางการเงิน งบรายได้และค่าใช้จ่าย หมายเหตุประกอบงบการเงิน และต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบบัญชีรับ

อนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี งบการเงินต้องมีการเสนอในที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองที่จัดขึ้น ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกพรรคการเมืองรับรองความถูกต้อง และนำเสนอ นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติ

#### *การชำระบัญชีของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพหรือยุบพรรคการเมือง*

หัวหน้าพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพหรือยุบพรรคต้องส่งบัญชีงบแสดงสถานะทางการเงิน และเอกสาร เกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายใน 30 วันและให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จภายใน 180 วันและขยายระยะเวลาอีกไม่เกิน 180 วัน

#### *การสนับสนุนจากภาครัฐ*

คือรายได้ของพรรคการเมืองที่มาจากรัฐ โดยประเทศไทยมีกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อเป็น กองทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพรรคการเมือง

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นผู้จัดสรร จัดทำยุทธศาสตร์ และบริหารเงินกองทุน มีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน การอุดหนุนพรรคการเมืองที่ผู้เสียภาษีเงิน ได้แสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของ กองทุน ในส่วนของกรอบวงเงินอุดหนุนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้พรรคการเมืองนั้นประกอบด้วย เงินที่ได้รับจาก การแสดงเจตนาของผู้ที่เสียภาษีเงินได้ เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย(ร้อยละ 50-70) เงินค่าธรรมเนียมจากการรับสมัครรับเลือกตั้ง เงินและดอกเบี้ยจากการเรียกคืนจากผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เงินหรือทรัพย์สินที่มอบให้โดยไม่ระบุดัตถุประสงค์ (ไม่เกินร้อยละ 70) ดอกผลและเงินที่ระบุดัตถุประสงค์

ในส่วนของ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับพรรคการเมือง เป็นการจัดสรรเป็นรายปี ซึ่งในระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้แต่ละพรรค การเมืองจะได้รับเงินอุดหนุน โดยแบ่งเป็นสัดส่วนคือ

1. เงินจากเจตนาของผู้เสียภาษีเงินได้ ที่ได้แสดงไว้ในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประจำปี
2. เงินอีกส่วนหนึ่งจากเงินกองทุนโดย

ร้อยละ 40: การจัดสรรจากเงินบำรุงพรรคที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเทียบกับอัตราส่วนระหว่างเงินบำรุงพรรคการเมืองที่ทุกพรรคได้รับในแต่ละปี แต่ต้องไม่เกินเงินที่สมาชิกพรรคบริจาคเป็นค่าบำรุงพรรคการเมือง

ร้อยละ 40: การจัดสรรจากคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้ง โดยในปีถัดจากการเลือกตั้งให้พรรคการเมืองได้รับตามอัตราส่วนของคะแนนเสียง ในปีอื่น ๆ จัดสรรตามสัดส่วนเงินบริจาคจากเจตนาของผู้เสียภาษีเงินได้

ร้อยละ 20: จัดสรรจากจำนวน “สาขาพรรคการเมือง” เทียบเป็นสัดส่วนต่อสาขาของพรรคการเมืองทุก ๆ พรรครวมกัน

เมื่อวิเคราะห์จากสัดส่วนที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้วจะเห็นว่า เงินกองทุนสนับสนุนพรรคการเมืองถูกจัดสรรให้กับพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการระดมทุนบำรุง (ร้อยละ 40) พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง (ร้อยละ 40) และการมีสาขาพรรคการเมืองจำนวนมาก (ร้อยละ 20)

ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่ได้จากเงินอุดหนุนจากภาครัฐนั้น สามารถนำไปใช้ได้ในกิจกรรมทางการเมืองดังนี้คือการหาเสียงเลือกตั้ง การทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การพัฒนาพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองให้มีคุณภาพและคุณธรรมอันดีงาม การส่งเสริมความรู้ในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารพรรคการเมือง หรือเพื่อจ้างบุคลากรนั้น จะใช้เงินได้ในส่วนของเงินที่จัดสรรตามสัดส่วนของสาขาพรรคการเมือง (ที่ให้จัดร้อยละ 20 ข้างต้น)



## การเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินของต่างประเทศ

### มิติที่ 1 การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่เขียนคู่มือเกี่ยวกับข้อกำหนดและข้อบังคับของการบริจาคที่ค่อนข้างละเอียด ทั้งนี้เป็นเพราะเป็นคู่มือที่ถูกจัดทำมาเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเริ่มต้นโดยการอธิบายความหมายของเงินบริจาค การบริหารการบริจาค ทั้งการบริจาคแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เรื่องของงานอาสาสมัคร มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าใครบริจาคได้และไม่ได้ มีข้อจำกัดการบริจาคสูงสุดด้วย แคนาดายังมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริจาคทั้งแบบเปิดเผยตัวตนและไม่เปิดเผยตัวตนด้วย เนื่องจากเข้าใจว่าในบางครั้งการเปิดเผยตัวตนในบริจาคเงินให้พรรคการเมืองอาจสร้างความไม่สบายใจหรือความไม่สะดวกให้กับผู้ต้องการให้ความสนับสนุนพรรคการเมือง

และเนื่องจากเป็นคู่มือที่มีกลุ่มเป้าหมายคือพรรคการเมือง ดังนั้น คู่มือของประเทศแคนาดาจึงได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการออกใบเสร็จ การบันทึกการบริจาคทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การรับเงินดิจิทัลเป็นเงินบริจาค เงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถรับเงินบริจาคออนไลน์ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกั๊ยเงินก็มีรายละเอียดไว้ โดยบอกว่า การกั๊ยเงินจากบุคคลที่ไม่ได้ประกอบอาชีพทางการให้กู้เงินให้พรรคการเมืองระบุว่าเงินที่ได้มาเป็นเงินสมทบ นอกจากเรื่องการบริจาคแล้ว คู่มือของประเทศแคนาดายังมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับการระดมทุนที่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องที่ทำได้และเรื่องที่ทำไม่ได้ และที่น่าสนใจควรจะบันทึกไว้ก็คือ ได้มีการทำแนวทางการตัดสินใจด้วยว่า เรื่องบางเรื่องควรจะตัดสินใจอย่างไร

สำหรับประเทศกรีซนั้น เนื่องจากเป็นคู่มือที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนทั่วไป จึงไม่ได้ให้รายละเอียดที่ชัดเจนมากนักเกี่ยวกับเรื่องการระดมทุนและเพดานการบริจาคแต่พูดถึงหลักการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของพรรคการเมืองในเรื่องการระดมทุน

ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากได้ระบุไว้ในคู่มือว่า ปัญหาการเงินพรรคการเมืองเป็นหนึ่งในปัญหาของระบอบประชาธิปไตยในประเทศ ดังนั้นจึงได้มีรายละเอียดค่อนข้างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของการบริจาคและการระดมทุน และรวมไปถึงการกั๊ยเงินอีกด้วย เช่น ให้กู้ได้จากสถาบันทางการเงินเท่านั้น ไม่ให้กู้จากบริษัทที่ประกอบกิจการอื่น หรือจากบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ได้มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการระดมทุน แหล่งทุน และจำนวนเงินบริจาค

ในส่วนของประเทศไทยนั้น มีรายละเอียดค่อนข้างมากเกี่ยวกับเรื่องของการข้อยกเว้นในเรื่องรายได้ เมื่อเทียบกับเนื้อหาอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งตามเจตจำนงของกฎหมายแล้ว ในส่วนของรายได้ของพรรคการเมืองพยายามไม่ให้มีผู้สนับสนุนรายใหญ่ซึ่งจะทำให้เกิดการครอบงำพรรคการเมือง มีการกำหนดรายละเอียดของการแจ้งการรายงานการเงินให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และแม้ว่าจะมีกระบวนการที่สลับซับซ้อน แต่ก็มีแผนผังในการทำความเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ

## มิตินี้ 2 การกำหนดเขตแดนการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม

ในส่วนนี้เป็นการกำหนดเขตแดนเกี่ยวกับการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม ซึ่งทุกประเทศต่างพูดถึงเขตแดนในการใช้จ่ายทั้งในระดับพรรคการเมืองและระดับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง มีข้อห้ามต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การซื้อเสียง การห้ามบุคคลที่สามช่วยหาเสียง และการจำกัดเส้นทางทางการเงินและพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมือง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างความเท่าเทียมและการสร้างความชอบธรรมให้กับการแข่งขันทางการเมือง

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่มือของต่างประเทศแล้ว ประเทศแคนาดามีรายละเอียดมากกว่าเกี่ยวกับการนับมูลค่าของค่าใช้จ่าย การระบุผู้รับผิดชอบและค่าใช้จ่ายทางการเมือง มีรายละเอียดแม้กระทั่งเรื่องของการเก็บใบแจ้งหนี้ ค่าธรรมเนียมการตรวจสอบบัญชี ระเบียบในการหาเสียง และรูปแบบในการหาเสียงที่ทำได้และทำไม่ได้ และมีเรื่องของการหาเสียงทางอินเทอร์เน็ตว่าควรทำอย่างไร บวกกับรายละเอียดของวิดีโอที่สามารถโพสต์ได้ฟรีในบางเว็บไซต์ด้วย

เห็นได้ว่าเนื่องจากแคนาดาจัดทำคู่มือฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อ “พรรคการเมือง” จึงมีรายละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง ระยะเวลาในการทำรายงาน วิธีการแจกจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างถูกต้อง มีแนวทางสำหรับพรรคการเมืองในการคำนวณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ข้อใดเป็นและไม่เป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งบ้าง ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ยังมีการคำนวณค่าใช้จ่ายจากการหาเสียงผ่านเว็บไซต์ ซึ่งแบ่งเป็นเว็บไซต์ที่ได้รับความนิยมหรือเว็บไซต์ที่เกิดขึ้นมานานแล้วกับเว็บไซต์ที่เพิ่งสร้าง การระบุรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการทำวิจัย ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การเริ่มนับค่าใช้จ่าย การซ่อมป้ายหาเสียง ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าใช้จ่ายทรัพย์สินทางปัญญา และการคำนวณการนำป้ายหาเสียงมาใช้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

สำหรับคู่มือของประเทศกรีซ เนื่องจากถูกจัดทำมาให้ประชาชน ดังนั้นจึงได้ระบุถึงที่มาของแนวคิดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ประเภทของกิจกรรม การห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐในทางที่ผิด และข้อห้ามในการโฆษณาทางสื่อและการซื้อเสียง ส่วนคู่มือขององค์การระหว่างประเทศเป็นการอ้างอิงมาตรฐานของสหภาพยุโรปในเรื่องการซื้อเสียง และมีระเบียบทางการเงิน การระดมทุน การตรวจสอบความเท่าเทียมทางเพศและเชื้อชาติ และบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่สามในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในส่วนคู่มือของประเทศไทยนั้น อธิบายว่ารายจ่ายของพรรคการเมืองประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของพรรคการเมือง และอธิบายถึงบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในส่วนของการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองอยู่ในระเบียบอีกฉบับหนึ่งคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

### มิติที่ 3 การสนับสนุนจากภาครัฐ

โดยปกติแล้วประเทศต่าง ๆ มีแนวทางการสนับสนุนพรรคการเมืองจากภาครัฐที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ หลักการ และโครงสร้างทางกฎหมายของแต่ละประเทศ และการชดเชยการเสื่อมถอยของพรรคการเมืองแบบมวลชน (Hopkin, 2004) สำหรับคู่มือของต่างประเทศพบว่า มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสนับสนุนจากภาครัฐค่อนข้างน้อย ในส่วนของประเทศแคนาดานั้นเป็นการให้ความสำคัญกับการการรายงานค่าใช้จ่ายและการรายงานทางการเงินมากกว่าส่วนอื่น ๆ เพราะพรรคการเมืองในประเทศแคนาดานั้นได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐในช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเท่าใดในกรณีของประเทศองค์การระหว่างประเทศมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่า อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรอะไรได้บ้าง เช่นการใช้สถานที่ราชการ หรือการใช้งานข้าราชการและทรัพยากรของรัฐต่าง ๆ ส่วนของประเทศกรีซนั้น มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของรัฐ ทั้งในเรื่องของบุคลากร สถานที่ ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ และการใช้ทรัพยากรของรัฐถือเป็นการใช้งานที่จะต้องรายงานด้วย

ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้มีการกำหนดสัดส่วนของเงินที่พรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอยู่สองส่วน คือ *ส่วนที่หนึ่ง* ได้รับจากการแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี และ *ส่วนที่สอง* ได้รับจากการกำหนดสัดส่วน โดยกว้าง ๆ แล้วคือ ร้อยละ 40 ได้จากสัดส่วนของการรณรงค์เงินบำรุง

พรรคการเมืองเทียบกับพรรคการเมืองอื่น, ร้อยละ 40 มาจากสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งในปีก่อนหน้านั้น หรือในปีอื่น ๆ (ที่ไม่ได้เป็นปีหลังจากการเลือกตั้ง จะถูกคำนวณจากสัดส่วนของเงินที่ได้การแสดงเจตนา ในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือส่วนที่หนึ่ง) และอีกร้อยละ 20 คือได้มาจากสัดส่วนของสาขาพรรคการเมือง (ทั้งนี้อาจอ่านรายละเอียดได้จากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560) ซึ่งการคำนวณในลักษณะนี้เพื่อให้พรรคการเมืองที่สามารถสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนได้มาก ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแสดงเจตจำนงในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก และการทำโครงสร้างของพรรคการเมืองให้มีสาขาพรรคการเมืองมาก

เงินที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐจะถูกนำไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง การจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง การพัฒนาพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง การส่งเสริมความรู้ของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน

#### มติที่ 4 การรายงานทางการเงิน

ในส่วนของการรายงานทางการเงินนั้น คู่มือการเงินพรรคการเมืองของต่างประเทศจะเน้นคำว่า ความรับผิดชอบและความโปร่งใส สำหรับประเทศแคนาดานั้นค่อนข้างให้รายละเอียดที่ดีเกี่ยวกับระยะเวลาและเอกสารที่จะต้องกรอกและนำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งระบุรายละเอียดจำเป็นที่จะต้องแนบไปด้วย การยื่นคำร้องขอขยายเวลาและผู้อนุมัติ ในส่วนของกรีซนั้นก็เป็นประเทศที่มีการให้ความสำคัญกับการรายงานทางการเงินเป็นอย่างมาก ได้มีการระบุไว้ในคู่มือถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทุนทางการเงินในทางที่ผิด ดังนั้นการรายงานทางการเงินที่ถูกต้องจึงเป็นแนวทางในการสร้างประชาธิปไตยทางการเงิน สำหรับประเทศกรีซนั้น ความโปร่งใสทางการเงินเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดและจะสามารถบรรลุได้จากการรายงานทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ นั้นหมายถึงการที่พรรคการเมืองและนักการเมืองต้องถูกตรวจสอบ การส่งรายงานทางการเงินที่ตรงเวลาและมีข้อมูลที่เพียงพอ การคำนึงถึงความต้องการและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ และมีการใช้เครื่องมือดิจิทัลในการส่งและรายงานข้อมูลทางการเงิน

เช่นเดียวกับองค์การระหว่างประเทศ ที่ได้ระบุไว้ถึงเป้าหมายของการรายงานทางการเงินว่า เป็นไปเพื่อความรับผิดชอบและความโปร่งใส ทำให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเงิน คู่มือของประเทศองค์การระหว่างประเทศได้ให้หลักการที่สามารถอ้างอิงกับมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องข้อกำหนดในเรื่องการเขียนรายงาน หน่วยงานกำกับดูแลในการส่งรายงาน และการบังคับการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งวันเวลาที่ต้องการเปิดเผย

ในส่วนของคุณีมือการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองของไทยนั้น มีรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีการเงินต่าง ๆ รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ และระบุเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการส่งเอกสารต่าง ๆ

ประเทศ	แคนาดา	กรีซ	องค์การระหว่างประเทศ	ไทย
กลุ่มเป้าหมาย	- พรรคการเมือง หัวหน้าพรรค และ ตัวแทนพรรค	- ประชาชนทั่วไป	- พลเมือง ภาคประชา สังคม ผู้สังเกตการณ์	- พรรคการเมือง หัวหน้าพรรค และ ตัวแทนพรรค
ประเด็นสำคัญ	- เน้นหาเน้นไปที่ข้อ กฎหมายที่พึงปฏิบัติ รวมถึงข้อห้ามต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ไว้เพื่อให้พรรค การเมืองปฏิบัติตาม	- เน้นหาเน้นไปที่การ ออกแบบกฎหมาย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศ พรรค การเมือง ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย และ ประชาชนโดยเน้นถึง ความโปร่งใส เป็น ธรรม	- เน้นหาเน้นไปที่ สิ่งที่ ผู้สังเกตการณ์พึง ปฏิบัติในการ สังเกตการณ์เกี่ยวกับ ประเด็นการเงินใน การหาเสียง ซึ่งเน้น ไปที่การตั้งคำถาม เกี่ยวกับหน่วยงาน ทางการเมืองที่ เกี่ยวข้อง	- เน้นหาเน้นไปที่ข้อ กฎหมายที่ พึงปฏิบัติ รวมถึงข้อ ห้ามต่าง ๆ ที่ กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้พรรค การเมืองปฏิบัติตาม
วิธีการเขียน	- มีการยกตัวอย่าง แผนภูมิ ตาราง ชัดเจน	- มีการยกตัวอย่าง แผนภูมิ ตาราง ชัดเจน	- เน้นการอธิบายเป็น ความเรียง	- เน้นแบบฟอร์มและเรื่อง บัญชีการเงินต่าง ๆ
กลุ่มที่เหมาะสม	- เน้นความเข้าใจของ พรรคการเมืองเป็นหลัก	- เน้นความเข้าใจของ ทุกฝ่ายเป็นหลัก	- เน้นความเข้าใจของ ประชาชนเป็นหลัก	- เน้นความเข้าใจของ พรรคการเมืองเป็นหลัก
จุดเด่น	-	- เน้นการให้ ความสำคัญการใช้ กฎหมายเพื่อควบคุม พฤติกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง	- เน้นเรื่องการหาเสียง และการโฆษณา ตามที่ระบุ	- เน้นเรื่องความ โปร่งใสของบัญชี การเงิน ผ่าน แบบฟอร์มเอกสารที่ ถูกต้องตามคู่มือ

ประเทศ	แคนาดา	กรีซ	องค์การระหว่างประเทศ	ไทย
การกำหนด เขตงานการ บริจาคและ ลักษณะต้องห้าม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริจาค</li> <li>- การกู้ยืม</li> <li>- การโอนเงิน</li> <li>- ห้ามกู้เงินจากกลุ่มทุน กลุ่มธุรกิจ และบุคคล ที่สาม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นหลักการความ สมดุลระหว่างการ ระดมทุนจากภาครัฐ และเอกชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินทุนที่ได้มาจาก การกู้เงิน</li> <li>- มีรายละเอียดที่ เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการ ระดมทุน แหล่งทุน และจำนวนเงิน บริจาค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินทุนประเดิมและ เงินบริจาค</li> <li>- ค่าธรรมเนียมและ ค่าสินค้า</li> <li>- เงินจากกอง ทุนอุดหนุน</li> </ul>
การกำหนด เขตงานการใช้ จ่ายและลักษณะ ต้องห้าม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายในการ เลือกตั้ง</li> <li>- ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึง ข้อมูล</li> <li>- การทำธุรกรรมของ พรรคการเมือง</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายในการ รณรงค์หาเสียง</li> <li>- ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการ รณรงค์หาเสียง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าดำเนินกิจกรรม ทางการเมือง</li> <li>- ค่าบริหารพรรค การเมือง</li> <li>- ค่ากิจกรรมหาเสียง เลือกตั้ง</li> </ul>
การสนับสนุน จากภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ได้รับเงินสนับสนุน จากภาครัฐในช่วงการ เลือกตั้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำหนด อย่างชัดเจนว่า อนุญาตให้ใช้ ทรัพยากรอะไร ได้บ้าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดหลักการที่ เกี่ยวข้องกับการใช้ ทรัพยากรภาครัฐ อย่างชัดเจน และต้อง มีการรายงานด้วย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับรายได้และ รายจ่ายรัฐ ในส่วน เงินสนับสนุนจาก ภาครัฐ</li> </ul>
รายงานการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบุรายละเอียด เอกสารต่าง ๆ ที่ต้อง แนบ เสร็จสิ้นเวลา ชัดเจน</li> <li>- หากส่งไปไม่ทัน สามารถทำคำร้อง เพื่อขอส่งล่าช้าได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำรายงาน การเงินของพรรค การเมืองจะต้อง ดำเนินการตามที่ กฎหมายระบุไว้อย่าง เคร่งครัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบุถึงหลักการกว้าง ๆ ของการจัดทำ รายงานทางการเงิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บัญชีการเงินต่าง ๆ ที่สำคัญ</li> <li>- ระบุรายละเอียด เอกสารต่าง ๆ ที่ ต้องแนบ เสร็จสิ้น เวลา ที่ชัดเจน</li> </ul>

ประเทศ	แคนาดา	กรีซ	องค์การระหว่างประเทศ	ไทย
บราซิล	- ระบุชัดเจนว่าหากไม่ทำตามคู่มือที่ระบุไว้จะมีบทลงโทษอย่างไร	- เน้นการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพผ่านกฎหมายและหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการเงินพรรคการเมือง	- เน้นเรื่องการควบคุมและบราซิลตามกรอบกฎหมาย	- ระบุชัดเจนว่าสิ่งไหนทำไม่ได้หากฝ่าฝืนจะโดนโทษปรับ จำคุก ตัดสิทธิ และยุบพรรค

ตาราง 5 เปรียบเทียบเนื้อหาและสรุปข้อแตกต่างระหว่างคู่มือการเงินของต่างประเทศ

## บทที่ 4 ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

รายงานฉบับนี้ได้ใช้การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และนักวิชาการหรือสื่อมวลชน ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยผู้ใช้หลัก (user) ของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมือง ผู้วางและรักษากฎระเบียบ (regulators) และผู้ที่มีความสนใจด้านการเงินพรรคการเมือง (observers) โดยได้ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม มิติที่ 2 การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม มิติที่ 3 การสนับสนุนภาครัฐ และมิติที่ 4 รายงานทางการเงิน ดังต่อไปนี้

### มิติที่ 1 การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม (donation bans and limits)

ในมิตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของพรรคการเมือง ไม่ให้รับเงินหรือการสนับสนุนจากปัจเจกบุคคลหรือองค์กรเกินที่กฎหมายกำหนด หรือผิดกฎหมายที่ตั้งไว้ โดยปกติจะหมายถึงการห้ามรับเงินที่ผิดกฎหมาย ห้ามรับเงินจากต่างชาติ หรือองค์กรธุรกิจเอกชนและสหภาพแรงงาน เป้าหมายของการกำหนดกฎหมายข้างต้นมีไว้เพื่อป้องกันการเข้ามาอิทธิพลของต่างชาติและการขัดกันของผลประโยชน์ และป้องกันไม่ให้ผู้บริจาครายใหญ่ครอบงำพรรคการเมือง ในบางประเทศกำหนดให้ผู้บริจาคให้กับพรรคการเมืองต้องเปิดเผยตัวตนเพื่อความโปร่งใส โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การลดการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนมีความเข้าใจว่า การออกกฎหมายเพื่อกำหนดเพดานบริจาคของพรรคการเมืองนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถรับเงินจากผู้สนับสนุนรายย่อยได้ โดยวัตถุประสงค์แล้ว ทำให้พรรคการเมืองปลอดจากการครอบงำและมีอิสระจากผู้บริจาครายใหญ่ เนื่องจากไม่มีนายทุนพรรคการเมืองมาคอยควบคุมทิศทางหรือการตัดสินใจของพรรคการเมือง และผู้บริจาครายใหญ่ไม่สามารถใช้กลไกของพรรคการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชันได้

ผู้ให้ข้อมูลมีความเข้าใจว่า กฎหมายดังกล่าวต้องการทำให้พรรคการเมืองไม่ถูกครอบงำโดยผู้สนับสนุนทางการเมืองรายใหญ่ โดยหนึ่งในผู้ให้ข้อมูลได้ระบุว่า



“ข้อดีของกฎหมายฉบับนี้คือ มีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้พรรคตกอยู่ในมือของนายทุน เพราะปัญหานายทุนพรรค เป็นปัญหาของการเมืองไทยมานาน การทำพรรคการเมืองต้องใช้เงิน และต้องมีคนนำเงินมาให้พรรคการเมือง ซึ่งมีส่วนทำให้นายทุนครอบงำพรรคการเมือง นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด”

แม้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายคือ การควบคุมเพดานในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหานายทุนพรรคการเมืองและการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้กลับไม่ได้นำไปสู่การลดการครอบงำของนายทุนพรรคการเมืองได้ และในขั้นสุดท้ายแล้ว กฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ การกำหนดยอดเงินบริจาคไว้ต่ำมากเช่นนี้ ได้ทำให้ผู้ที่ต้องการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองพยายามหาช่องทางในการเข้าหาพรรคการเมืองแบบลับ ๆ ไม่มีเปิดเผย ทั้ง ๆ ที่บางส่วนของกฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีขนาดใหญ่ มีระบบหลังบ้านหรือการบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งทรัพยากรมนุษย์และเงินทุน และให้พรรคการเมืองไม่สามารถพึ่งพาเงินบริจาคจากรายย่อยได้ แต่การรับบริจาคเงินจำนวนมากก็ทำไม่ได้เช่นกัน พรรคการเมืองบางพรรคจึงต้องทำบัญชีพรรคการเมืองหลายบัญชี ในการป้องกันไม่ให้ถูกตรวจสอบได้ว่ามีผู้สนับสนุนทางการเมืองบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองมากกว่าที่กำหนดไว้ในทางกฎหมาย ปรากฏการณ์นี้ตรงกับที่ Hopkin (2004) ได้วิเคราะห์ว่า การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดเพดานขั้นต่ำในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง จึงได้ทำให้การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองกลายเป็นเรื่องโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในขณะที่บางประเทศในยุโรปนั้นมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงในการบริจาคไว้ค่อนข้างต่ำมาก บางประเทศในยุโรปจึงมีการหลบซ่อนจำนวนเงินบริจาคมานำสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

“ในที่สุดแล้วพรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องทำบัญชีมากกว่า 2 บัญชีขึ้นไป หรือต้องระดมทุนจากนายทุนใหญ่ ๆ ไปเลย เพราะข้อจำกัดในการระดมทุนขอรับบริจาคจากคนเล็กคนน้อยมีมากมาย”

เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ จำนวนขั้นสูงสุดของการบริจาคให้กับพรรคการเมือง ทำให้มีการแอบอ้างชื่อคนอื่นไปให้เงินพรรคการเมือง ในที่สุดจึงทำให้การเงินของพรรคการเมืองถูกจัดการอย่างไม่โปร่งใส นี่เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่อยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น การบังคับใช้

กฎหมายในปัจจุบันมันยากมาก เพราะสังคมวิทยาการเมืองไม่ได้เป็นแบบนั้น การบังคับใช้ในลักษณะดังกล่าวจึงได้ทำให้เกิดโครงสร้างทางการเงินแบบนอกระบบ

“อุปสรรคใหญ่อีกประการหนึ่งยังมีเรื่อง limit ที่กำหนดจำนวนชั้นสูงของการบริจาคทั้งในกลุ่มปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล ซึ่งในความเป็นจริงแล้วทำให้มีการใช้ชื่อของคนอื่นไปบริจาค เป็นการผลักดันให้คนทำความผิดหรือปิดบังการกระทำของตัวเอง”

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจนักการเมืองและพรรคการเมือง ซึ่งตรงกับงานวิจัยของนภิสสาและแชมเบอร์ (Witoolkiat & Chambers, 2015) และจิรศักดิ์และสิริพรรณ (จิรศักดิ์ ขำหรุ่น & สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2017) ที่พบว่ากฎหมายพรรคการเมืองและกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองหลายฉบับที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ามีความไม่ไว้วางใจในตัวนักการเมือง พรรคการเมือง และระบอบประชาธิปไตย

“รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550-2560 ถูกร่างขึ้นมาภายใต้สภาวะฝืนร้ายทางการเมือง คือ หวาดกลัวอิทธิพลของเงินทุนที่เข้ามาครอบงำพรรคการเมือง และหวาดกลัวการครอบงำสื่อของทุนการเมือง จึงได้เขียนรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อแก้ฝืนร้ายนั้น แต่ในความเป็นจริงก็แก้ไขฝืนร้ายไม่ได้ ควบคุมไม่ได้ เพราะเงินกลับไปอยู่ใต้โต๊ะ ควบคุมกำกับการดำเนินการทางการเงินพรรคการเมืองไม่ได้จริงๆ”

## 2. ควรสร้างความโปร่งใสมากกว่าการตั้งกฎระเบียบมากขึ้นไปเรื่อย ๆ

ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มองว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ก็คือการป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยนักการเมือง หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ดังนั้นจึงต้องพยายามทำให้ผู้ที่บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองทุกคนสามารถบริจาคเงินกับพรรคการเมืองด้วยความโปร่งใส ต้องให้ประชาชนทราบให้ได้ว่าผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองเป็นใครบ้าง มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรใดบ้าง และต้องให้ประชาชนทราบว่าเงินที่ถูกนำไปบริจาคให้กับพรรคการเมืองถูกนำไปใช้ในช่องทางใดบ้าง

“วัตถุประสงค์คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลีกเลี่ยงการครอบงำโดยกลุ่มนายทุน เน้นให้นำเงินไปใช้ให้ถูกวัตถุประสงค์ ไม่นำเงินไปใช้จ่ายนอกเหนือจากการจ่ายเพื่อพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ถ้าหากไม่มี

*กฎอะไรบางอย่าง ก็อาจทำให้บางพรรคได้เปรียบ บางพรรคเสียเปรียบได้ ฉะนั้น  
กฎหมายที่มี ณ ปัจจุบัน ก็พยายามทำให้เกิดความเท่าเทียม”*

ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า เงินที่หามาได้โดยการระดมทุนจากพรรคการเมืองไม่ควรที่จะมีข้อจำกัดหรือเพดานในการรับบริจาค เพราะการกำหนดเพดานในการบริจาคเงินของพรรคการเมืองไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสหรือสามารถควบคุมการครอบงำของพรรคการเมืองได้ ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้พรรคการเมืองพยายามที่จะปิดบังที่มาของเงินที่ได้รับบริจาค กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองไม่ถูกรอบงำจากนายทุนพรรคการเมือง หรือผู้บริจาครายใหญ่ จึงควรจะสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนได้ด้วยวิธีการที่หลากหลายให้มากที่สุด แต่จะต้องระบุถึงที่มาของเงินให้ได้อย่างครบถ้วนว่าใครเป็นผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง ต้องสนับสนุนให้พรรคการเมืองเปิดเผยที่มาของการเงิน และการใช้จ่ายทางการเงินอย่างโปร่งใส ให้พรรคการเมืองได้ทำงานได้อย่างเสรี โดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด เพียงแต่มีกฎข้อเดียวคือ ไม่ให้มีการปิดบังรายได้และรายจ่ายของพรรคการเมือง

*“หากเป็นเงินที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่ควรมีข้อจำกัดหรือ limit ใน  
การบริจาค หรือการระดมทุน ควรเปิดโอกาสให้มีการระดมทุน มีความคิดสร้างสรรค์  
และสามารถทำงานด้านการเมืองได้อย่างเสรี แต่จะต้องเอาเงินขึ้นมาบนโต๊ะ เปิดเผยถึง  
ที่มาของเงินอย่างครบถ้วน”*

### 3. การทำให้ระเบียบกฎเกณฑ์ทำความเข้าใจได้ง่ายมากขึ้น

ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในส่วนของพรรคการเมืองและในส่วนของนักวิชาการผู้มีความสนใจและเชี่ยวชาญทางการเมืองส่วนใหญ่ให้ความเห็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับลักษณะของกฎเกณฑ์ในปัจจุบันของการควบคุมเพดานในการบริจาคและข้อจำกัดต่าง ๆ ว่า มีความสลับซับซ้อนและยากที่จะทำความเข้าใจ เพราะในปัจจุบันการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองมีความยาก ทั้งในส่วนของผู้ที่ต้องการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และในส่วน of พรรคการเมืองเอง ในส่วนของผู้ที่ต้องการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงเอกสารส่วนตัวต่าง ๆ เช่น บัตรประชาชน ซึ่งในบางครั้งการกรอกหมายเลขบัตรประชาชนก็ไม่เพียงพอ แต่จะต้องส่งสำเนาบัตรประชาชนไปเป็นหลักฐาน ทำให้เพิ่มกระบวนการในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง ในส่วน of พรรคการเมืองก็พบกับความลำบากเช่นเดียวกัน เช่น ความจำเป็นที่จะต้องออกไปเสิร์ฟที่มีลายเซ็นต์ลงนามของหัวหน้า

พรรคการเมืองด้วย แม้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิจะเข้าใจว่า การทำงานด้านการเงินมีความจำเป็นที่จะต้องรัดกุม แต่แนะนำว่าควรจะมีแนวทางที่สะดวกมากกว่านี้ในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง เพื่อที่จะสนับสนุนให้พรรคการเมืองได้เงินจากผู้สนับสนุนรายย่อย หรือผู้ที่ต้องการบริจาคเงินไม่มากให้กับพรรคการเมืองได้ง่าย ซึ่งตามทฤษฎีของการเป็นพรรคมวลชนของ Duverger ทำให้เราเห็นว่า การที่พรรคการเมืองมีการสนับสนุนจากคนจำนวนมากทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับความเป็นพรรคมวลชน (mass party) มีความสำคัญในการสนับสนุนการตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าพรรคครอบครั้ว (cartel party) หากพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรครายได้จำนวนมาก ในที่สุดแล้วจะทำให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากการครอบงำของผู้สนับสนุนรายใหญ่หรือนายทุนพรรคการเมือง

*“กฎหมายในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ว่า ต้องการให้มีการบริจาคเงินจากผู้สนับสนุนรายย่อย และต้องการให้มีอิสระจากนายทุนการเมือง ดังนั้นการรับบริจาคต้องทำให้ง่ายและมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการรับบริจาคทางการเงิน เช่น การออกใบเสร็จ การแสดงบัตรประชาชน ซึ่งเป็นภาระทั้งของพรรคการเมืองและบุคคลที่ต้องการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง”*

ในปัจจุบันกฎหมายการเงินพรรคการเมืองมีข้อบังคับที่สลับซับซ้อน พรรคการเมืองตั้งใหม่ หรือพรรคการเมืองที่ไม่มีฝ่ายกฎหมายอยู่ในพรรคการเมืองโดยเฉพาะ จะทำความเข้าใจได้ยาก ในบางกรณีกลายเป็นว่าพรรคการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องฝ่าฝืนกฎหมายเนื่องจากไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมาย กฏหมายนี้จึงไม่ได้หยุดยั้งการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง

*“สุดท้ายแล้วกฎหมายการเงินพรรคการเมือง กลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของพรรคการเมืองมากกว่า เนื่องจากเป็นการตีกรอบละเอียดหยาบหยาบมากเกินไป พรรคการเมืองบางพรรคต้องถูกบีบให้ทำผิดกฎหมาย มีการแต่งบัญชี ต้องมี 2 บัญชี ในขณะที่พรรคบางพรรคที่มีนายทุนสนับสนุนพรรคการเมืองก็จะทำบัญชีสองบัญชี หรือไม่แสดงบัญชีที่ได้รับเงินมาจากนายทุน กฎหมายนี้จึงไม่ได้หยุดยั้งการครอบงำของนายทุนบางพรรค”*

ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านมองว่า การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองต้องมีรายละเอียดมาก เช่น ต้องส่งประวัติส่วนตัว ซึ่งผู้บริจาคบางคนไม่ต้องการให้มีการเปิดเผยตัว เพราะกลัวว่าหากมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวเองมากเกินไป ทำให้ได้รับความไม่สะดวกหรือมีปัญหาในหน้าที่การงานหรือปัญหาครอบครัว

“เช่นในเรื่องของการบริจาค พอลงรายละเอียดไปในระเบียบ กกต. ผู้บริจาคต้องแนบบัตรประชาชน และเปิดเผยตัว ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคไม่ทำให้พรรคเล็ก ๆ สามารถระดมทุนได้ง่าย เพราะอาจไม่มีระบบที่ทำให้ใบเสร็จรับเงินที่ละมาก ๆ นอกจากนี้การตีความก็ยังคงคลุมเครือ เช่น การอนุมัติติดบัตรเครดิตจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่ทำได้หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ต้องดูรายละเอียดและระวังมาก ๆ เพราะมีกฎหมายห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงินจากต่างประเทศ แม้ว่าคนบริจาคจะเป็นคนไทย แต่การตัดจากบัตรเครดิตอาจจะเข้าข่ายที่เงินมีการเดินทางเข้ามาจากต่างประเทศก็ได้”

ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านยังยกตัวอย่างให้เห็นว่า เมื่อระเบียบเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองมีความละเอียดมาก แต่อ่านแล้วไม่เข้าใจ ก็ไม่สามารถติดต่อกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทันเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตีความกฎหมาย พรรคการเมืองที่ต้องการสร้างนวัตกรรมให้กับการระดมเงินบริจาคจึงไม่อาจจะทำได้ เพราะไม่แน่ใจว่าสิ่งที่ตั้งใจจะทำเป็นเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่

“จากประสบการณ์ของเราก็คือ ตอนตั้งพรรคใหม่ ๆ มีคู่มือ มีระเบียบการเงินมาให้ แต่ก็ส่งมาช้าเกินไป เวลาถามอะไรกับ กกต. ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วให้ กกต. เป็นคนตอบเรื่องระดมทุน กกต. ก็ตอบช้า เรื่องระดมทุนมีคำถามหลายอย่าง หลายอย่างไม่เคยมีมาก่อน เช่น ควรส่งเสริมการขายออนไลน์”

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปรับปรุงการเขียนข้อมูลให้มีความง่าย สามารถนำไปใช้หรือไปปฏิบัติได้สะดวก โดยไม่ต้องใช้ภาษาทางกฎหมายมากนัก เพราะพรรคการเมืองหลายพรรค โดยเฉพาะพรรคเกิดใหม่ หรือพรรคเล็กที่ไม่มีหน่วยงานภายในพรรคการเมืองที่ทำงานด้านกฎหมายโดยตรง ขาดศักยภาพที่จะตีความคู่มือของพรรคการเมือง

“สิ่งที่เหมาะกับไทย คือ ควรเริ่มจากวิธีเขียนข้อกำหนด โดยเขียนง่าย ๆ ดีความน้อย ๆ แต่ชัดเจน รายได้ควรแจ้งอย่างตรงไปตรงมา ว่าทำอะไรได้บ้าง และรายจ่าย นำไปจ่ายอะไรได้บ้าง เพราะการที่อาศัยการตีความนั้น ทำให้คนมองว่าเป็นการก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม ดังนั้นจึงควรเขียนกฎหมายให้ชัดเจนไปเลย จะได้ไม่ต้องมานั่งตีความ”

#### 4. การตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือการเป็นพรรคเล็ก

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า โครงสร้างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายการเงินพรรคการเมืองในปัจจุบันนี้มีปัญหาในเรื่องความยุติธรรมสำหรับพรรคเล็ก ๆ และพรรคเกิดใหม่ เนื่องจากพรรคการเมืองบางพรรคเพิ่งก่อตั้งขึ้น ยังไม่สามารถสร้างความนิยมในกลุ่มมวลชนได้ ยังไม่มีชื่อเสียง ยังไม่เคยมีผู้แทน หรือได้รับตำแหน่งใด ๆ ในสภาแทนราษฎร หรือยังไม่มีผลงานอันเป็นที่รู้จัก จึงยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากผู้สนับสนุนที่เป็นลักษณะมวลชนรายย่อย พรรคเกิดใหม่เหล่านี้จึงประสบปัญหาในการระดมทุนจากประชาชน

“พรรคใหม่ ๆ ตั้งพรรคได้ยาก หาเงินประเดิมพรรคได้ยาก เพราะพรรคใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียง กว่าพรรคจะมีชื่อเสียงใช้เวลานานมาก อาจจะไม่สามารถตั้งพรรคได้เพราะไม่มีเงินประเดิมพรรค กฎหมายการเงินก็ตั้งเงื่อนไขในการบริจาคมาก ขยายของออนไลน์ก็ไม่ได้พรรคเก่า ๆ ที่มีชื่อเสียงหรือมีบุคคลที่มีชื่อเสียงเข้าร่วมในพรรคการเมืองระดมทุนง่ายกว่า การที่มีข้อจำกัดและกฎเกณฑ์ยุ่งยากกว่า พรรคบางพรรคอาจทำงานนอกระบบโดยการไม่นำเงินเข้าบัญชี”

“พรรคเล็กได้เงินยากมาก 1 ล้านบาทซึ่งเป็นเงินประเดิมพรรคการเมืองนั้นมาจากสมาชิกพรรครายย่อยได้ยาก เป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก เกิดความไม่เสมอภาค เกิดการกีดกันกลุ่มการเมืองใหม่ ๆ และมีเรื่องสาขาพรรค และไพรมารีโหวต ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ พรรคเล็กพรรคน้อย พรรคที่ต้องการผลักดันนโยบายเฉพาะทางเกิดขึ้นได้ยาก”

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองตั้งใหม่เหล่านี้ระดมทุนได้ง่ายนัก การก่อตั้งพรรคการเมืองในระยะแรกแม้จะมีเงินทุนประเดิมพรรคเพียง 1 ล้านบาท แต่หากเป็นพรรคเกิดใหม่ที่ไม่มีใครรู้จักก็ยากที่จะได้รับการสนับสนุนเงินจากผู้สนับสนุนรายย่อยครบ 1 ล้านบาท พรรคการเมืองตั้งใหม่บางพรรคจึงอาจจำเป็นต้องทำงานนอกระบบเพื่อที่จะให้พรรคสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปได้โดยไม่ได้นำงบประมาณเข้าสู่บัญชี

“ปัจจุบันนี้พรรคการเมืองมีเงินไม่พอใช้ เป็นปัญหาสำคัญที่สุด เงินจากกองทุน การให้พรรคเล็กทำเป็น potential ที่สาขาพรรคควรมี แต่เงินไปอยู่กับพรรคใหญ่ ไปให้กับพรรคที่ไม่ need เงินเหล่านี้ร้อยละ 50 มาจาก donation

นอกจากนี้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีกลไกภายในพรรคการเมืองที่เป็นระบบมากกว่า มีผู้เชี่ยวชาญหรือพนักงานที่ทำงานในแต่ละหน่วยงานมากกว่า จึงได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองตั้งใหม่ที่ยังไม่มีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านเหมือนพรรคการเมืองขนาดใหญ่

“โครงสร้างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในทุกวันนี้ ไม่ได้มีความยุติธรรมสำหรับทุกพรรค เพราะโดยพฤตินัย กำกับไม่ได้ทุกพรรค พรรคเล็ก ๆ คนก็ไม่บริจาค ส่วนพรรคใหญ่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความชำนาญด้านกฎหมาย มีพนักงานบัญชีที่เก่ง และมีผู้สนับสนุน ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายได้ นี่ยังไม่นับว่า บางพรรคมีอิทธิพลที่ทำให้กฎหมายเข้าไม่ถึงด้วย”

ด้วยกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนพรรคใหญ่ หรือพรรคที่มีชื่อเสียง มีความเก่าแก่ในทางการเมืองอยู่แล้ว ไม่ได้ให้ออกาสพรรคเล็ก ๆ ที่อาจจะเป็นสีสันทางการเมือง

“กฎหมายถูกคิดจากคนที่มีศักยภาพ แต่ทำร้ายคนที่ตั้งใจทำงานจริง ๆ มีการกีดกันพรรคเล็ก ๆ พรรคเล็ก ๆ อาจมีความคิดสร้างสรรค์ ไม่ควรกีดกันพรรคเล็ก ๆ ในเทศกาลหาเสียงจะเกิดการเรียนรู้เพื่อประชาธิปไตย เป็นตลาดทางนโยบายอย่างหนึ่ง พรรคที่คุณคิดว่าเป็นพรรคบ้า ๆ บอ ๆ อาจจะเป็นสีสันทางการเมือง”

## 5. อำนาจความสะดวก เพิ่มช่องทางในการบริจาค หรือสร้างแรงจูงใจในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ควรส่งเสริมกิจกรรมของพรรคการเมืองในการระดมทุนจากผู้บริจาครายย่อย และส่งเสริมให้ผู้บริจาครายย่อยสามารถบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองได้ ปัจจุบันพรรคการเมืองสามารถทำได้แต่การขายของที่ระลึกแก่ที่สาขาพรรคการเมืองเท่านั้น ไม่สามารถขายของให้ผู้สนใจทางเครือข่ายสังคมออนไลน์ หรือ application ต่าง ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งการระดมทุนจากคนเล็กคนน้อยหรือกลุ่มมวลชนนั้น สามารถทำได้โดยการใช้เทคโนโลยี

“ตอนนี้พรรคการเมืองทำได้แค่การขายของที่ระลึก แต่ขายของออนไลน์ไม่ได้ จัดคอนเสิร์ตก็ไม่ได้ ทำให้ระดมทุนจากรายย่อยได้น้อย ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการอยากให้พรรคการเมืองเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของนายทุน”

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ปัจจุบันการหารายได้ของพรรคการเมืองมีอยู่เพียงไม่กี่รูปแบบตามที่กำหนดไว้ตายตัวตามระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในโลกปัจจุบันที่การระดมทุนหรือการหารายได้ของพรรคสามารถทำได้หลายรูปแบบ แต่ทุกวันนี้พรรคการเมืองพบแต่ข้อจำกัดมากกว่าโอกาสที่จะหารายได้ ทำให้การสนับสนุนให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและอยู่รอดได้ด้วยตัวเองเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก

“การขายของออนไลน์ควรทำได้ เนื่องจากเป็นการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ให้พรรคการเมืองหาเงินได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ อีกทั้งยังอยากให้มีการจัดคอนเสิร์ต แต่มีข้อจำกัดเรื่อง นักร้องที่ติดต่อไปไม่กล้ามา หรือต้นสังกัดห้ามไว้ นอกจากนี้ ยังต้องการใช้โลโก้ของพรรค โดยการขายของอุปโภค บริโภค อาจจะเป็นเสื้อ หรือข้าวสารแปะโลโก้พรรค แต่ก็อาจจะติดเรื่องการเอากำไรมาแบ่งกัน ซึ่งผิดกฎ แต่ในทีนี้มองว่า ผู้คุมกฎควรมองถึงเจตนารมณ์ของพรรค เนื่องจากไม่ได้ขายของผิดกฎหมายแต่อย่างใด อีกเรื่องหนึ่งคือ การนำโลโก้ไปให้ผู้อื่นใช้ และคิดเงินตามสมควร แต่ในความเป็นจริงไม่อาจทำได้ เพราะเราไม่สามารถให้ผู้อื่นนำโลโก้พรรคไปใช้ได้”

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า เทคโนโลยีในปัจจุบันจะช่วยในการระดมทุนจากผู้สนับสนุนรายย่อยได้ง่ายกว่า ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะเพิ่มช่องทางในการที่ให้พรรคการเมืองสามารถใช้เทคโนโลยีในการระดมทุนได้ เพียงแต่ให้การระดมทุนนั้นสามารถทำได้โปร่งใส มีการรายงานถึงข้อมูลในระบบไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

“ในส่วนของ การส่งเสริมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ของพรรคการเมืองนั้น ต้องเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนจากคนเล็กคนน้อยด้วย ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามา ระดมทุน ซึ่งในปัจจุบันยังเป็นข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้มาก”



แม้กระทั่งมีข้อเสนอที่จะให้พรรคการเมืองมีบทบาทเสมือนมูลนิธิ หรือทำเป็นรูปแบบของสถานโยบาย พรรคการเมืองที่ได้รับการบริจาคเงินจากสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อจะได้ทำการรณรงค์ทางการเมืองได้ ซึ่งหากไม่สามารถประยุกต์การหารายได้ของพรรคการเมืองได้กว้างขวางมากขึ้น จะทำให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากรายย่อยได้ยาก

“ควรตั้งมูลนิธิ เพื่อให้คนบริจาคพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น มีหัวหน้าฝ่ายระดมทุน มีบริษัท มีมูลนิธิ ระดมทุนบริจาค ให้พรรคตามที่กฎหมายกำหนด แต่ขัดกับกฎหมายในปัจจุบัน ที่ออกกฎหมายกำกับให้มูลนิธิ เป็นกลางทางการเมือง

ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมองว่า การระดมทุนของพรรคการเมืองในส่วนของค่าธรรมเนียมบริจาคจากสมาชิก รายย่อยนั้น มีแนวทางที่สามารถสอดคล้องกับข้อเสนอทางนโยบายของรัฐ โดยเสนอให้ตั้งสถานโยบายพรรค เพื่อให้พรรคได้ใช้เป็นช่องทางในการระดมทุนในการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายเพื่อนำมาเสนอกับประชาชน ซึ่งจะกลายเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ดึงดูดผู้คนที่มีความคิดเห็นในประเด็นใกล้เคียงกันมารวมกันได้ อันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

“พรรคการเมืองสามารถเชื่อมต่อกับสังคมได้ ผ่านสถานโยบายพรรค ทำให้การจัดการทางการเงินของพรรคการเมืองออกมาอยู่บนโต๊ะ อยู่บนดิน ทำให้เกิดความเป็นเจ้าของ เพราะหากไม่สามารถทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้ ก็จะไม่สามารถสร้างพรรคที่มีความเป็นมวลชนขึ้นมาได้”

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิยังได้เสนอว่า ควรจะเพิ่มแรงจูงใจให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนร่วมบริจาคให้กับพรรคการเมือง เช่น การเพิ่มเพดานการนำเงินที่บริจาคให้กับพรรคการเมืองไปหักภาษี ตอนนี้สามารถหักภาษีได้เพียง 10,000 บาทเท่านั้น

“ควรมีการเพิ่ม incentive ให้กับประชาชนเพื่อการบริจาคให้พรรคการเมือง ปัจจุบันกำหนดให้การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองสามารถนำไปหักภาษีได้ไม่เกิน 10,000 บาทเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก หลายคนก็ไม่อยากจะบริจาคเกิน 10,000 บาท หรือหากบริจาคเกิน 10,000 บาทก็จะเป็นการแยกกันไปหักภาษี”

“ควรให้คนที่บริจาคเงินสามารถหักภาษีได้มากขึ้น”

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ควรมีช่องทางในการรับบริจาคเงิน หรือซื้อสินค้าของพรรคการเมืองที่สะดวกมากขึ้น ควรจะให้มีการบริจาคเงินแบบออนไลน์ และมีการบันทึกการบริจาค และส่งใบเสร็จตามที่อยู่ที่ผู้บริจาคได้กรอกไว้ และในกรณีที่ต้องเปิดเผยการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองนั้น อาจจะพออนุโลมได้ในกรณีที่บริจาคเงินไม่มากนัก เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองไทยในปัจจุบันยังคงมีปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง หรือการแบ่งขั้วทางการเมือง การแสดงสถานภาพหรือบทบาทของการสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอาจทำให้เกิดปัญหากับผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง

“การรับบริจาคคนนั้น ควรที่จะให้มีการรับบริจาคแบบออนไลน์ได้ มีใบบันทึกการรับบริจาคและส่งใบเสร็จตามใบบริจาค ตอนนี้หากจะบริจาคต้องมีบัตรประชาชน ต้อง upload บัตรประชาชนขึ้นเว็บไซต์ เป็นเรื่องที่ไม่สะดวก หลายคนไม่ต้องการมีชื่อในการบริจาค”

ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า ในปัจจุบันประชาชนบางส่วนอาจมีความภักดีต่อพรรคการเมือง (party identification) ค่อนข้างน้อยลงกว่าในอดีตที่ผ่านมา และประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายทุกอย่างของพรรคการเมือง ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้กับการสนับสนุนนโยบายสาธารณะ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิได้เสนอให้มีการทำการระดมทุนในส่วนของนโยบาย ได้แก่การระดมทุนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความเป็นไปได้ หรือการประชาสัมพันธ์นโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่การผลักดันในทางนโยบาย

“แนะนำให้ทำ cloud funding นโยบาย คือ การระดมทุนเพื่อการทำวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย และความเป็นไปได้ในนโยบายนั้น ๆ ซึ่งโครงการใดที่มีประชาชนให้ความสนใจมาก ก็จะมีการระดมทุนได้มาก นำไปสู่การจัดการเพื่อผลักดันให้นโยบายนั้นเกิดผลได้ เพราะการผลักดันทำนโยบายต้องใช้ข้อมูลความรู้ และการได้รับความสนใจจากมวลชน”

## มิตินี้ 2 การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม (spending bans and limits)

ในส่วนของมิตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดเส้นทางทางการเงินและพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง สร้างความยุติธรรมโดยการควบคุมการใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งมักป้องกันไม่ให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีเงินทุนหรือมีความร่ำรวยเหนือพรรคการเมืองหรือผู้สมัครคนอื่น และทำให้พรรคที่มีขนาดเล็กหรือพรรคตั้งใหม่ไม่สามารถสู้กับพรรคที่มีจำนวนเงินมากกว่าได้ ซึ่งในส่วนนี้มีความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิดังต่อไปนี้

### 1. การควบคุมค่าใช้จ่ายมีที่มาจากความไม่ไว้วางใจพรรคการเมือง

ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์มองว่า ข้อจำกัด และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีที่มาจากความไม่ไว้วางใจในตัวพรรคการเมือง มีความคิดในฐานเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่ที่ถูกต้อง ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ตั้งข้อสังเกตว่า ข้อจำกัดและเพดานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองนั้น มาจากความนิยมในตัวพรรคไทยรักไทย ในสมัยที่คุณทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนที่สามารถสร้างความนิยมในทางการเมืองได้มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่เคยเป็นในอดีต

*“ในส่วนของข้อจำกัดต่าง ๆ นั้นเกิดมาจาก สมัยทักษิณ ชินวัตร ซึ่งพรรคไทยรักไทยมาพลิกโมเดล โดยพรรคการเมืองนั้นสามารถนำเงินไปใช้ ในทางที่ “ถูก” และสร้างความนิยมให้กับตนได้”*

นอกจากนี้ความไม่ไว้วางใจในตัวนักการเมืองและพรรคการเมือง ทำให้มีกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อที่จะป้องกันควบคุมพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองอยู่ในสภาพที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากมีข้อบังคับในด้านต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการระดมทุน การใช้จ่ายเงิน การหาเสียงเลือกตั้ง ขนาดของป้ายเลือกตั้ง จำนวนของป้ายเลือกตั้ง เป็นต้น

*“ในรัฐธรรมนูญ 2550 นั้น เริ่มมีข้อห้ามในการโฆษณามากขึ้น มีการจำกัดขนาดของป้ายหาเสียง เริ่มจำกัดวิธีการใช้เงินมากขึ้น ระวังเรื่องช่องทางเข้าของเงินมากขึ้น พรรคการเมืองเริ่มทำอะไรได้ไม่มาก”*

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า การที่ผู้ร่างกฎหมายเป็นคนที่ทำรัฐประหาร จึงไม่ไว้วางใจในตัวพรรคการเมือง และนักการเมือง ทำให้กฎหมายการเงิน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะสร้างศักยภาพด้วยตัวเองได้ แต่ต้องถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ

“ด้วยความที่ไม่ไว้วางใจพรรคการเมือง และมีกฎหมายพรรคการเมืองแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ แบบนี้ พรรคการเมืองต้องโดนตรวจสอบหลายชั้น ตั้งแต่ก่อนสมัคร การสมัคร และเมื่อได้ตำแหน่ง ก็ต้องให้ กทต. ตรวจสอบอีก ซึ่งสถานะดังที่ได้กล่าวมานี้แสดงออกถึงความไม่ไว้วางใจและการเป็นที่ไม่ไว้วางใจของพรรคการเมือง”

## 2. กฎหมายมีข้อจำกัดมาก และพรรคการเมืองยังคงสับสน

ด้วยเหตุที่กฎหมายการเงินพรรคการเมืองมาจากความไม่ไว้วางใจในตัวพรรคการเมืองนั้น ได้ทำให้กฎหมายที่ออกมามีลักษณะที่ละเอียด และมีความรัดกุมมาก ผู้ทรงคุณวุฒิจึงได้ให้ความเห็นว่า ระเบียบเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองมีความรัดกุมมากเกินไป มีรายละเอียดมากเกินไป ขาดคู่มือในการแนะนำอธิบาย และทำให้พรรคการเมืองไม่แน่ใจว่าต้องตัดสินใจอย่างไร โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองเกิดใหม่ ซึ่งไม่ทราบว่ามีสิ่งใดที่สามารถทำได้หรือทำไม่ได้บ้าง และเมื่อเขียนไปถามคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้รับคำตอบที่ค่อนข้างซ้ำ ทำให้พรรคการเมืองตัดสินใจไม่ทัน

“ทั้งกฎหมาย ข้อจำกัดต่าง ๆ มีความจู้จู้จุกจิก และคลุมเครือ ทำให้เสี่ยงต่อการรับโทษ เช่น การทำของขาย ต้องมีการควบคุม stock อย่างรัดกุม ...จะต้องรายงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เป็นการเพิ่มภาระให้กับพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็น”

แต่แม้ว่ากฎหมายจะมีลักษณะที่มีความละเอียดมากมาย แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ทรงคุณวุฒิก็เห็นว่ายังไม่สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้ เพราะยังมีการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้ามาเป็นเจ้าของพรรคก็ไม่สามารถเข้ามาควบคุมพรรคการเมือง หรือช่วยสอดส่องให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การตรวจสอบมากเกินไป มีกฎหมายระดับ ต้องดูประกาศหรือข้อกำหนดกันแน่ วุ่นวาย และที่ผ่านมา ป้องกันการทุจริตไม่ได้ สมาชิกพรรคการเมืองก็ไม่สามารถควบคุมพรรคการเมืองได้

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งคู่มือมาให้กับพรรคการเมืองช้า และคู่มือก็มีความสลับซับซ้อน ผู้ทรงคุณวุฒิต้องการให้คู่มือมีการเน้นจุดเด่น ๆ หรือเรื่องสำคัญ ๆ ให้อ่าน เพื่อที่จะทำความเข้าใจกับคู่มือได้ง่ายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน่วยงานหรือมีสายตรงที่พรรคการเมืองสามารถติดต่อสอบถามได้ เนื่องจากหลายเรื่องเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน

“ตอนตั้งพรรคใหม่ ๆ มีคู่มือ มีระเบียบการใช้เงินมาให้ แต่ก็ส่งมาช้าเกินไป เวลาถามอะไรกับ กกต. ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วให้ กกต. เป็นคนตอบเรื่องระดมทุน กกต. ก็ตอบช้า เรื่องระดมทุนมีคำถามหลายอย่าง หลายอย่างไม่เคยมีมาก่อน”

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ของพรรคการเมืองว่า มีจุดอ่อนในเรื่องของการนำไปใช้ เมื่อถูกนำไปปฏิบัติแล้วไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง

“คนที่เขียนกฎนี้ขึ้นมา ไม่เคยมาทำงานเรื่องนี้เลย เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงค่อนข้างสร้างความหนักใจไม่น้อย เช่น เวลาสั่งป้ายหาเสียง เนื่องจากเราเป็นพรรคใหม่ ตอนหาเสียงใหม่ ๆ เวลาเราผลิตป้าย เราต้องรีบสั่ง เนื่องจากแต่ละพรรคจะมีการแย่งกันสั่งป้าย เนื่องจากต้องรีบ จึงทำให้บางที่การลงรายละเอียด ก็มีหลุดบ้าง ว่าอันนี้เป็นป้ายที่เท่าไร จ่ายโดยใคร สร้างความวุ่นวายเป็นอย่างมาก ถึงแม้จะมีคู่มือให้แต่คู่มือที่ออกมาช้า และข้อมูลมีไม่มาก โดยข้อมูลบางอย่าง กกต.เองก็ไม่ทราบ คือเขาก็ไม่พร้อม”

### 3. กฎหมายควรส่งเสริมความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความยุ่งยากของการตรวจสอบ และกฎระเบียบที่ละเอียดมากเกินไปข้างต้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า การควบคุมการเงินพรรคการเมืองควรทำให้ง่ายและมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า พรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายอย่างไรบ้าง

“กฎหมายพรรคการเมืองต้องเน้นในเรื่องของความโปร่งใส ให้พรรคการเมืองสามารถเปิดเผยบัญชีได้ทางเว็บไซต์ ให้ผู้บริจาคตราบดีว่าเมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินไปแล้วจะเอาไปทำอะไรบ้าง”

#### 4. การผ่อนผันต่อความแตกต่างในเรื่องพื้นที่และลักษณะประชากร

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดในค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองว่า จากประสบการณ์ในการลงพื้นที่หาเสียงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 พบข้อจำกัดในกฎเกณฑ์ที่กำหนดมาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ปฏิบัติเหมือนกันทุกเขตเลือกตั้ง ทั้งในเรื่องของงบประมาณ จำนวนและขนาดป้าย และผู้ช่วยรณรงค์หาเสียง ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้ว พื้นที่แต่ละพื้นที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์และความหนาแน่นของประชากรที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้จึงเสนอว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่ควรจะมีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์ของค่าใช้จ่าย และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการหาเสียงของพรรคการเมืองร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนกลาง เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับความแตกต่างในแต่ละพื้นที่

“แต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การใช้กฎเกณฑ์เดียวกันสำหรับพื้นที่คับแคบ และพื้นที่กว้าง การกำหนดจำนวนป้ายไว้อย่าง อาจจะไม่แก่นักในการประยุกต์ใช้”

#### มิติที่ 3 การสนับสนุนภาครัฐ (public subsidy)

มิติที่สามนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากการเสื่อมถอยของพรรคการเมืองแบบมวลชน ซึ่งเดิมทีแล้วพรรคเหล่านี้มีช่องทางในการสนับสนุนโดยผ่านการบริจาคเงินของสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในปัจจุบันการเป็นสมาชิกลดน้อยลง และไม่ต้องการที่จะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองด้วย การสนับสนุนจากภาครัฐจะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ โดยที่ไม่ต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่หรือรายย่อยก็ตาม อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิได้มีความคิดเห็นในเรื่องของการสนับสนุนจากภาครัฐดังต่อไปนี้

##### 1. การเพิ่มเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอว่า หากเกรงว่าจะมีการครอบงำพรรคการเมืองจากการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองของผู้สนับสนุนรายใหญ่ ควรที่จะเพิ่มเงินสนับสนุนจากภาครัฐให้มากขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองมีอิสระและไม่ต้อง

ระดมทุนจากผู้สนับสนุนพรรคการเมือง นอกจากนี้ควรที่จะเพิ่มเงินสนับสนุนจากภาครัฐมากขึ้น เพื่อจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้คนเรียนรู้ทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

*“ถ้ากลัวว่าจะมีการครอบงำพรรคการเมืองมาก ๆ ก็ไม่ต้องให้มีการบริจาค ให้มีเงินอุดหนุนอย่างเดียวไปเลย โดยดูจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกพรรค กิจกรรมในรอบปีและผลการตอบรับจากสมาชิกพรรคการเมือง”*

## 2. การขยายมิติการสนับสนุนจากภาครัฐ

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ภาครัฐมีความพร้อมในการสนับสนุนพรรคการเมืองในหลายเรื่องด้วยกัน ไม่ใช่เฉพาะในเรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเท่านั้น เช่น ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการลดค่าใช้จ่ายให้กับพรรคการเมือง การสนับสนุนหรือเปิดช่องทางให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะ เพื่อให้การทำกิจกรรมของพรรคการเมืองมีราคาต่ำลง และสามารถเข้าถึงมวลชนเฉพาะกลุ่มได้ง่ายมากขึ้น

*“คณะกรรมการการเลือกตั้งควรพิจารณาสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น กล้องวิดีโอ การตัดต่อ ห้องส่ง ฯลฯ เพื่อให้พรรคการเมืองเข้าไปสร้าง content เพื่อเผยแพร่ทาง YouTube Channel”*

นอกจากการที่พรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในรูปแบบของเงินกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง และการช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น ค่าไปรษณีย์ ค่าใช้สถานที่เพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง หรือการได้ออกสื่อมวลชนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งควรให้ความช่วยเหลือพรรคการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับการลดค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า มีหลากหลายรูปแบบ และสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองได้

*“มีวิธีการทำงานทางการเมือง โดยใช้เงินไม่มาก และใช้เทคโนโลยีเข้ามาร่วมด้วย ควรให้แต่ละพรรคได้แสดงศักยภาพของตนเองในการทำงานทางการเมืองที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูง เช่น ควรอนุญาตให้มีป้ายหาเสียงแบบ digital เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่าย”*

### 3. ความไม่เหมาะสมในการใช้หรือกระจายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า การสนับสนุนจากภาครัฐโดยการกระจายเงินของกองทุนพรรคการเมือง มีข้อบกพร่องด้วยกัน 2 ประการ ประการแรกคือ การแบ่งเงินให้กับพรรคการเมืองไม่เท่าเทียม ให้พรรคใหญ่ได้เงินมากกว่าพรรคเล็กหรือพรรคเกิดใหม่ ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ หรือพรรคเกิดใหม่ขาดโอกาสที่จะเจริญเติบโตในระบบ และจำเป็นที่จะต้องไปหาผู้สนับสนุนรายใหญ่ ประการที่สองคือกิจกรรมที่พรรคการเมืองสามารถนำเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปใช้ได้นั้น ไม่สามารถนำไปพัฒนารูปแบบของการสร้างองค์กรพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เช่น การซื้อวัสดุอุปกรณ์ การจ่ายเงินค่าบริหารสำนักงานพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

“พยายามให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อความเสมอภาค แต่ไม่ได้ทำให้เกิดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีข้อจำกัดมากมาย เช่น ห้ามการศึกษาอบรม ห้ามการไปดูลงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญในการยกระดับความรู้และความเข้าใจทางการเมืองของพรรคการเมือง และหากไม่ได้พัฒนาพรรคการเมือง ก็สร้างความเสมอภาคไม่ได้จริง ๆ ”

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ควรจะถูกนำไปใช้เพียงแค่การจัดงานกิจกรรมทางการเมืองขนาดใหญ่เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงชั่วคราวชั่วคราว โดยเสนอว่า ควรจะเอื้อให้พรรคการเมืองสามารถนำเงินมาใช้ในการพัฒนาความเป็นองค์กรของพรรคการเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็ง สร้างองค์กรของความเป็นพรรคการเมืองให้เข้มแข็งยั่งยืน

“เงินจำนวนนี้นำมาพัฒนาได้แต่กิจกรรมที่ส่งเสริมประชาธิปไตย การจัดอีเวนต์การเมือง หรือการจัดทำโปรเจกต์ของพรรคการเมือง อาจจะทำมาจัดประชุมใหญ่วิสามัญ เอามาทำ Primary Vote หรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประชาธิปไตย และเพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ เอามาทำยุทธศาสตร์ของพรรคในการขับเคลื่อน 5 ภาคได้ ไม่สามารถนำมาพัฒนาโครงสร้างขององค์กรพรรคการเมืองได้”



## 5. ควรมีแนวทางในการส่งเสริมการบริหารงานของพรรคการเมืองในรูปแบบองค์กร

ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนให้ความเห็นว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบขององค์กรที่ชัดเจน เช่น มีสถานที่ตั้ง ต้องจ่ายค่าเช่าอาคาร สถานที่หรือต้องจ่ายเงินซื้ออาคารสถานที่ ต้องมีอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน มีการรักษาความปลอดภัย มีระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ มีหน่วยงานบัญชี และค่าจ้างเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันพรรคการเมืองไม่อาจจะนำกองทุนพรรคการเมืองมาเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ ในกรณีนี้หมายความว่าตามกฎหมายการเงินพรรคการเมืองในปัจจุบันนี้ พรรคการเมืองไทยไม่ได้ถูกสนับสนุนให้เป็นสถาบันทางการเมือง เพราะไม่สามารถนำกองทุนพรรคการเมืองไปสร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมืองได้

*“ซึ่งหากพิจารณาในส่วนของพรรคการเมืองของเรา ที่เป็นพรรคการเมืองในรูปแบบสถาบันหรือองค์กร มีที่ทำการพรรค มีเจ้าหน้าที่ทำงานเต็มเวลาในส่วนต่าง ๆ ทั้งบัญชี การเงิน การบริหารจัดการ รักษาความปลอดภัย ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะองค์กรทางการเมือง (party as an organization) แต่เป็นเรื่องน่าแปลกใจที่ พรรคการเมืองไม่สามารถนำเงินกองทุนนี้มาจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ารถ ค่าเช่าสำนักงาน หรือค่าจ้างเจ้าหน้าที่ได้”*

### มติที่ 4 รายงานทางการเงิน (financial reporting)

ในส่วนของมติที่ 4 รายงานทางการเงินนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความโปร่งใส ป้องกันการนำเงินที่ไม่มีแหล่งที่มาเข้าสู่ระบบการเมือง และทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการตรวจสอบติดตามเส้นทางทางการเงิน ซึ่งทำหน้าที่ในส่วนของผู้ตรวจสอบควบคุมบัญชี สามารถลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการเงินพรรคการเมืองได้ด้วย

#### 1. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทางการเงินที่ผิดปกติ

ในส่วนนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่ให้พรรคการเมืองส่งรายงานทางการเงินให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการจัดการทางการเงินที่ผิดปกติของพรรค

การเมืองได้ พรรคการเมืองที่ต้องการปกปิดเส้นทางทางการเงินที่ไม่ถูกต้องก็จะพยายามยื่นบัญชีเป็นเท็จ ในขณะที่พรรคการเมืองที่ต้องการทำหน้าที่อย่างถูกต้องก็ต้องหวั่นพวงหลังกับกฎระเบียบที่มีความสลับซับซ้อน

“กฎหมายฉบับนี้ที่ดูเฉพาะเส้นทางทางการเงินที่ปกติ จึงไม่สามารถสอดส่องการเดินทางของเงินที่ผิดปกติได้” “การเมืองบางพรรคต้องถูกบีบให้ทำผิดกฎหมาย มีการแต่งบัญชี ต้องมี 2 บัญชี”

กฎระเบียบที่มีความสลับซับซ้อนมากเกินไป ทำให้พรรคการเมืองพยายามที่จะทำบัญชีใหม่ พยายามจะปรับแต่งบัญชีของพรรคการเมืองให้ถูกกฎหมาย หรือให้เข้าใจง่าย เนื่องจากกลัวการลงโทษจากพรรคการเมือง และในการรายงานการใช้จ่ายในการใช้เงินกองทุนเพื่อการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งช่วยให้ขั้นตอนของการรายงานทางการเงินทำงานง่ายขึ้นมากกว่านี้ เช่นให้พรรคการเมืองเขียนไปขอการใช้จ่ายโดยแนบหลักฐานกว้าง ๆ ไปก่อน แล้วในตอนที่รายงานทางการเงินจึงให้ใช้เกณฑ์กำกับทางการเงินให้รัดกุม

“ในปัจจุบัน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการลงรายละเอียดมากเกินไป จำกัดการใช้  
งานมาก โทษถึงขั้นยุบพรรค มีโทษทางอาญา การรายงานการเงิน ผิดเวลา  
มีความยืดหยุ่นน้อยมาก ถ้าพลาดคือปัญหาที่จะตามมาอีกมาก ทำให้การทำงาน  
ด้านการเมืองของพรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างยากลำบาก”

ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การขอเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปัจจุบันมีความไม่ยืดหยุ่น ในบางกรณีที่มีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทำให้พรรคการเมืองจัดกิจกรรมแบบเดิมไม่ได้ ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะเน้นการตรวจสอบหลังการดำเนินกิจกรรมมากกว่าการตรวจสอบก่อนการดำเนินกิจกรรม

“การใช้เงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีขั้นตอนกระบวนการที่  
สลับซับซ้อน ตอนแรกต้องเขียน proposal ไปก่อน และหากมีสถานการณ์เข้ามาทำให้จัด  
กิจกรรมไม่ได้ มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม ต้องมีขั้นตอนที่เรื่องมาก จึงขอให้ใช้วิธีการ  
post audit คือ ให้ออกกว้าง ๆ และให้เกณฑ์กำกับตอน post audit”

## 2. ไม่อำนวยความสะดวกให้กับการทำงานในเชิงการเมือง

ผู้ทรงคุณวุฒิจากพรรคการเมืองได้เล่าให้ฟังว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องการให้พรรคการเมืองลงไปทำกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะของงานเล็ก ๆ เพราะไม่ต้องการตรวจสอบรายงานทางการเงินจำนวนมาก และเจรจาให้พรรคการเมืองของเขาทำโครงการใหญ่ ๆ เพียง 1-2 โครงการต่อปี แต่ผู้ทรงคุณวุฒิจากพรรคการเมืองมีความเห็นว่า การทำกิจกรรมทางการเมือง เช่น การอบรม หรือการให้ความรู้ทางการเมืองและทางนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ควรจะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ แต่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่มากนัก เพื่อให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนมกันระหว่างผู้แทนราษฎร หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชน การทำกิจกรรมที่มีผู้คนจำนวนมากเข้าร่วมกิจกรรมทำให้พรรคการเมืองไม่ได้คำแนะนำหรือความเห็นที่มีประโยชน์มากนัก หรืออาจจะไม่สามารถใกล้ชิดกับประชาชนได้

*“ทาง กต. แนะนำมาว่า ต้องการให้พรรคทำโครงการใหญ่ ๆ เพียง 1-2 โครงการต่อปี เพื่อที่จะให้ตรวจสอบง่าย”*

ในส่วนของการร่วมตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนมีความเห็นว่า นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว อาจจะมีเพิ่มสรรพากร ภาคประชาสังคม หรือบริษัทสอบบัญชีที่มีใบรับรองมาช่วยตรวจสอบการรายงานการเงินของพรรคการเมือง

*“ปัจจุบัน มีแค่ กต. กับ ศตฺรพรรคการเมืองมาช่วยตรวจสอบพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ควรให้คนที่จ่ายเงินให้พรรคมีบทบาทมาช่วยควบคุมพรรค กรรมการกองทุนก็ควรมีเอกชน และสมาชิกพรรคเข้ามาเป็นกรรมการด้วย”*

### สรุป

จากการศึกษาความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในมิติของ การกำหนดเขตแดนบริจาคและลักษณะต้องห้ามนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มองว่า มีผลเพื่อเป็นการลดการครอบงำของนายทุน ทั้งนี้มีคำแนะนำว่า ต้องปรับปรุงกฎหมายและการปฏิบัติให้มีความสลับซับซ้อนน้อยลง ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนมองว่าในการป้องกันไม่ให้มีการครอบงำพรรคการเมืองนั้นต้องทำโดยการสร้างความโปร่งใส ควรมีการอำนวยความสะดวก เพิ่มช่องทางในการบริจาค หรือสร้างแรงจูงใจในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และมีข้อสังเกตว่า การกำหนดเขตแดนบริจาคและ

ลักษณะต้องห้ามทำให้พรรคเล็กหรือพรรคเกิดใหม่เสียเปรียบพรรคเก่าแก่หรือพรรคที่กุมอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้น และควรอำนวยความสะดวก และเพิ่มช่องทางบริจาค หรือสร้างแรงจูงใจให้การบริจาคเงินกับพรรคการเมือง

ในส่วนของการกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม นั้นผู้ทรงคุณวุฒิมองว่า ข้อจำกัด และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีที่มาจากความไม่ไว้วางใจในตัวพรรคการเมือง ทำให้กฎหมายมีข้อจำกัดมาก และพรรคการเมืองยังไม่ค่อยเข้าใจกับระเบียบต่าง ๆ กฎหมายที่มีอยู่ลดทอนความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของพรรคการเมือง กฎหมายควรส่งเสริมความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความยุ่งยากของการตรวจสอบ และกฎระเบียบที่ละเอียดมากเกินไปข้างต้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า การควบคุมการเงินพรรคการเมืองควรทำให้ง่ายและมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า พรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายอย่างไรบ้าง ควรให้พรรคการเมืองสามารถนำเงินอุดหนุนจากภาครัฐนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นองค์กรการเมืองที่เข้มแข็งได้ และสุดท้ายก็คือ ในเรื่องของค่าใช้จ่ายทางการเมือง ควรจะมีการผ่อนผันต่อความแตกต่างในเรื่องพื้นที่และลักษณะประชากรที่มีความแตกต่าง

ในส่วนของมิตที่สาม การสนับสนุนจากภาครัฐนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมองว่า ปัจจุบันนี้ภาครัฐยังสนับสนุนเงินเพื่อช่วยพัฒนาพรรคการเมืองน้อยเกินไป ควรจะเพิ่มจำนวนเงินเพื่อไม่ให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่ และภาครัฐอาจจะเพิ่มช่องทางในการสนับสนุนพรรคการเมืองในหลาย ๆ มิติ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี การกระจายเงินสนับสนุนจากภาครัฐไปให้กับพรรคเล็ก ๆ หรือพรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในระหว่างการสร้างตัว เป็นต้น

ในส่วนของมิตที่ 4 รายงานทางการเงินนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของการรายงานทางการเงินนั้นเกิดขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใส ป้องกันการนำเงินที่ไม่มีแหล่งที่มาเข้าสู่ระบบการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ นั้น การรายงานทางการเงินที่เกิดขึ้นสามารถตรวจสอบได้เพียงช่องทางทางการเงินที่ปกติ แต่ไม่อาจสอดส่องดูแลเส้นทางทางการเงินที่ผิดปกติได้ การลงโทษก็มีบทบัญญัติที่สูงเกินกว่าความผิดพลาดที่ได้รับ การรายงานทางการเงินที่มีความซับซ้อนในแง่หนึ่งเป็นการป้องกันการทุจริต แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการขัดขวางการทำงานในเชิงการเมือง เนื่องจากกฎระเบียบที่มากมายเกินไป

## บทที่ 5 การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมือง

จากการวิเคราะห์กฎหมายที่ว่าด้วยการเงินพรรคการเมืองในต่างประเทศและประเทศไทย รวมทั้งการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จึงนำมาซึ่งหนึ่งในวิธีการในการสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมืองผ่าน พรรคการเมือง และ ผ่านประชาชน ดังนี้

### การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมืองผ่านพรรคการเมือง

#### 1. หลักการ

ในประเทศไทย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในทางการเงินและการดำเนินการทางการเงินของพรรคการเมืองและพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดไว้อย่างรัดกุม ตั้งแต่การกำหนดที่มาของแหล่งรายได้ การใช้จ่าย รวมถึงการบันทึกบัญชี การทำรายงานทางการเงิน และการชำระบัญชี ในเรื่องของโครงสร้างการทำงาน ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ต้องทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่พรรคการเมืองได้รับในหลายหลายประเภท รวมทั้งการทำบัญชีรับและจ่ายเงินของพรรคให้ถูกต้องตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (2564)

ต้องยอมรับว่า ด้วยเนื้อหาและแนวทางปฏิบัติที่มีจำนวนมากอาจทำให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดสำหรับพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่มีอุปสรรคทั้งความเข้าใจและการปฏิบัติ และถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้จัดทำ ‘คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง’ ความไม่ถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎและระเบียบทางการเงินของพรรคการเมืองยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่ ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะมีเอกสารที่ช่วยให้พรรคการเมืองสามารถทำความเข้าใจคู่มือฉบับดังกล่าวได้ง่ายมากขึ้น

ร่างเอกสารแผ่นพับที่เสนอในที่นี้จึงมุ่งที่จะเป็นเสมือน

1. ‘สะพาน’ เชื่อม ผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบการเงินของพรรคการเมืองในภาคปฏิบัติให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติให้ได้ดำเนินการที่ถูกต้อง

2. ‘ลายแทง’ ช่วยให้การปฏิบัติงานได้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ
3. ‘How to Guide’ ที่ทำให้เรื่องการเงินพรรคการเมืองเป็นเรื่องง่าย

เป้าหมายทั้ง 3 ข้อ ที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นบทสรุปของหัวใจของเนื้อหาของแผ่นพับนี้ที่สุดท้าย ความมุ่งหวังของการนำเสนอเนื้อหาคือการเดินสู่ความเข้มแข็งทางการเงินของพรรคการเมือง

## 2. แนวความคิด

เนื้อหาในเอกสารแผ่นพับถูกออกแบบโดยตั้งอยู่ในแนวคิดของคำ 3 คำ คือ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ (Comprehensive ‘Understanding’) ความรู้อย่างถ่องแท้ (Complete ‘Knowledge’) และ ความรับรู้ของกรอบข้อบังคับ (All ‘Awareness’) ขยายความได้ว่า ความเข้มแข็งทางการเงินของพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้ จะเริ่มจากการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากผู้เลื่อมใสในพรรค ซึ่งการสนับสนุนนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเกิดจากการให้หรือจากค่าสมาชิกเพียงอย่างเดียว แต่สามารถเกิดจากการออกไปหารายได้ของพรรคการเมือง แต่การหารายได้ของพรรคการเมืองนั้น มีกรอบกำหนดทางข้อกำหนดและระเบียบอยู่รายรอบ ดังนั้น การหารายได้ก็ต้องอยู่ในกรอบนั้น เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรม

การจะหารายได้ของพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเกิดขึ้นได้จากความเข้าใจอย่างถ่องแท้ (Comprehensive ‘Understanding’) ว่า พรรคการเมืองจะมีรายได้จากประเภทไหนได้บ้าง ทั้งจากที่มาจากข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. พรรคการเมือง 60 หรือ การตีความขยายความคิดว่าในคำว่า พรรคการเมือง อาจมีรายได้จาก ข้อที่ถูกกำหนดต่าง ๆ นั้นมีอะไรบ้าง เพื่อที่จะไม่ได้เกิดกระทำอันหมิ่นเหม่ต่อการตีความว่าผิด หรือ ผิดกฎหมาย

ความรู้อย่างถ่องแท้ (Complete ‘Knowledge’) หมายถึง ความรู้ในข้อกำหนดของระเบียบการเงินพรรคการเมือง ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรค ความรู้ในการทำระบบบัญชีที่ถูกต้องตามหลักการตรวจสอบบัญชี เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

เพียงการมีความเข้าใจและความรู้ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายได้ หากการรับรู้กรอบข้อบังคับ (All ‘Awareness’) ของผู้ปฏิบัติไม่ได้อยู่ในทุกห้วงคำนึงของการปฏิบัติงาน แนวโน้มของการที่จะเกิดความหละหลวมในการปฏิบัติงานก็จะเกิดขึ้นได้สูง

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่า กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับในเรื่องของการเงินของพรรคการเมืองที่ได้ออกมาบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น มีความละเอียดในเนื้อหา ขั้นตอน และการบังคับใช้ รวมถึงบทลงโทษที่ค่อนข้างหนัก แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังมีคู่มือว่าด้วยการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง โดยมีเนื้อหาที่อธิบายถึงขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นแนวเดียวกัน

ดังนั้น นอกจากแนวคิดของคำ 3 คำ ที่กล่าวในข้างต้น แผ่นพับนี้จะถูกทำให้เป็นส่วนเสริมคู่มือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นเหมือนคู่มือสายทางและเช็คลิสต์ในข้อบังคับว่า อะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ เอกสารอะไรที่ต้องออก ต้องมี ต้องส่ง อย่างไร และเมื่อไหร่ กล่าวให้ง่ายคือ แผ่นพับนี้จะเป็นส่วนเสริมของคู่มือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำให้พรรคการเมืองและผู้เกี่ยวข้องได้ทำตามข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น

และถึงแม้ว่า ข้อมูลที่สะท้อนจากผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเงินพรรคการเมืองที่ผู้วิจัยได้ไปเก็บข้อมูลมา จะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของความไม่เข้มแข็งของทางการเงินของพรรคการเมืองนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อกฎหมายและการตีความหรือที่เรียกว่าคือ ‘ปัญหาเชิงสถาบัน’ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ตระหนักถึงข้อค้นพบและความเห็นนี้ แต่ด้วยจุดประสงค์และขอบเขตของงานในส่วนนี้ เนื้อหาในแผ่นพับจึงจะไม่ได้มุ่งไปที่การปรับแก้กฎหมาย แต่จะเป็นการนำเสนอแนวทางของการอยู่กับสภาพปัจจุบัน ที่ต้องทำให้การดำเนินงานเรื่องการเงินและการบัญชีของพรรคการเมืองมีความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

### 3. จุดประสงค์ของการสื่อสาร

เอกสารแผ่นพับนี้มีจุดประสงค์ในการสื่อสารและให้ข้อมูล 2 ข้อ คือ

- 1) ให้ข้อมูลเพื่อเป็น ‘สะพาน’ เชื่อมระหว่างผู้ปฏิบัติงานของพรรคการเมืองในระบบการเงินและบัญชีกับผู้ตรวจสอบควบคุมระบบการเงินและบัญชีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดว่าต้องมีหน้าที่ในการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน รวมถึงประโยชน์อื่นใดของพรรค และสาขาการเมือง ให้ถูกต้องและครบถ้วน จึงถูกกำหนดให้ต้องทำระบบการเงินและบัญชี การรายงานผลการดำเนินงานที่มีเอกสารและเวลาจัดทำและ

จัดส่งเฉพาะ ข้อมูลในแผนพับนี้จึงมุ่งที่จะเป็นสะพานในการเชื่อมข้อมูลเหล่านี้ให้ชัดเจนและเน้นความสำคัญให้มากขึ้น

2) ให้ข้อมูลเพื่อเป็น ‘ลายแทง’ สำหรับผู้ปฏิบัติงานในส่วนของพรรคการเมืองว่าจากข้อกำหนดและขั้นตอนการปฏิบัติงานทางระบบการเงินและบัญชี นั้นสามารถย่อเนื้อหาและสกัดความสำคัญของข้อบังคับออกมาเพื่อให้การปฏิบัติตามนั้นง่าย เมื่อทำได้เช่นนี้แล้วการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องในฝั่งของพรรคการเมืองก็จะสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

#### 4. เนื้อหา

เนื้อหาของแผนพับจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ด้วยกัน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยแนวคิดพื้นฐานที่มาของกฎหมายข้อกำหนด ระเบียบ ทางการเงินการบัญชีของพรรคการเมือง ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเอกสารที่จำเป็นต้องมีและต้องทำบันทึกในการทำการเงินและบัญชีพรรคการเมือง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการให้ข้อมูลว่าที่เป็นส่วนของข้อกำหนดทางเอกสารว่าต้องมีอะไรบ้าง และรวมถึงข้อกำหนดด้านเวลาในการส่งเอกสาร และส่วนที่ 4 ข้อมูลการติดต่อที่จำเป็นในเรื่องการเงินและบัญชีพรรคการเมือง

โดยที่มาของเนื้อหาในแต่ละส่วนนี้นอกจากจะมาจากการทบทวนวรรณกรรมเนื้อหาทางวิชาการถึงหลักการของการสื่อสารเนื้อหาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองแล้ว ยังมีที่มาจากบทสรุปการสัมภาษณ์ของบุคลากรของพรรคการเมือง เช่น ผู้อำนวยการ เลขานุการ กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกลุ่มแกนนำของพรรคการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ผู้เคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ สื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งในอดีตและปัจจุบัน และ ประชาสังคม กลุ่มการเมืองต่าง ๆ หรือผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ที่ได้ให้ความเห็นและข้อสังเกตไว้

##### ส่วนที่ 1 จุดเริ่มเรื่องคืออะไร จะต้องรู้อะไร

เป็นส่วนของที่มาของกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ ทางการเงินการบัญชีของพรรคการเมืองว่าการกำหนดที่มาของรายได้ของพรรคการเมือง รายจ่ายของพรรคการเมืองนั้นมาจากไหน แนวคิดพื้นฐานคืออะไร



## ส่วนที่ 2 ถ้าเรื่องนี้จะต้องทำอะไร

ในกระบวนการจัดการการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองที่ถูกกำหนดมาในหลักการในรัฐธรรมนูญ 2560 และในรายละเอียดขยายใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง 2560 นั้นในคู่มือบัญชีและการเงินของพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็น หลักฐานทางการเงินที่ต้องออกเอกสารพิมพ์ประกอบทางการเงินต่าง ๆ การลงบันทึกทางบัญชี และกำหนดเวลาในการปฏิบัติตามระเบียบของข้อกำหนดนั้น ๆ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการให้ข้อมูลว่า เอกสารที่จำเป็นต้องมีและต้องทำบันทึกนั้นมีอะไรบ้าง

## ส่วนที่ 3 ถ้าเรื่องนี้จะต้องมีเอกสารอะไร

เอกสารประกอบการทำบัญชีและการเงินเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการทำรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายและระเบียบได้กำหนดไว้คือ สิ่งการันตีถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการใช้เงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ถือว่าเป็นเงินของประชาชนที่ให้พรรคการเมืองนำไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับพรรคการเมืองและสังคมในภาพใหญ่ เช่นนี้แล้วเนื้อหาในส่วนนี้สอดรับความเห็นของผู้ที่ให้สัมภาษณ์ในประเด็นโทษของกฎหมายการเงินพรรคการเมือง เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการให้ข้อมูลว่าส่วนของข้อกำหนดทางเอกสารต้องมีอะไรบ้าง และรวมถึงข้อกำหนดด้านเวลาในการส่งเอกสาร

## ส่วนที่ 4 ถ้าเรื่องนี้จะไปติดต่อใคร

เนื้อหาส่วนนี้จะเป็นเนื้อหาของข้อมูลการติดต่อในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินการบัญชีของพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วน นั้นคือ

- สำนักกิจการพรรคการเมือง
  - นายทะเบียนพรรคการเมือง
  - หน่วยงานตรวจสอบบัญชีและการเงินของพรรคการเมือง
- สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ
  - หน่วยงานเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
  - การรายงานผลการดำเนินงานและระบบการเงินที่เกี่ยวข้องกับกองทุนฯ

ตัวอย่างแผ่นพับที่จะนำไปเผยแพร่

### 3 เรื่องการเงินพรรค ต้องมีเอกสารอะไรบ้าง

#### แบบ พ.ก. (ใบเสร็จ) ที่ควรรู้ 8 แบบ

- 1) พ.ก. 6 = ทุนประเดิมตั้งพรรค
- 2) พ.ก. 9 = เงินค่าธรรมเนียม/ค่าบำรุงพรรค
- 3) พ.ก. 10 = เงินบริจาคช่วงการระดมทุน
- 4) พ.ก. 11 = บันทึกการบริจาค
- 5) พ.ก. 12 = เงินสด/ตัวเงิน
- 6) พ.ก. 13 = ทรัพย์สิน
- 7) พ.ก. 14 = บัญชีผู้บริจาคประเภทบุคคลธรรมดา
- 8) พ.ก. 14/1 = บัญชีผู้บริจาคประเภทนิติบุคคล

#### บัญชีของพรรคการเมือง ที่ควรรู้ 8 บัญชี

- 1) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ
- 2) บัญชีรายวันแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย
- 3) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค
- 4) บัญชีแยกประเภท
- 5) บัญชีแสดงสินทรัพย์
- 6) ทะเบียนครุภัณฑ์
- 7) บัญชีแสดงหนี้สิน
- 8) บัญชีรายวันทั่วไป

#### งบการเงินพรรค ที่ควรรู้ 3 บัญชี

- 1) งบแสดงฐานะทางการเงิน
- 2) งบรายได้และค่าใช้จ่าย
- 3) หมายเหตุประกอบงบการเงิน

### 4 ถ้าเรื่องนี้จะไป ติดต่อใครได้ใน กกต.

#### สำนักกิจการพรรคการเมือง

- นายทะเบียนพรรคการเมือง (ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง) โทร 02-1418464-5/8463/9848-5
- หน่วยงานตรวจสอบบัญชีและการเงินของพรรคการเมือง โทร 02-14186/8646

#### สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ

- หน่วยงานเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง โทร 02-1418184/8433/8437/8863
- การรายงานผลการดำเนินงานและระบบการเงินที่เกี่ยวข้องกับกองทุนฯ (ฝ่ายติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของพรรคการเมือง) โทร 02-1418449/8897/8955

## 4 เรื่องต้องรู้ การเงินพรรคการเมือง

ข้อมูลจากงานวิจัยโครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินของพรรคการเมือง

ภาพที่ 1 แผ่นพับ 4 เรื่องต้องรู้ การเงินพรรคการเมือง หน้าที่ 1

# 1 เรื่องการเงินพรรคการเมือง จะต้องรู้อะไร จะเริ่มที่ไหน

## กฎหมายและระเบียบที่ควรมีอยู่ในมือ 4 อย่าง

- 1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
- 3) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563
- 4) คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง โดย กิจการพรรคการเมือง กกต.

## จำนวนวันที่ควรรู้

- 3 วัน**
  - ทำบันทึกการบริจาคเงินสด (พ.ก. 11) ให้เสร็จ นับจากวันที่บริจาค
- 7 วัน**
  - ทำใบเสร็จให้ผู้บริจาคทุก ๆ ประเภทให้แล้วเสร็จ (พ.ก. 11-13) นับจากวันที่บริจาค
  - ส่งบันทึกการบริจาคพร้อมเงิน (เงินสด) ให้กับทางพรรคนับจากวันที่บริจาค
  - นำเงินสดจากการบริจาคเข้าบัญชีพรรค
  - หากมีผู้บริจาคในช่วงการเลือกตั้งเกิน 10,000 บาท ต้องแจ้ง กกต. นับจากวันที่บริจาค
  - แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองถึงเลขบัญชีและจำนวนเงินที่เปิด
- 15 วัน**
  - ทำหลักฐาน พ.ก. ต่าง ๆ และบันทึกรายการต่าง ๆ ลงบัญชีให้เสร็จ หลังจากรายงานนั้นเกิดขึ้น (เงินค่าธรรมเนียม เงินบำรุงพรรค เงินขายสินค้าและบริการ เงินจากกระดุม และลงบัญชีการเงินทุกบัญชี) เพื่อรายงานนายทะเบียนพรรคการเมือง
  - หลังได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ให้พรรคออกใบเสร็จ พ.ก. 9 นับตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้งการโอนเงิน
- 30 วัน**
  - ส่งบัญชีและรายการการเงินให้ กกต. หลังจากจบกิจกรรมนั้น ๆ นับตั้งแต่วันประชุมใหญ่พรรค

# 2 เรื่องการเงิน ที่ต้องรู้

## 5 เรื่องที่ต้องทำสำหรับ เรื่องการเงินของพรรค

### ★ รายได้พรรคการเมือง ที่สำคัญมี 7 เรื่อง ดังนี้

- 1) เงินทุนประเดิมจัดตั้งพรรค
- 2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรค
- 3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ
- 4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรค
- 5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
- 6) เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
- 7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

### ★ ค่าใช้จ่ายมี 3 ประเภท

- 1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง
- 2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง
- 3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารของพรรคการเมือง

### ★ การเงินและบัญชีพรรคการเมืองมี 4 บัญชี หลัก

- 1) บัญชีรายได้ รายรับ และรายจ่าย
- 2) บัญชีรายรับจากบริจาค
- 3) บัญชีแยกประเภท
- 4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

### ★ การจัดการเงินหลังปิดบัญชี ต้องทำ 3 เรื่อง

- 1) งบแสดงฐานะทางการเงิน
- 2) งบรายได้และค่าใช้จ่ายพรรค
- 3) หมายเหตุประกอบงบการเงิน

### ★ หลังปิดบัญชีต้องทำ 2 สิ่ง ก่อนส่งให้ กกต.

- 1) ผู้สอบบัญชีที่มีใบอนุญาต รับรอง
- 2) ที่ประชุมใหญ่พรรค รับรอง



ภาพที่ 2 แผ่นพับ 4 เรื่องต้องรู้ การเงินพรรคการเมือง หน้า 2

## การสนับสนุนความเข้มแข็งของการเงินพรรคการเมืองผ่านประชาชน

ประชาชน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง infographic นี้จะที่เป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพระปกเกล้า ในการสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองโดยการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง โดยความพยายามสร้างเจตคติให้ประชาชนรู้สึกว่าการเมืองจะสามารถทำงานด้านการเมืองได้อย่างเป็นอิสระ และสมดุลได้โดยการไม่พึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่มากเกินไป

infographic ฉบับนี้จึงมุ่งจะก่อให้เกิดแนวคิดของการให้การสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมืองที่ตั้งอยู่ในฐานของความเชื่อว่าพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนั้นจะสามารถเติบโตในทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและมีอนาคตในการเป็นสถาบันทางการเมือง แม้ว่าแนวคิดนี้จะขัดธรรมชาติพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยในขณะนี้

infographic จึงถูกจัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการชวนคนไทยคิดในอีกทางหนึ่งในมุมของการเงินกับการเมือง ว่าประชาชนสามารถเป็น ‘ผู้ให้’ มากกว่า ‘ผู้รับ’ ในการเมือง และที่สำคัญเสริมสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง

### 1. แนวความคิด

เนื้อหาในเอกสาร infographic นี้ถูกออกแบบโดยตั้งอยู่ในแนวคิดของคำศัพท์ **inception** ที่คำแปลในภาษาอังกฤษมีอยู่ว่า ‘the establishment or starting point of an institution or activity’ ซึ่งหมายความว่า ‘การเริ่มต้น’ หรือขยายความว่า คือ จุดเริ่มของการก่อเกิดกิจกรรม การกระทำ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนในประเทศไทยนั้น เป็นในแนวทางของการที่ประชาชนอยู่ในฐานะของผู้รับความช่วยเหลือหรือความเอื้อเฟื้อจากนักการเมือง หรือพรรคการเมืองมากกว่า และมองนักการเมืองและพรรคการเมืองว่าจะเป็นตัวกลางที่ช่วยให้งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่พวกเขาคิดว่าเขาจะต้องสนับสนุนพรรคการเมืองโดยการเลือกตั้งพรรคการเมืองหรือนักการเมืองคนนั้นเท่านั้น แต่ไม่ได้คิดว่าจะต้องบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง ดังนั้น การให้เงินแก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่อยู่ในธรรมชาติของการเมืองไทย ดังนั้น การให้แนวคิดหรือการปลูกแนวคิดการให้มากกว่าการรับในการเมืองไทยจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนการเมืองไทย

และเมื่อถามว่า การให้เงินในการเมืองไทยในที่สุดแล้วจะส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้อย่างไร คำตอบก็คือว่า ในการเมืองไทย ข้อค้นพบหนึ่งในทางการเมืองโดยเฉพาะเรื่องพรรคการเมืองคือ ทุนกับพรรคการเมืองไทยนั้นเป็นเรื่องน่าเป็นห่วง รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมามีเนื้อหาที่กล่าวถึงการครอบงำ การตกลูกอยู่ภายใต้การชี้นำ ของผู้มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกพรรคเพราะการต้องพึ่งพาทางการเงินของพรรคการเมือง

และถึงแม้ว่า กระแสของแนวคิดการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐได้เกิดขึ้นและถูกนำมาใช้ปฏิบัติทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นด้วยเพราะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองแบบแนวมวลชนที่พึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากประชาชน การบริจาค และการขยายฐานเครือข่ายได้ลดลง และการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองกลุ่มประเด็นเฉพาะ รวมถึงความพยายามที่รัฐจะเข้ามาส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ให้มากขึ้น

แต่ในประเทศไทยการณ์กลับไปได้ไม่เป็นเช่นนั้น การสนับสนุนของรัฐต่อพรรคการเมืองในทางหนึ่งก็ได้มีส่วนช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้โอกาสในแง่ทรัพยากรของการทำกิจกรรมทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น ในอีกทางหนึ่งบางพรรคการเมืองกลับฉวยโอกาสใช้การสนับสนุนจากรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน พรรคการเมืองที่หวังว่าจะมีความเข้มแข็งทางการเงินด้วยการสนับสนุนของรัฐก็ไม่เกิดขึ้น เพราะถ้าพรรคการเมืองมุ่งแต่จะพึ่งพิงรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวความกระตือรือร้นในการขยับขยายความเข้มแข็งด้วยตัวเองก็จะไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น การปลูกแนวคิดการให้เงินพรรคการเมืองของประชาชนจึงเป็นแนวคิดที่ควรต้องปลูกฝัง เพราะแนวคิดการให้เงินแก่พรรคการเมืองโดยประชาชนนี้ หากมองไปลึก ๆ เราจะเห็นว่านี่คือ แรงผลักดันให้พรรคการเมืองสร้างความเป็นองค์กรและสร้างจุดยืนแนวคิดทางนโยบายให้ชัดเจนเพื่อที่จะใช้ประเด็นทั้งสองนี้เป็นฐานของการทำให้ประชาชนมีความยินยอมพร้อมใจในการที่จะควักเงินจากกระเป๋าของพวกเขาให้แก่พรรค ซึ่งการสร้างฐานทางการเมืองนั้นย่อมส่งผลต่อการเติบโตอย่างเข้มแข็งของพรรคในอนาคต

อย่างไรก็ดี เมื่อมาถึงจุดนี้ข้อสังเกตที่ว่าการจะเปลี่ยนหรือปลูกฝังพฤติกรรมนี้ของประชาชนคนไทยนั้น อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ได้บอกได้ว่าไม่มีความเป็นไปได้ แต่ก็ยังมีข้อกังวลถึงการนำเสนอแนวคิดนี้ แต่ถึงจุดนี้ คำตอบที่ให้กับข้อสังเกตนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการให้เงินในทางการเมืองอาจจะยังไม่เห็นผลเร็ว ๆ นี้ แต่เชื่อว่า การเริ่มต้นปล่อยเมล็ดพันธุ์ของความคิดนี้จะผลิดอกออกผลในอนาคตอย่างแน่นอน

## 2. จุดประสงค์ของการสื่อสาร

เอกสาร infographic นี้มีจุดประสงค์ในการสื่อสารให้แก่ประชาชนให้ภาพกว้างของผลที่จะเกิดขึ้น หากการเมืองไทยเปลี่ยนจากการรับมาเป็นกาให้ ทรัพยากรทางการเงินแก่พรรคการเมืองและนักการเมือง

โดยการเริ่มต้นของการสื่อสารนี้จะเป็นแนวการเล่าเรื่อง (story telling) แบบ ‘Starts with Why’ หรือ การเล่าเรื่องแบบชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของพฤติกรรมที่พยายามจะปลูกฝัง เริ่มด้วยคำตอบของคำถามว่า ‘ทำไม’ นั่นคือ ทำไปทำไม ทำไมต้องให้เงินแก่พรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการทบทวนตัวเองของผู้อ่านให้ได้ ทบทวนว่าเห็นประโยชน์ในเรื่องนี้ในทางเดียวกันไหม หลังจากนั้นจึงขยายต่อด้วยคำถาม ‘How’ คือ แล้วต้องทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุความต้องการว่าทำไปทำไม แล้วจบด้วย ‘What’ สิ่งที่มีเพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายนั้นคืออะไร

ซึ่งการเล่าเรื่องแบบนี้ใน infographic จะทำให้ผู้อ่านติดตามเรื่องจากความต้องการอยากรู้ เพราะเนื้อหา ไม่ได้เล่าในสิ่งที่ต้องการจะสื่อสารในขั้นแรก แต่จะทำให้เกิดความสนใจอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ในที่สุด

ให้แนวคิดการส่งเสริมการให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยการส่งเสริมให้เกิด ความรู้สึกการเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองผ่านการสนับสนุนทางการเงิน และยังรวมไปถึงการเสริมสร้าง แนวคิดการส่งเสริมการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองที่มาพร้อมกับแนวคิดการให้ในจุดประสงค์ข้อที่ 1

## 3. เนื้อหา

เนื้อหาในเอกสาร infographic จะแบ่งออกไป 3 ส่วน ด้วยกัน คือ ส่วนที่ 1 การให้ข้อมูลกับคำถามทำไม เราต้องจ่ายเงินให้กับพรรคการเมือง ส่วนที่ 2 คือการอธิบายว่าถ้าจะบริจาคจะทำแบบไหนได้บ้าง และส่วนที่ 3 การส่งเสริมการตรวจสอบการเงินพรรคการเมืองที่ไม่ได้มุ่งในการจับผิดพรรคการเมือง แต่ทำไปเพื่อความสบายใจของผู้ให้ รายละเอียดดังต่อไปนี้

- ส่วนที่ 1 Why: ทำไมเราไม่อย่างได้พรรคการเมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ

ส่วนแรกของ Infographic เป็นส่วนของการชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์สุดท้ายว่า ถ้าทำได้ตามที่การสื่อสารนี้ ต้องการแล้วประชาชนจะได้อะไร ผลที่ตกแก่ระบบการเมืองไทยในภาพใหญ่คืออะไร เนื้อหาจะเป็นการตอบคำถาม ว่า ‘ทำไปทำไม’ ทำไมเราต้องบริจาคให้กับพรรคการเมือง หรือ ทำไมเราต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค

การเมือง อะไรคือความหมายของการปลอดอิทธิพลและการครอบงำของบุคคลภายนอกพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์

- ส่วนที่ 2 How and What: ทำอย่างไร และทำแล้วได้อะไร

การได้มาซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองนั้นมีความหลากหลายในวิธีการได้มา แต่ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบ วิธีการบริจาคและการหารายได้ในมุมมองของผู้ให้จึงต้องให้คำอธิบายป้องกันการสับสนและอาจผิดข้อกฎหมายในอนาคต อีกส่วนหนึ่งคือ ผลที่ได้ของการบริจาคที่เป็นรูปธรรมคืออะไร เป็นการขยายความจากส่วนที่ 1 ที่ให้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้น

- ส่วนที่ 3 Monitor: ไม่ใช่แค่ให้แล้วไป แต่ต้องสนใจตรวจสอบด้วย

การเงินกับการเมืองเป็นเสมือนดาบสองคม หากการตรวจสอบจากภายนอกไม่เกิดขึ้นและถึงแม้ว่าจะเกิดขึ้นหากแต่ไม่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น การใช้เงินที่บิดเบือนสามารถเกิดขึ้นได้ และในที่สุดก็จะเกิดวิกฤติของความศรัทธาของประชาชนได้ การปลูกฝังแนวคิดของการเป็นผู้ให้ในทางการเมืองก็จะไม่เกิดขึ้น อีกส่วนที่สำคัญคือการตรวจสอบทางการเงินของพรรคการเมืองคือการส่งเสริมให้เกิดความมั่นใจของประชาชนว่า เงินที่ได้ให้ไปกับพรรคการเมืองนั้นช่วยได้ เปลี่ยนแปลงได้

อีกส่วนสำคัญคือ การให้แนวทางการตรวจสอบว่า ถ้าจะตรวจสอบจะตรวจสอบจากอะไร ดูอะไร และดูที่ไหน

ตัวอย่าง infographic ที่จะนำมาใช้ในการส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินของพรรคการเมืองโดยประชาชน

# 3 เหตุผล

## ที่เราสามารถ เป็นเจ้าของพรรค การเมืองได้

เราเป็นเจ้าของพรรค  
ได้แล้ว ทำไมเรา  
ไม่อยากได้พรรค  
การเมืองที่ประชาชน  
เป็นเจ้าของ

เหตุผลที่

1

**ระบอบประชาธิปไตย** = การปกครอง  
โดยประชาชน = การมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองของประชาชน =  
**พรรคการเมือง**

**พรรคการเมือง** = เสรีภาพทางการเมือง  
เมือง = เป็นเจ้าของพรรคการเมือง =  
**บริจาคเงินให้พรรคการเมือง** = ช่วย  
ให้พรรคการเมืองทำกิจกรรมเพื่อ  
**บรรลุอุดมการณ์และนโยบายของ  
พรรคการเมืองได้** = สามารถดูรายงาน  
การเงินได้ทุก ๆ เรื่องตามกฎหมาย  
= **รากฐานระบอบประชาธิปไตยของ  
ประเทศที่มั่นคง**

**ดังนั้น** : บริจาค >> เป็นเจ้าของ >>  
กิจกรรมของพรรค >> ตรวจสอบการ  
ใช้เงินที่บริจาค >> **รายงานการเงิน**



ข้อมูลจากงานวิจัยโครงการ  
ศึกษาและพัฒนาาระบบ  
การเงินของพรรคการเมือง

ทำอย่างไร  
และทำแล้วได้อะไร

เหตุผลที่

2

**ช่วงโหวตบริจาคได้บ้าง** >> ทุกเวลา  
ช่วงระดมทุน ช่วงการเลือกตั้ง >>  
ทำอย่างไร และบริจาคอะไรได้บ้าง  
(หมวดที่ 5 ตามระเบียบคณะกรรมการการ  
เลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง 2563)

1. เงินสด หรือ ทรัพย์สิน [ข้อ 37, 39, 40]
2. ของสด [ข้อ 50 (3)]
3. ชื่อของที่ระลึกหรือการบริการจากพรรค
4. การบริจาคเงินภาษีให้แก่พรรคการเมือง

**บริจาคได้ที่ไหน** >> ที่ทำการพรรค  
สาขาพรรคทั่วประเทศ สถานที่จัดการ  
ระดมทุน >> ทำแล้วได้อะไร

1. เป็นเจ้าของพรรคการเมือง
2. ตรวจสอบพรรคการเมืองผ่าน  
รายงานการเงิน
3. สิทธิการลดหย่อนภาษีของผู้บริจาค

• บุคคล/นิติบุคคล สามารถนำเงินที่บริจาค  
ให้พรรคการเมืองไปลดหย่อนภาษีตามที่จ่าย  
จริงได้แต่ไม่เกิน 10,000 บาท/ปี สำหรับ  
บุคคล และไม่เกิน 50,000 บาท/ปี สำหรับ  
นิติบุคคล [ม.70 ของ พรป. พรรคฯ 2560]

ตรวจสอบจับตา  
ไม่ใช่แค่ให้แล้วไป  
แต่ต้องสนใจ  
ตรวจสอบด้วย

เหตุผลที่

3

**สนใจตรวจสอบ**

1. ตรวจสอบอะไร และดูอะไร >>  
รายงานการเงินของพรรค
2. ดูที่ไหน >> เว็บไซต์ของพรรค  
นอกจากที่ทำการพรรค เว็บไซต์ กกต.

**เราไม่อยากให้พรรคการเมือง  
เข้มแข็งหรือ?**

กิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคขับเคลื่อน  
ด้วย “เงิน” เพื่อดำเนินกิจกรรม  
ทางการเมือง เพื่อให้บรรลุตาม  
อุดมการณ์และนโยบายของพรรค แต่  
พรรคไม่สามารถรับเงินก้อนจากใคร  
คนหนึ่งได้ แต่ต้องเปิดให้ประชาชน  
ทุกคนสามารถบริจาค “เงิน” หรือ  
สิ่งของอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้ทำกิจกรรม  
ต่าง ๆ ของพรรค การบริจาคเงินให้  
พรรคทำให้เราสามารถตรวจสอบพรรค  
ที่เราบริจาคเงินให้ได้ ด้วยการขอ  
ดูรายงานการเงินของพรรคได้ตาม  
กฎหมาย และยังสามารถนำไปใช้ลด  
หย่อนภาษีได้อีก ทุกคนจึงเป็นเจ้าของ  
พรรคการเมืองได้ “ผ่านการบริจาคเงิน”

ภาพที่ 3 infographic เหตุผลที่เราเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้



## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### การเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินของต่างประเทศ

เมื่อศึกษาคู่มือของประเทศต่าง ๆ และประเทศไทยด้วย จะพบว่าคู่มือของประเทศต่าง ๆ นั้น ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ คือ รายได้ของพรรคการเมือง รายจ่ายของพรรคการเมือง รายงานทางการเงิน ข้อห้าม ข้อบังคับ และบทลงโทษ

ฉบับแรกเป็นคู่มือการจัดการการเงินพรรคการเมืองที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นพรรคการเมือง “Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents” เป็นคู่มือการจัดการเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองของประเทศแคนาดา ที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้พรรคการเมือง หัวหน้าพรรค และตัวแทนของพรรคสามารถบริหารและจัดการการเงินของพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยคู่มือดังกล่าวจะมีปรับปรุงและแก้ไขอยู่เสมอ ๆ ตามกฎหมายและขั้นตอนที่เปลี่ยนไป โดยคู่มือดังกล่าวพยายามที่จะสรุปสาระสำคัญเดิมและประเด็นที่เปลี่ยนไปให้เข้าใจง่าย มีขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่ชัดเจน เว็บไซต์ ที่อยู่ อีเมล เบอร์โทรศัพท์ สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่พรรคการเมืองนั้น ๆ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินของพรรคการเมือง โดยในคู่มือดังกล่าวจะมีอยู่ด้วยกัน 14 บท

คู่มือฉบับนี้มีจุดเด่นคือ ทำให้พรรคการเมืองได้เตรียมตัวอย่างดีสำหรับการจัดการเรื่องการเงินภายในพรรค เพราะมีการให้รายละเอียดเป็นอย่างดี มีการเขียนแผนผังการจัดทำการรายงานทางการเงิน มีรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย เช่น เอกสารที่จะต้องใช้แบบฟอร์มที่จะต้องเตรียม รวมถึงเรื่องของการช่วยการตัดสินใจให้กับพรรคการเมืองด้วยว่าในกรณีต่าง ๆ ควรจะเลือกตัดสินใจอย่างไร

นอกจากนี้ยังมีการเน้นย้ำให้เห็นถึงเหตุผล หลักการ หรือที่มาของข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองได้ทำความเข้าใจว่าหลักการของข้อกำหนดต่าง ๆ มีที่มาอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้พรรคการเมืองสามารถใช้ดุลพินิจในการทำตามกฎหมายหรือกฎหมายได้อย่างถูกต้องด้วย อย่างไรก็ตามข้อเสียของคู่มือนี้ก็คือใช้ภาษาที่ค่อนข้างอ่านยาก ส่วนใหญ่เป็นภาษาทางการเงินและคำศัพท์เฉพาะทางที่พรรคการเมืองเท่านั้นที่จะเข้าใจ แต่เมื่อพยายามทำ

ความเข้าใจว่ากลุ่มเป้าหมายของคู่มือนี้คือพรรคการเมืองก็สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดคู่มือนี้จึงได้เขียนด้วยภาษาที่ทำความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไป

ในส่วนของคู่มือฉบับที่สองเป็นคู่มือที่มีกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มบุคคลสาธารณะ คู่มือฉบับนี้ถูกออกแบบมาให้ประชาชนสามารถนำไปใช้ในการหาทางออกที่เหมาะสมในกรณีที่จะเข้ามาสังเกตการณ์ทางการเมือง คู่มือฉบับนี้คือ “Integrity in Political Finance in Greece” ของประเทศกรีซ เป็นรายงานที่ต้องการนำเสนอข้อเสนอแนะว่าด้วยความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง โดยมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 5 บท โดยในส่วนของรายงานนี้อธิบายว่าการเงินในการเมืองนั้นเป็นดาบสองคมโดยเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของกระบวนการประชาธิปไตยที่ทำให้สามารถแสดงความคิดเห็นและทำผลประโยชน์ทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตามหากการจัดการจัดหาเงินทุนของพรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการควบคุมและตรวจสอบอย่างเพียงพอ เงินที่ได้มาอาจเป็นสิ่งที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของพรรคมากกว่าเมื่อผลประโยชน์สาธารณะที่ไม่เหมาะสมก็เป็นได้

จุดเด่นของคู่มือฉบับนี้คือ ได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นเครื่องมือในการสอดส่องกิจกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของพรรคการเมือง คู่มือเล่มนี้เหมาะสมกับผู้ที่ต้องการสังเกตการณ์เรื่องการเงินของพรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความตระหนักว่า เงินพรรคการเมืองสามารถกลายเป็นปัญหาใหญ่ของระบบการเมือง การมีจำนวนเงินที่น้อยเกินไปทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถทำกิจกรรมได้ และแทบจะไม่มีโอกาสในการได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเลย ดังนั้นภาคประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีความชอบธรรมในการเข้าไปควบคุมสอดส่อง ดูแลระบบการเงินให้มีความโปร่งใสและเท่าเทียม และจำกัดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต หนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงจุดสมดุลของการเงินของพรรคการเมืองว่า จะต้องสามารถรักษาและรับรองเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออก และความจำเป็นที่พรรคการเมืองจะมาแข่งขันในการเลือกตั้งด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม จุดเด่นของคู่มือเล่มนี้คือ ได้มีการตั้งคำถามไปสู่คำตอบหรือทางออกที่เหมาะสมในการสังเกตการณ์ทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนรู้เท่าทันการกระทำต่าง ๆ ของพรรคการเมือง

ส่วนคู่มือฉบับที่สามที่ได้นำมาวิเคราะห์ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ได้แก่ คู่มือที่จัดทำขึ้นเพื่อภาคประชาชน ทั่วไป ในการทำความเข้าใจการเงินพรรคการเมือง คู่มือ “Handbook for the Observation of Campaign Finance” ขององค์การระหว่างประเทศมี 10 บทด้วยกัน โดยหลักแล้วเป็นคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อทำความเข้าใจถึงเรื่องการเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนรู้เท่าทันการกระทำต่าง ๆ และถือเป็นการสอดส่องกิจกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของพรรคการเมือง โดยคู่มือดังกล่าวเริ่มด้วยการกล่าวถึงปัญหาด้านการเงินมี

ผลกระทบอย่างมากในการเลือกตั้ง เพราะหากไม่มีเงินทุนเพียงพอ ผู้สมัครและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีโอกาสอันน้อยนิดที่จะได้รับป้ายหาเสียง หรือการถ่ายทอดข้อความของตนไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐ และประชาชนก็มีความชอบธรรมในการดูแลระบบการเงินให้มีความเท่าเทียมและโปร่งใส และจำกัดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต ดังนั้นกฎข้อบังคับด้านการเงินในการหาเสียง จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างข้อกำหนด 2 ประการ ในแง่หนึ่งคือ ความจำเป็นในการเคารพเสรีภาพในการแสดงออก และอีกประการหนึ่งคือมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม

คู่มือฉบับนี้มีจุดเด่นคือ ทำให้ประชาชนทำความเข้าใจว่าหลักการต่าง ๆ หรือข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายการเงินพรรคการเมืองนั้นมีที่มาที่ไปอย่างไร มีหลักการรับรองอย่างไร โดยสามารถอ้างอิงหลักการหรือมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ และมีการแจกแจง ยกตัวอย่างประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมการเงินพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การเมืองมีความโปร่งใส พรรคการเมืองมีความรับผิดชอบ ซึ่งการทำความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวเป็นการช่วยเสริมสร้างพลเมืองตื่นรู้อย่างเป็นธรรมชาติ ผลที่ได้จากคู่มือการเงินพรรคการเมืองฉบับนี้ก็คือ ทำให้ภาคประชาชนเข้าใจถึงหลักการและความสำคัญของการที่ภาคประชาชนจะได้ช่วยเข้ามาสร้างความโปร่งใส การตรวจสอบ และการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าคู่มือการจัดการเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองและรูปแบบการบริหารจัดการการเงินพรรคการเมืองของต่างประเทศ ต่างมีรูปแบบการจัดการและกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมือง ในกรณีของกรีซและองค์การระหว่างประเทศ เนื่องด้วยเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปและยังเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วยทำให้กฎหมายว่าด้วยการเงินพรรคการเมืองยังต้องสอดคล้องไปกับกฎหมายของสหภาพยุโรป และหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐ และความโปร่งใส ส่วนแคนาดาจากคู่มือจะเห็นว่ามีมาตรการที่เคร่งครัดกับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก และพยายามนำหลักดังกล่าวไปใช้จริง โดยที่ในคู่มือได้ยกตัวอย่างในหลายกรณีให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน อีกทั้งยังมีช่องทางการติดต่อและทำให้โอกาสในการแก้รายงานการเงินอีกด้วยในกรณีที่มีข้อผิดพลาด แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของกระบวนการเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถนำปฏิบัติใช้ได้จริง ไม่ยากเกินหรือมีขั้นตอนซับซ้อนเกินไป

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (2564) พบว่า กฎหมายของประเทศไทยค่อนข้างมีมาตรฐานในเรื่องการปฏิรูประบอบการเงินพรรคการเมือง โดยในส่วนของ*การกำหนดเพดานการบริจาคและลักษณะต้องห้าม* มีการให้รายละเอียดที่ค่อนข้างมากและสลับซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องของรายได้ และมีจำนวนมากกว่าเนื้อหาเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ผู้สนับสนุนรายใหญ่อันจะนำไปสู่การครอบงำทางการเมือง ในส่วนของ*เพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม* นั้นก็มีการกำหนดไว้ละเอียด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของพรรคการเมือง และอธิบายถึงบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในส่วนของ*การสนับสนุนจากภาครัฐ*นั้น ประเทศไทยได้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งภายใต้ระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองสามารถสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนให้ได้มากที่สุด ผ่านทางการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ซึ่งต้องจ่ายค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง) การได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการได้รับเงินที่ได้การแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และจำนวนของสาขาพรรคการเมือง และในเรื่องของการ*รายงานทางการเงิน*นั้น ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีการเงินต่าง ๆ รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ และระบุเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการส่งเอกสารต่าง ๆ และต้องมีบริษัทตรวจสอบบัญชีเป็นผู้รับรองรายงานทางการเงินในแต่ละปี

### ความท้าทายของระบบการเงินพรรคการเมืองในประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการเงินพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้วเราก็มักพบว่ามีความท้าทายอยู่หลายประการ ซึ่งขอแบ่งออกเป็น 4 มิติดังนี้

#### มิติที่ 1 การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม (donation bans and limits)

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายในการลดการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง เพราะโครงสร้างของกฎหมายพรรคการเมืองไทยก่อน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้ามของคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองไทยในอดีตจึงมักถูกครอบงำโดยเจ้าของพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน อย่างไรก็ตามในการกำหนดเพดานในลักษณะดังกล่าวกลับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการตั้งกฎระเบียบทางการเงินมากขึ้นไปเรื่อย ๆ แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาการครอบงำพรรค

การเมืองได้ จึงควรเน้นที่การสร้างความปลอดภัยทางการเงินมากกว่าการเพิ่มภาระเบียด และควรทำให้ภาระเบียดสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ควรจะเข้าใจธรรมชาติของพรรคการเมืองตั้งใหม่หรือพรรคขนาดเล็ก และควรช่วยให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนได้ง่ายมากขึ้น โดยเฉพาะการระดมทุนจากผู้สนับสนุนรายย่อย

## มติที่ 2 การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม (spending bans and limits)

ในมติที่สองได้แก่ การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้ามนั้นมีวัตถุประสงค์คือ ต้องการให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินด้วยความโปร่งใส พรรคเล็กและพรรคใหญ่ไม่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เพราะในอดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ยังไม่มีการขังข้อบังคับนี้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคที่มีทุนมากกับพรรคที่มีทุนน้อย แต่ในทางปฏิบัติแล้วในมตินี้ พรรคการเมืองยังคงสืบสานกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ ลดโอกาสในการที่พรรคการเมืองจะพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดค่าใช้จ่ายของตนเอง อันทำให้ลดทอนความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของพรรคการเมือง นอกจากนี้การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะทำให้ท้องถิ่นหรือท้องที่ที่มีความแตกต่างกันในลักษณะของภูมิศาสตร์และลักษณะของประชากรทำงานลำบาก จึงควรให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดค่าใช้จ่ายบางประการพร้อมไปกับการระดมความคิดเห็นกับตัวแทนพรรคการเมืองและภาคประชาสังคม

## มติที่ 3 การสนับสนุนภาครัฐ (public subsidy)

พรรคการเมืองยังต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในด้านการพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยเพิ่มเงินสนับสนุนจากภาครัฐและขยายมติการสนับสนุนจากภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันสามารถนำเงินไปพัฒนาการมีส่วนร่วมหรือทำกิจกรรมทางการเมืองได้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในด้านการพัฒนาองค์กรได้ และควรจะมีการพิจารณาสัดส่วนของเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อช่วยเหลือพรรคเล็กให้เติบโต การช่วยเหลือพรรคการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งในเรื่องของเทคโนโลยี การลดข้อจำกัดและต้นทุนของพรรคการเมือง เพื่อช่วยพรรคการเมืองขนาดเล็กประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ยังสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## มิตีที่ 4 รายงานทางการเงิน (financial reporting)

วัตถุประสงค์โดยดั้งเดิมของการรายงานทางการเงินนั้นคือ สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทางการเงินที่ผิดปกติของพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติบางพรรคการเมืองกลับมีการรายงานทางการเงินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากต้องการปกปิดการครอบงำของผู้สนับสนุนรายใหญ่ หรือการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง การรายงานทางการเงินควรจะทำให้ง่าย มีการแนะนำการรายงานทางการเงินอันเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้กับพรรคการเมืองในการทำงานเชิงการเมือง

### การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมือง

เงินกับการเมืองเป็นเหมือนดาบสองคม ซึ่งหมายความว่า ในคมหนึ่งเงินคือทรัพยากรในการขับเคลื่อนทางการเมือง ในการแสดงออกถึงความต้องการ แนวคิด แนวนโยบาย ความต้องการทางการเมือง ของคนในสังคม แต่ในอีกคมหนึ่งเงินในการเมืองก็เป็นโอกาสของการปิดกั้น กดทับ ใช้ในทางที่ผิด หากการควบคุมดูแลการใช้เงินในการเมืองมีช่องว่างที่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใช้ความได้เปรียบในการมีทรัพยากรในส่วนนี้บิดเบือนหรือบงการแสดงออกทางการเมืองของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น การเงินในการเมือง และการใช้เงินในการเมืองเป็นตัวสะท้อนคุณภาพของการเมืองของประเทศนั้น ๆ เป็นอย่างดี พรรคการเมืองและผู้สมัครจำเป็นต้องใช้เงินในการทำกิจกรรมทางการเมืองและการหาเสียง หน่วยงานกำกับดูแลก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการใช้เงินนี้มีกรอบกำหนดที่ไม่ได้ทำให้ใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบจนเกินไป

#### 1. การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมืองผ่านพรรคการเมือง

ข้อมูลที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองนั้น สรุปได้ว่า ข้อกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้นั้นยังมีปัญหาในหลายประการ แต่ด้วยขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้จึงไม่ได้มุ่งไปที่การปรับแก้กฎหมาย แต่จะเป็นการนำเสนอแนวทางของการอยู่กับสภาพปัจจุบัน ที่ต้องการให้พรรคการเมืองสามารถจัดการการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไปในทางเดียวกัน

จึงได้มีการสรุปเนื้อหาของคู่มือทางการเงินพรรคการเมืองเป็นแผ่นพับ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดพื้นฐานที่มาของกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ ทางการเงินการบัญชีของพรรคการเมือง 2) เอกสารที่จำเป็นต้องมีและต้องทำบันทึกในการทำการเงินและบัญชีพรรคการเมือง 3) การให้ข้อมูลว่าส่วนของข้อกำหนด

ทางเอกสารต้องมีอะไรบ้าง และรวมถึงข้อกำหนดด้านเวลาในการส่งเอกสาร 4) ข้อมูลการติดต่อที่จำเป็นในเรื่องการเงินและบัญชีพรรคการเมือง

## 2. การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมืองผ่านประชาชน

เป็นการร่างแนวทางการทำ infographic ที่เป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองโดยการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง โดยความพยายามสร้างเจตคติให้ประชาชนรู้สึกว่าการเมืองจะสามารถทำงานด้านการเมืองได้อย่างเป็นอิสระ และสมดุลได้โดยการไม่พึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่มากเกินไป และยังเป็นแรงผลักดันให้พรรคการเมืองสร้างฐานทางอุดมการณ์และฐานนโยบาย เพื่อที่จะใช้ประเด็นทั้งสองนี้เป็นฐานผลักดันให้ประชาชนสนับสนุนพรรคการเมือง

## ภาษาอังกฤษ

Aldrich, John. (1995). *Why Parties?: The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Angell, H. M. (1987). Duverger, Epstein and the Problem of the Mass Party: The Case of the Parti Québécois. *Canadian Journal of Political Science*, 20(2), 363–378.

Dalton, Russell J., David M. Farrell and Ian McAllister. (2013). *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Desposato, Scott W. (2003) "How Informal Institutions Shape the Legislative Arena." paper presented at the conference Informal Institutions and Politics in Latin America, University of Notre Dame, South Bend, Indiana, 25-26 April 2003.

Duverger, Maurice. (1954). *Political Parties*. London: Methuen.

Fisher, Justin and Todd A. Eisenstadt. (2004). "Introduction: Comparative Party Finance: What is to be Done?." *Party Politics*. 10(6): 619-626.

Fisher, Justin. (1999). "Party Expenditure and Electoral Prospects: A National Level Analysis of Britain." *Electoral Studies*. 18: 519-532. \_\_\_\_\_. (2002). "Next Step: State Funding for the Parties?." *Political Quarterly*. 73: 392-399.

Geddes, Barbara. (1991). "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review*. 85: 371-392.

Gidland, Gullan. (1991). "The Nature of Public Financing in Nordic States." in *The Public Purse and Political Parties*, edited by Matti Wiberg. Helsinki: Finnish Political Science Association, pp. 173-185.

Hardin, Russell. (1982). *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.



Hopkin, J. (2004). The problem with party finance : theoretical perspectives on the funding of party politics. *Party Politics*, 10(6).

International IDEA. (2014). "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on Political Finance". Available <<https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>> Accessed 20 February, 2021

\_\_\_\_\_. (2021). "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance". Available <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance> Accessed February, 20, 2021.

Jacobson, Gary C. (1990). "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments." *American Journal of Political Science*. 34: 334-362.

Johnston, Ron and Charles Pattie. (1995). "The Impact of Spending on Party Constituency Campaigns in Recent British General Elections." *Party Politics*. 1: 261-273.

Katz, Richard and Peter Mair. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*. 1: 5-28.

Lawson, Kay (1980). *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.

Mainwaring, Scott. (1998). "Party Systems in the Third Wave." *Journal of Democracy*. 9(3): 67-81

Nassmacher, Karl- Heinz. (1993). "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies." *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, edited by Arthur B. Gunlicks. Boulder, CO: Westview Press, pp. 233-67.

- \_\_\_\_\_. (2003). "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation" in *IDEA Handbook Funding of Political Parties and Election Campaigns*, edited by Reginald Austin, Maja Tjernström. Stockholm: International IDEA, pp. 139-155.
- OECD. (2018). Integrity in Political Finance in Greece. In OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action*. Massachusetts: Harvard University Press.
- OSCE's Office for Democratic Institutions. (2015). Handbook for the Observation of Campaign Finance. Organization for Security and Co-operation in Europe. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf>
- Paltiel, Khayyam Z. (1981). "Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms." in *Democracy at the Polls*, edited by David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney. Washington, DC: American Enterprise Institute, pp. 138-173.
- Pippa, Norris and Andrea Abel van Es. (eds.) (2016). *Checkbook Elections? : Political Finance in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, David (2002) "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil." *Journal of Politics*. 64(3): 845-63.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan. (1998). "Political Parties and the Changing Framework of German Electoral Competition." *Stability and Change in German Elections*, edited by Christopher Anderson and Carsten Zelle. Westport, CT: Praeger, pp. 301-322. \_\_\_\_\_. (2004). "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context." *Party Politics*. 10(6): 653-675.

- Schattschneider, E.E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Srivannabood, Punchada. (2012). Building Local Party Organization in Thailand. In D. Tomsa & A. Ufen (Eds.), *Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*. Routledge.
- Stokes, Susan. (1999). "Political Parties and Democracy." *Annual Review of Political Science*. 2 (1): 243-267.
- The Commissioner of Canada Elections. (2021). *Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents (EC 20231) – June 2021*. The Commissioner of Canada Elections.  
<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=pol/man/ec20231&lang=e>
- Ufen, Andreas. (2008). "Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand." *The Pacific Review*. 21(3): 327-350.
- Van Biezen, Ingrid (2000). "Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal." *Party Politics*. 6(3): 329-342.
- Witoolkiat, N., & Chambers, P. (2015). Political Party Finance in Thailand: Evolution, Reform and Control. *Critical Asian Studies*, 4, 611–640.

## ภาษาไทย

จรัสศักดิ์ ขำหรั่ง & สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2017). พัฒนาการพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2489-2550. วารสารรัชต์ภาคย์, 11(24), 27-39.

ณัชชาภัทร อมรกุล และอรุณสิทธิ์ พานแก้ว. (2562). ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ธนภัทร ปัจฉิมม์. (2562). การศึกษาองค์ประกอบ ตัวชี้วัด และแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดสรรเงินทุนพัฒนาพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น, 16(1).

พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์. (2558). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในประเทศไทยและอินโดนีเซีย: นำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองหรือคอร์รัปชัน. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. มหาวิทยาลัยมหิดล.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 (2560, 7 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 121 ก. หน้า 21-36.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560. (2560, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134. ตอนที่ 105. หน้า 1-41.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 30 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 121 ก. หน้า 21-36.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134. ตอนที่ 40. หน้า 1-90.

สุพิชญา ไชยวังสา. (2559). การศึกษาสภาพปัญหา การติดตามประเมินผล การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2564). คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง. สำนักกิจการพรรคการเมือง. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: กรุงเทพฯ.

ภาคผนวก

## 1. คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศแคนาดา

คู่มือการจัดการทางการเงินของพรรคการเมืองสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง (Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents) ถือเป็นคู่มือการจัดหาเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองของประเทศแคนาดาที่ออกมาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2563 หนังสือเล่มนี้ออกแบบมาเพื่อช่วยให้พรรคการเมือง หัวหน้าพรรค และตัวแทนของพรรคสามารถบริหารและจัดการการเงินพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยคู่มือดังกล่าวจะมีปรับปรุงและแก้ไขอยู่เสมอ ๆ ตามกฎหมายและขั้นตอนที่เปลี่ยนไป คู่มือดังกล่าวพยายามที่จะสรุปสาระสำคัญเดิมและประเด็นที่เปลี่ยนไปให้เข้าใจง่าย มีขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่ชัดเจน เว็บไซต์ ที่อยู่ อีเมล เบอร์โทรศัพท์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่พรรคการเมืองนั้น ๆ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมือง โดยในคู่มือดังกล่าวจะมีอยู่ด้วยกัน 14 บท โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

### *บทที่ 1 ว่าด้วยเรื่องระยะเวลาและขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง*

ในบทนี้มีรายละเอียดตั้งแต่องค์ประกอบ ระยะเวลาการยื่นเรื่องเสนอจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง การรับสมัครสมาชิกพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จำนวน และตำแหน่งที่ต้องมี ขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมืองจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 วิธีการสมัคร และแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ต้องกรอกลงไปให้ครบถ้วน โดยแบบฟอร์มเหล่านี้ถือเป็นการเอกสารพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการจัดตั้งพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบใบสมัคร ข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามสำหรับการยื่นเรื่องขอจัดตั้งพรรคการเมือง และถ้าหากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะแจ้งไปที่หัวหน้าพรรคเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไปให้เรียบร้อย

ขั้นตอนที่ 3 เงื่อนไขที่พรรคที่มีสิทธิจะสามารถลงสมัครเลือกตั้งได้ ระยะเวลาในการแจกแจงบัญชีการเงินของพรรค และข้อมูลที่เกี่ยวข้องรายละเอียดเรื่องการแบ่งเขตการเลือกตั้ง ประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในระบบแบ่งเขตและภูมิภาครวมถึงขั้นตอนและระยะเวลาการสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนการรวมพรรคการเมืองนั้น จะเป็นการกล่าวถึงขั้นตอนและรายละเอียดของการรวมพรรคการเมืองและเมื่อมีการรวมพรรคแล้วจะมีอะไรเกิดขึ้น ต้องรับผิดชอบหรือดำเนินการสิ่งใดเพิ่มเติม โดยพรรคที่มีการลงทะเบียนตั้งแต่ 2 พรรคขึ้นไป สามารถสมัครเลือกตั้งร่วมกันเป็นพรรคเดียวได้

นอกจากนี้ในบทที่ 1 ยังได้กล่าวถึง การยกเลิกการลงทะเบียนโดยสมัครใจและไม่สมัครใจของพรรคที่จดทะเบียนไว้อย่างละเอียดว่ามีกระบวนการและขั้นตอนอย่างไร อีกทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานการเงินและการส่งรายงานทางการเงินดังกล่าวซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการยื่นสมัครเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง โดยหากมีการส่งรายงานดังกล่าวผิดพลาด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ให้ไว้ การสมัครดังกล่าวอาจจะถูกยกเลิกได้ และในบทเดียวกันยังได้แจกแจงเหตุผลที่จะทำให้ถูกยกเลิกการสมัครในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย และกระบวนการยกเลิกการสมัครและหลังถูกยกเลิกการลงทะเบียนพรรคการเมือง

ส่วนระยะเวลาการส่งรายงานและการจัดทำตารางเวลาการดำเนินการต่าง ๆ โดยมีรายงานเหตุการณ์สำคัญของพรรคการเมือง เรื่องการลงทะเบียน การเลือกหัวหน้าพรรค การเสนอชื่อผู้สมัคร การเลือกตั้งทั่วไป งานระดมทุนที่มีการควบคุมซึ่งจัดขึ้นก่อนการเลือกตั้ง งานระดมทุนที่มีการควบคุมซึ่งจัดขึ้นในระหว่างการเลือกตั้งทั่วไป การลงทะเบียน อีกทั้งยังได้ยกตัวอย่างรายละเอียดการทำตารางเวลา เช่น การเผยแพร่ประกาศการระดมทุนของพรรค 5 วันก่อนระดมทุนจริง และสามารถระดมทุนได้ 30 วันหลังจากเริ่มประกาศจัดทำตารางกำหนดการรายงานบัญชีประจำปีของพรรคการเมือง เรื่องการเปลี่ยนแปลงข้อมูล ผลตอบแทนในแต่ละไตรมาส รายงานประจำปี

สำหรับตำแหน่งหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองมีการแจกแจงรายละเอียดและคุณสมบัติของตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ หัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่พรรค หัวหน้าตัวแทน ตัวแทนที่ลงทะเบียนและผู้สอบบัญชี

นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงข้อจำกัดของเงินบริจาค เงินกู้ และการค้าประกันเงินกู้ โดยได้ระบุรายละเอียดเงื่อนไขและข้อจำกัดของแหล่งที่มาต่าง ๆ ไว้ด้วย รวมถึงการโอนเงินและและทรัพย์สินที่ไม่ใช่เงินด้วย

## *บทที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการบริจาค*

ในบทนี้ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการบริจาคคืออะไร บริจาคได้มากน้อยแค่ไหน การบริหารเงินบริจาคจะต้องทำอย่างไรบ้าง โดยบริจาคหมายถึงเงินบริจาคหรือการบริจาคทรัพย์สิน หรือการบริการที่ไม่ใช่ตัวเงิน ส่วนสิ่งที่เรียกว่ามูลค่าทางการค้าซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริจาคสิ่งที่ไม่ใช่เงิน เพราะจะต้องทำการบันทึกตามมูลค่าทางการค้าของสิ่งดังกล่าว อีกทั้งในบทนี้ยังได้ระบุถึงบุคคลหรือองค์กรที่สามารถบริจาคได้และบริจาคได้เท่าใดและใครไม่สามารถบริจาคได้บ้าง นอกจากนี้ยังมีตารางแสดงถึงข้อจำกัดในการบริจาคเงิน การกู้ยืม และการค้าประกันเงินกู้ โดยบอกรายละเอียด และข้อยกเว้นเกี่ยวกับหัวข้อดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดของการจ่ายค่าแรงอาสาสมัครทั้งในรูปแบบตัวเงินหรือของขวัญหรือในรูปแบบของการเลี้ยงขอบคุณว่าแต่ละรูปแบบมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดอะไรบ้าง ค่าธรรมเนียมการประชุม การสนับสนุน การโฆษณาและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ประสานงาน โดยที่แรงงานอาสาสมัครสำหรับแคนาดา ไม่นับว่าเป็นการบริจาคและยังระบุถึงคุณสมบัติของการเป็นอาสาสมัครด้วย สำหรับค่าธรรมเนียมการประชุมพรรค การให้การสนับสนุนหรือการโฆษณา และกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้อื่นสามารถนับได้ว่าเป็นการบริจากรูปแบบหนึ่งและพูดถึงเงื่อนไขของการประสานงานกิจกรรมดังกล่าว รวมถึงยกตัวอย่างการกระทำใดไม่นับเป็นการบริจาค

ในส่วนของข้อกำหนดและรูปแบบใบเสร็จรับเงินบริจาคแบบไม่เปิดเผยตัวตนและข้อห้ามของการบริจาค โดยในบทดังกล่าวได้ทำตารางการจัดการเงินบริจาค หากไม่เปิดเผยตัวตนก็จะมีข้อกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำในการบริจาคและได้ทำตารางสรุปประเด็นสำคัญบางประการเกี่ยวกับการรับบริจาคและการออกใบเสร็จ โดยแจกแจงว่าหากได้รับเงินจากส่วนไหน ควรจะมีข้อมูลอะไรบ้าง และควรจัดการกับเงินนั้นอย่างไร บันทึกค่าใช้จ่ายอย่างไร นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงการบริจาคผ่านสกุลเงินดิจิทัลที่มีการกำหนดมูลค่าทางการค้าอย่างไร บันทึกการทำธุรกรรมแบบใด ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการการออกใบเสร็จรับเงินบริจาคผ่านสกุลเงินดิจิทัล และให้กำหนดวันที่จะมีการบริจาคโดยมีตารางอธิบายถึงวิธีการบริจาคใด ควรบันทึกว่าบริจาควันไหน เช่น หากบริจาคทางไปรษณีย์ก็ให้บันทึกวันที่ประทับตราลงบนซองจดหมาย แจกแจงถึงข้อจำกัด เงื่อนไขใด ๆ ที่ไม่สามารถบริจาคได้ และถ้าหากผู้สมัครจะรับเงินบริจาคทางออนไลน์ สามารถทำได้โดยเป็นสื่อกลางเท่านั้น และยังได้อธิบายว่าในการเป็นคนกลางนั้นสามารถทำอะไรได้บ้างและไม่ได้บ้าง

### *บทที่ 3 การกู้ยืมเงิน การรายงานเงินกู้ และดอกเบี้ย*

ในบทนี้ครอบคลุมหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการขอสินเชื่อ ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่หัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคจะต้องจัดการ โดยสามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงิน สมาคมที่จดทะเบียนและจากบุคคล รวมถึงประเภทสินเชื่อและรายละเอียดของสินเชื่อ ได้แก่ เงินกู้อะยะยาว เงินกู้ตามความต้องการ และวงเงินสินเชื่อ อีกทั้งระบุถึงข้อมูลที่หัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคต้องรายงาน และอธิบายถึงวิธีการคำนวณเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ การชำระคืนเงินกู้

ในบทนี้ได้มีการแนะนำว่าใครบ้างที่เป็นคนจัดการเรื่องเงินกู้และแจ้งว่าสถาบันการเงินจะเรียกเก็บดอกเบี้ยเท่าไรและอย่างไรบ้าง โดยมีการยกตัวอย่างให้เห็นอย่างชัดเจน แจ้งรายละเอียดที่หัวหน้าพรรคหรือ



ตัวแทนพรรคต้องรายงานข้อมูลและอธิบายวิธีการคำนวณเงินกู้ ถ้าหากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากบุคคลที่ไม่ได้ทำธุรกิจกู้ยืมเงินต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาด หัวหน้าหรือตัวแทนพรรคจะต้องบันทึกว่าเป็นเงินสมทบ

#### บทที่ 4 การโอน

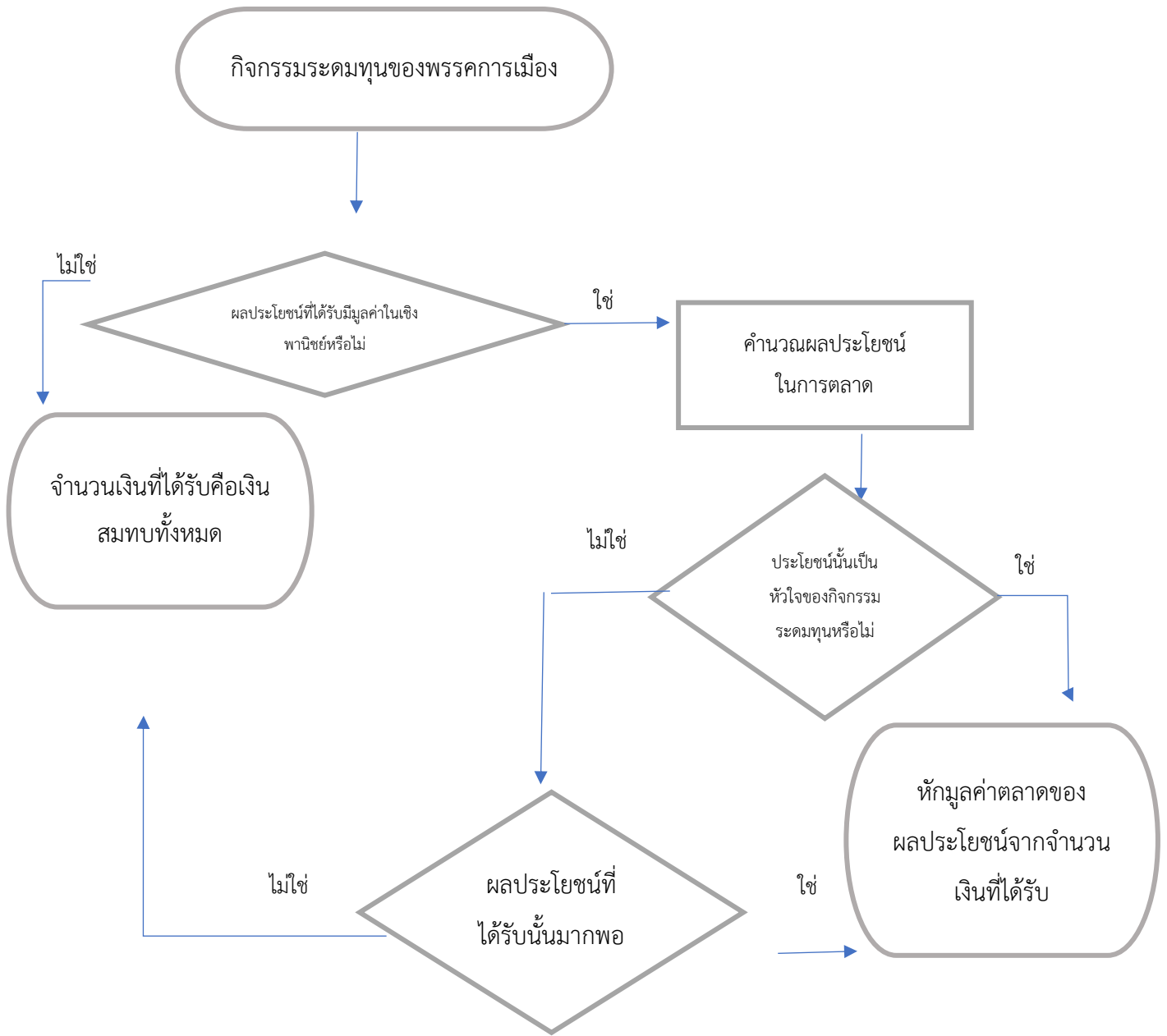
โดยส่วนใหญ่หมายถึงการโอนเงิน แต่ถ้ามีการโอนสิ่งที่ไม่ใช่เงินก็จะนับเป็นการโอนทรัพย์สินหรือการบริการและอนุญาตให้โอนเงินระหว่างหน่วยงานทางการเมืองที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สิ่งที่ไม่สามารถโอนได้คือค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนของผู้สมัคร

ในส่วนของจัดการการโอนระหว่างพรรคการเมืองมีแค่เฉพาะหัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่สามารถรับการโอนในนามพรรคได้ มีการระบุว่ารับโอนทรัพย์สิน การบริการ และเงินทุนจากใครได้บ้าง อีกทั้งในบทนี้ยังได้ระบุถึงใครบ้างที่ไม่สามารถรับการโอนในนามพรรคได้ โดยที่พรรคการเมืองสามารถโอนเงิน ทรัพย์สิน และการบริการไปยังหน่วยงานทางการเมืองใดได้บ้างและการโอนต้องคำนึงถึงสิ่งใดบ้าง

#### บทที่ 5 การระดมทุน

ในบทนี้เป็นการอธิบายว่าเงินจากกิจกรรมใด ๆ ที่มาจากการระดมทุนถือว่าการบริจาค อธิบายค่าใช้จ่ายในการระดมทุนว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างไร การกำหนดจำนวนเงินบริจาค เมื่อผู้บริจาคได้รับผลประโยชน์ การอธิบายถึงมูลค่าที่เหมาะสมและยุติธรรมสำหรับการระดมทุนและเมื่อใดที่จะบอกว่าเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ผลประโยชน์นั้นจะเป็นเรื่องสำคัญเมื่อถึงขั้นตอนใด ค่าใช้จ่ายใดบ้างที่เป็นข้อยกเว้นจากการเลือกตั้ง การระดมทุนจะหาได้จากจัดกิจกรรมอะไรได้บ้าง เช่น การจัดจำหน่ายสินค้า เช่น ปากกาหรือเสื้อยืด และกิจกรรมใดไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเรียกรายเงินบริจาคโดยตรง

นอกจากนี้ในบทดังกล่าวยังได้ระบุถึงการจัดทำตารางกำหนดการต่าง ๆ สำหรับการระดมทุนต้องมีกำหนดการก่อนวันระดมทุน วันระดมทุน และหลังจากวันที่มีการระดมทุน โดยพรรคการเมืองจะดำเนินการอะไรบ้างเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการระดมทุน สิ่งไหนสามารถทำอะไรได้และทำไม่ได้ เช่น การประมูล การระดมทุนที่มีการจำหน่ายตั๋วและไม่มีตั๋ว มีเงื่อนไขใดบ้าง เป็นต้น



ภาพที่ 4 แผนผังการระดมทุนของพรรคการเมือง แคนาดา

### บทที่ 6 ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จดทะเบียน

บทนี้กล่าวถึงการดูแลเงินของพรรคการเมืองและการรายงานผล สำหรับการบริจาคและการโอนเงินหรือทรัพย์สิน เมื่อทรัพย์สินถูกนำไปใช้จะนับมูลค่าอย่างไร โดยมีการทำตารางแจกแจงให้เห็นและเน้นย้ำว่าต้องรายงานการโอนเงินหรือบริการทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงมูลค่าทางการค้าด้วย ใครสามารถรับผิดชอบและจ่ายค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่สามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของพรรค หรือมีข้อยกเว้นว่าคุณคนที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากหัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเงินในนามของพรรคได้ อีกทั้งยังได้ระบุถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคและการโอนเงินที่ไม่ใช่ตัวเงินต้องเก็บใบแจ้งหนี้อะไรบ้างและอย่างไร ค่าธรรมเนียมผู้ตรวจสอบบัญชี การชำระคืนและการรายงานการเรียกร้องที่ค้างชำระ

### บทที่ 7 ระเบียบหรือแนวทางสำหรับการหาเสียงของพรรคการเมือง

บทนี้กล่าวถึงระเบียบหรือแนวทางสำหรับการหาเสียงของพรรคการเมือง ตั้งแต่ที่ดำเนินการในช่วงก่อนเลือกตั้ง วิธีการจัดการค่าใช้จ่าย การหาเสียงในรูปแบบใดที่ทำได้และการหาเสียงรูปแบบใดที่ผิดกฎหมาย ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการหาเสียง เช่น การกำหนดชื่อพรรค โลโก้พรรค เป็นต้น นอกจากนี้ยังระบุถึงการหาเสียงบนอินเทอร์เน็ตว่าสามารถทำอะไรได้บ้างและไม่ได้บ้าง เช่น สามารถระบุวิดีโอที่โพสต์ได้ฟรีใน YouTube Instagram และข้อมูลบนเว็บไซต์นั้นต้องสอดคล้องกฎหมายอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่า พรรคการเมืองต้องเตรียมอะไรบางอย่างเพื่อการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการหาเสียง และระยะเวลาสำหรับการจัดทำรายงาน สำหรับค่าใช้จ่ายในช่วงหาเสียง ต้องแจกแจงอย่างไร มีข้อจำกัดอะไรบ้าง การหาเสียงเริ่มขึ้นช่วงไหนและมีเวลาหาเสียงเท่าไรและต้องรายงานอย่างไร อีกทั้งยังได้ระบุถึงการหาเสียงแบบกลุ่มที่ดำเนินการโดยสมาคมเขตการเลือกตั้งในนามของพรรคต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการหาเสียงแบบเดียวกับพรรคการเมืองและต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากตัวแทนของพรรคการเมือง

### บทที่ 8 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ในบทนี้เป็นการอธิบายถึงวิธีการคำนวณ ข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การเบิกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งโดยทั่วไป (การโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การเข้าถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเดินทาง ฯลฯ)

รายการใช้จ่ายใดที่เข้าข่ายหรือไม่เข้าข่ายค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ข้อห้ามของการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น ห้ามหาเสียงกับประชาชนในวันเลือกตั้ง ไม่ให้แจกจ่ายแผ่นพับ หรือการโพสต์ข้อความลงอินเทอร์เน็ตในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย

มีแนวทางในการคำนวณค่าใช้จ่ายทั่วไปจากเว็บไซต์และผ่านสื่อต่าง ๆ โดยที่เว็บไซต์เปิดใหม่กับเว็บไซต์ที่มีอยู่แล้วก็จะมี ความแตกต่างกัน การทำแบบสำรวจหรือการวิจัย ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าตอบแทนสำหรับพนักงานของพรรค การเริ่มค่าใช้จ่ายในการสื่อสารในช่วงเลือกตั้งว่าจะถูกนับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งได้เมื่อใด และการคำนวณค่าใช้จ่ายสำหรับการผลิตและการจัดจำหน่ายสื่อ โดยมีการยกตัวอย่างการคำนวณให้อย่างละเอียด ในกรณีที่ป้ายหาเสียงชำรุด ถูกทำลาย หรือถูกขโมย หากพรรคได้รับการกระทบดังกล่าวต้องรายงานค่าใช้จ่ายของป้ายที่เสียหายและระบุสถานที่ที่ป้ายนั้นเสียหาย อีกทั้งต้องแจ้งความ และเก็บหลักฐานเกี่ยวกับการโจรกรรมไว้ด้วย สำหรับการใช้จ่ายที่มิได้อยู่ เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าใช้จ่ายทรัพย์สินทางปัญญาของพรรค ทรัพย์สินของพรรค ป้ายมือสอง ที่พรรคจะเอามาใช้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป ต้องมีการบันทึกเป็นมูลค่าเชิงพาณิชย์ในปัจจุบันด้วย

#### *บทที่ 9 ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลและข้อกำหนดสำหรับการจัดทำรายงานของพรรคการเมือง*

ในบทนี้กล่าวถึงค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล โดยจะบอกว่า ค่าใช้จ่ายใดที่นับหรือค่าใช้จ่ายใดที่ไม่นับเป็นการเข้าถึงข้อมูล ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงโดยทั่วไป (เว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงได้ การตีความภาษามือ ผลิตภัณฑ์ การสื่อสาร การก่อสร้าง และการปรับปรุง) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ทำให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงพรรคได้

#### *บทที่ 10 การทำงานกับหน่วยงานอื่น*

ในบทนี้กล่าวถึงวิธีการทำธุรกรรมเมื่อพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ใช้ร่วมกันหรือแบ่งปันค่าใช้จ่ายกับองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้สมัครระหว่างการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ เป็นทรัพย์สินหรือบริการที่จัดหาให้กับหน่วยงานทางการเมืองอื่น ข้อห้ามการโอนค่าใช้จ่าย และกิจกรรมที่ใช้ร่วมกันทั่วไป (ทัวร์ผู้นำการหาเสียงโดยสมาชิกรัฐสภาหรือผู้สมัคร)

### บทที่ 11 สิ่งที่พรรคควรพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนทางการเงินเมือง

บทนี้กล่าวถึงในกรณีที่พรรคการเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลที่สามในช่วงก่อนการเลือกตั้งและช่วงการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการห้ามสมรู้ร่วมคิดกับบุคคลภายนอกในช่วงก่อนการเลือกตั้งและช่วงการเลือกตั้ง มีการให้คำจำกัดความว่า บุคคลที่สามคือใครและข้อห้ามที่ไม่ให้พรรคการเมืองสมรู้ร่วมคิดกับบุคคลที่สาม และยกตัวอย่างการสมรู้ร่วมคิดกับบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกพรรค

### บทที่ 12 การเงินของการสรรหาผู้นำพรรคการเมืองและการแต่งตั้ง

บทนี้กล่าวถึงกฎ ค่าธรรมเนียม และรูปแบบการสนับสนุนในการสรรหาและการเสนอชื่อ รวมถึงการรายงานผลของการสรรหา

### บทที่ 13 รายงานการเงินที่พรรคการเมืองต้องกรอก

เป็นบทที่กล่าวถึงรายงานการเงินที่พรรคการเมืองต้องกรอก และส่งตามเวลาที่กำหนด โดยระบุถึงระยะเวลาในการจัดทำและจัดส่งรายงานการเงิน รายละเอียดและเอกสารสำคัญที่ต้องแนบไป หากมีการแก้ไขรายงานเมื่อจัดส่งไปแล้วต้องทำหนังสือชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขด้วย แต่หากพรรคการเมืองไม่สามารถส่งรายงานทางการเงินประจำปีในเวลาที่กำหนดได้ หัวหน้าพรรคหรือตัวแทนพรรคต้องยื่นคำร้องเพื่อส่งรายงานภายในระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น โดยในส่วนนี้ได้แจ้งเป็นตารางว่าจะส่งเอกสารอย่างไร เช่น

กำหนดส่ง	เอกสารที่จะต้องใช้	คำอธิบาย	ผู้รับผิดชอบ
6 เดือนหลังจากที่ได้รับ การรับรองการจัดตั้ง พรรคการเมือง	บัญชีแสดงสินทรัพย์ของ พรรคการเมือง (EC 20232)	เอกสารที่แสดงสินทรัพย์ ของพรรคการเมือง ก่อนที่พรรคการเมือง จะได้รับการรับรอง การจัดตั้ง	หัวหน้าพรรค

ตาราง 6 ตัวอย่างระยะเวลาและรายละเอียดในการส่งรายงานทางการเงิน

เอกสารที่ต้องใช้	การขยาย ระยะเวลา	การขยาย ระยะเวลา เพิ่มเติม	การ ขยาย เวลา จากศาล
<b>การแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายประจำปี</b>			
ส่งต้นฉบับที่ได้รับการรับรองจากผู้ตรวจบัญชี	ได้	ไม่ได้	ได้
ชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขโดยพรรคการเมือง	ได้	ได้	ไม่ได้
ชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขโดย กกต.	ไม่ได้	ไม่ได้	ไม่ได้
<b>ผลการเลือกตั้งทั่วไป</b>			
ส่งต้นฉบับที่ได้รับการรับรองจากผู้ตรวจบัญชี	ได้	ไม่ได้	ได้
ชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขโดยพรรคการเมือง	ได้	ได้	ไม่ได้
ชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขโดย กกต.	ไม่ได้	ไม่ได้	ไม่ได้
<b>การรายงานผลการระดมทุน</b>			
ส่งต้นฉบับ	ได้	ไม่ได้	ได้
ชี้แจงส่วนที่แก้ไขและเหตุผลที่แก้ไขโดยพรรคการเมือง	ได้	ได้	ได้

ตาราง 7 ตัวอย่างรายละเอียดการขอขยายระยะเวลาการส่งรายงานการเงินพรรคการเมือง

#### บทที่ 14 การชำระเงินคืน

บทนี้อธิบายถึงวิธีที่พรรคการเมืองมีสิทธิได้รับเงินคืนในการเลือกตั้งซึ่งจะจ่ายให้หลังการเลือกตั้ง วิธีการคำนวณเงินคืน ใครมีสิทธิได้รับการชำระเงินคืนและมีคุณสมบัติอะไรบ้าง และในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองเกินกว่าที่กำหนดไว้จะต้องชำระเงินคืนอย่างไร

## 2. คู่มือการเงินพรรคการเมืองประเทศกรีซ

ในส่วนของคู่มือการจัดการทางการเงินสำหรับประชาชนทั่วไปนั้น ได้ทำการศึกษาจาก “Integrity in Political Finance in Greece” ของประเทศกรีซ ซึ่งเป็นคู่มือที่นำเสนอข้อเสนอแนะว่าด้วยความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 5 บท

ในส่วนแรกของรายงานนี้อธิบายถึงการเงินในการเมืองว่า “เป็นดาบสองคม” เงินเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของกระบวนการประชาธิปไตย ที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถแสดงความคิดเห็นและกิจกรรมต่าง ๆ ที่แสดงออกถึงผลประโยชน์ทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตามหากการจัดการเงินทุนของพรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการควบคุมและตรวจสอบอย่างเพียงพอ เงินนั้นอาจไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของพรรคหรือในกิจกรรมอื่นที่ไม่เหมาะสม

ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจในด้านการเงินพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทั้งในองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานนิติบัญญัติ กลุ่มประชาสังคม และนักวิชาการ โดยมีหลักการที่เห็นพ้องตรงกันหลายประการเกี่ยวกับเป้าหมายที่จะบรรลุการควบคุมการเงินพรรคการเมือง แต่ในทางตรงกันข้าม การบังคับใช้กฎหมายการเงินพรรคการเมืองได้รับความสนใจน้อยลงและมีงานวิจัยเชิงประจักษ์น้อยมากเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนของแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ แม้ว่าการออกกฎหมายที่ดีจะมีความสำคัญต่อระบบการเงินทางการเมืองที่แข็งแกร่ง แต่ถ้าไม่มีการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็ไม่เป็นผล

ในกรีซการระดมทุนของพรรคการเมืองได้รับการตรวจสอบเมื่อไม่นานมานี้ เนื่องจากมีข้อกล่าวหาหลายประการเกี่ยวกับการใช้เงินทุนทางการเมืองในทางที่ผิดโดยนักการเมืองอาวุโสและพรรคการเมือง โดยในแผนปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (National Anti-Corruption Action Plan: NACAP) ของกรีซระบุว่า การจัดหาเงินทุนทางการเมืองเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการปฏิรูป รัฐบาลได้พยายามในการปรับกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ในรายงานดังกล่าวจะให้แนวทางในการเสริมสร้างระบบประชาธิปไตยทางการเงินของกรีซว่าเป็นการจัดการกับความท้าทายในการใช้กฎหมายการเงินพรรคการเมืองและเสนอเครื่องมือเพื่อที่จะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำเสนอข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับวิธีการพัฒนากรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับพรรคและการหาเสียงเลือกตั้ง ที่จำเป็นต้องให้คำแนะนำที่ชัดเจนแก่ผู้ที่จะต้องตีความและบังคับใช้กฎหมาย

ในท้ายที่สุดไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหน่วยงานกำกับดูแลหรือตุลาการ ดังนั้นในระหว่างขั้นตอนการร่าง จึงควรประเมินความสามารถในการบังคับใช้และข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ โดยปัจจัยที่ต้องพิจารณา ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ การระบุวัตถุประสงค์ชัดเจนทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถตัดสินใจได้ในกรณีที่มีความขัดแย้งในกฎหมาย การพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายรวมถึงว่ามีช่องโหว่ทางกฎหมายที่จะทำให้ง่ายต่อการหลีกเลี่ยงกฎหมายและ/หรือบ่อนทำลายกฎหมายการเงินพรรคการเมืองไม่ว่ากรอบกฎหมายจะให้วิธีการที่จำเป็นในการตรวจจับการละเมิดกฎหมายหรือไม่

แม้ว่าจะได้มีความพยายามปรับปรุงกฎระเบียบด้านการเงินพรรคการเมือง แต่ก็คงยังมีเรื่องท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้มั่นใจในความโปร่งใสของผู้บริจาค การปฏิบัติตาม การกำกับดูแลการหาเสียง การใช้จ่ายของพรรคการเมือง และการลงโทษอย่างทันที่ ด้วยเหตุนี้รายงานนี้จึงนำเสนอคำแนะนำที่เป็นประโยชน์หลายประการสำหรับการเสริมสร้างความสมบูรณ์ของการจัดหาเงินทุนทางการเมืองในกรีซ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฐานข้อมูลสาธารณะจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถเปิดเผยข้อมูลได้กว้างขึ้นในรูปแบบที่เป็นมิตรกับผู้ใช้และสำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อสาธารณะในภายหลัง

#### *บทที่ 1 องค์ประกอบของระบบการกำกับดูแลการเงินทางการเมือง*

ในบทนี้เป็นบทที่กล่าวถึงองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับความโปร่งใสของการเงินพรรคการเมือง ได้แก่ (1) ด้านอุปทานหรือเงินทุนที่รัฐจัดสรรให้และรายได้ที่มอบให้โดยบุคคลและนิติบุคคลให้กับพรรคการเมือง โดยเสนอให้มีการควบคุมการจัดหาเงินทุน ควรพิจารณาอย่างรอบคอบกับระบบการระดมทุนก่อนการเลือกตั้งซึ่งตรงข้ามกับการชำระหนี้คืนหลังการเลือกตั้ง ซึ่งมักจะทำให้พรรคการเมืองใหม่ที่มีขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ด้านอุปสงค์หรือการควบคุม เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายของพรรคการเมือง โดยเสนอให้ควบคุมรายจ่าย กฎหมายต้องกำหนดแนวคิดเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างชัดเจน กล่าวคือประเภทของกิจกรรมที่ครอบคลุมจะต้องชัดเจนและกำหนดระยะเวลาของการหาเสียงเพื่อให้แน่ใจว่าวงเงินการใช้จ่ายมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีความชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายของใครอยู่ภายใต้ขีดจำกัด ข้อจำกัดที่ดีที่ควรใช้กับทุกคนที่มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (เช่น พรรคการเมืองผู้สมัครและผู้หาเสียงที่ไม่ใช่พรรค) ควรกำหนดไว้ในระดับเดียวกัน นอกจากนี้ข้อจำกัดด้านรายจ่ายแล้วบางประเทศยังมีการห้ามใช้จ่ายรายการบางประเภทด้วยที่พบบ่อยที่สุดคือการห้ามใช้ทรัพยากรของรัฐในทางที่ผิด ข้อห้ามในการโฆษณา



ทางสื่อและกิจกรรมการซื้อคะแนนเสียง ซึ่งแนวคิดนี้เป็นรากฐานที่ควรมี คือ “การแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างรัฐและพรรคการเมือง”

(3) ความโปร่งใสเกี่ยวกับสถานที่ที่พรรคต่าง ๆ ได้รับเงินทุนและวิธีการใช้จ่าย โดยเสนอว่าควรตั้งกฎเรื่องความโปร่งใสขึ้นมา เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาระบบการเงินทางการเมือง อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ที่พรรคและผู้สมัครรับเงินและวิธีที่พวกเขาใช้จ่ายไปควรได้รับการตรวจสอบ ควรกำหนดให้รายงานตรงเวลามีรายละเอียดครอบคลุมและเข้าใจได้และจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอที่จะมานำเสนอในลักษณะที่ช่วยให้สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดได้อย่างมีความหมาย ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการรายงานอีกด้วย อีกทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าข้อมูลที่รายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแลจะเปิดเผยต่อสาธารณะมากน้อยเพียงใดเมื่อใดและในรูปแบบใด อาจมีการใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการป้อนการส่งและการตรวจสอบข้อมูลที่จะรายงาน



ภาพที่ 5 ความโปร่งใสด้านการเงินทางการเมือง

(4) ความต้องการกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ องค์ประกอบสุดท้ายของระบบการควบคุมการเงินพรรคการเมืองคือความต้องการกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายและมีการลงโทษที่บังคับใช้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม การจัดสรรการกำกับดูแลส่งต่อศาล หน่วยงานตรวจสอบของรัฐหรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญ โดยหน่วยงานกำกับดูแลต้องเป็นกลาง เป็นอิสระ และมีทรัพยากรที่เพียงพอ ไม่ว่าหน่วยงานใดจะรับผิดชอบในการกำกับดูแล หน่วยงานกำกับ

ดูแลจำเป็นต้องมีอำนาจ นโยบาย บุคคล และขั้นตอนที่เหมาะสมในการทำงาน ที่สำคัญต้องมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จ การลงโทษอาจมีตั้งแต่การลงโทษทางปกครอง การดำเนินการแก้ไขที่จำเป็น การยึดเงินทุนสาธารณะ การยกเลิกการลงทะเบียนและ/หรือการลงโทษทางอาญา วัตถุประสงค์ของการลงโทษควรทำเพื่อแก้ไขการกระทำผิดลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้ได้รับประโยชน์จากการกระทำผิดและยับยั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎในอนาคต

### บทที่ 2 หลักการสำคัญและมาตรฐานสากล

บทนี้กล่าวถึงบริบทและความเป็นมาของหลักการสำคัญเหล่านี้โดยเน้นประเด็นด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสากลและให้ตัวอย่างแนวทางที่ใช้กันทั่วไปเพื่อให้มั่นใจว่าแต่ละข้อได้รับความเคารพอย่างเต็มที่ โดยในบทนี้ได้แสดงตารางและหลักการสำคัญที่สนับสนุนการเงินทางการเมืองในยุโรป โดยดูจากความเท่าเทียมกันของแหล่งเงินทุน ความเท่าเทียมกันในข้อจำกัดด้านรายจ่าย ความโปร่งใส และความรับผิดชอบว่ามีปัญหาด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างไร มาตรฐานสากลและยุโรป เป็นอย่างไร แนวทางในการหาทางออกเป็นอย่างไร ในแต่ละหัวข้อ

หลักการสำคัญของการเงินพรรคการเมือง			
หลักการ	ประเด็นควบคุม	มาตรฐานในระดับโลก	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง
ความเท่าเทียมที่มาของเงินอุดหนุน	กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง	สภายุโรป: ทั้งรัฐและพลเมืองมีสิทธิสนับสนุนพรรคการเมือง รัฐควรให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การสนับสนุนจากรัฐ โดยจำกัดให้สมเหตุสมผล การสนับสนุนจากรัฐอาจเป็นการเงินควรใช้เกณฑ์ที่เป็นกลาง ยุติธรรม และสมเหตุสมผลในการกระจายการสนับสนุนของรัฐ รัฐควรประกันว่าการสนับสนุนจากรัฐและ/หรือพลเมืองจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับความเป็นอิสระของพรรคการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักการที่เป็นธรรมในการคำนวณและการกระจายเงินอุดหนุนจากรัฐ</li> <li>● กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันทางเพศ</li> <li>● กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมทางชาติพันธุ์</li> </ul>

ตาราง 8 หลักการที่สำคัญในการสนับสนุนการเงินทางการเมือง

### บทที่ 3 การพัฒนากรอบกฎหมายที่มั่นคง

ในบทนี้เสนอว่ามีปัจจัยชี้้นำหลายประการที่ต้องพิจารณาเมื่อออกแบบกรอบกฎหมายที่มั่นคงสำหรับเรื่องการเงินทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ประการแรก ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับสิ่งที่กฎหมายนี้ออกแบบมาเพื่อให้บรรลุผล หากเป้าหมายคือ เพื่อให้แน่ใจว่าพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาทางการเงินที่เหมาะสม เช่นอนุญาตให้ผู้บริจาคบริจาคเงินจำนวนมากและกำหนดเกณฑ์ที่ขั้นต่ำของเงินในส่วนของการเปิดเผยการบริจาคต่อสาธารณะ โดยเชื่อว่าผู้บริจาคมีแนวโน้มที่จะบริจาคมากกว่า หากตัวตนของพวกเขาถูกป้องกันจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของสาธารณชน

ประการที่สอง ข้อเสนอทางกฎหมายใด ๆ ควรได้รับการประเมินความสามารถในการบังคับใช้ในระหว่างขั้นตอนการร่าง มีหลายแง่มุมของการบังคับใช้ที่ต้องพิจารณา ประการแรก คือมีช่องโหว่ทางกฎหมายหรือไม่ที่จะทำให้ง่ายต่อการหลีกเลี่ยงกฎหมายและ/หรือบ่อนทำลายวัตถุประสงค์ของกฎหมายการเงินพรรคการเมือง ประการที่สอง คือกรอบของกฎหมายให้วิธีการที่จำเป็นในการตรวจจับการละเมิดกฎหมายหรือไม่ และประการที่สาม คือหน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจตามกฎหมายเพียงพอหรือไม่ในการตรวจจับ/สอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องการไม่ปฏิบัติตามอย่างเหมาะสม ในประเทศที่หน่วยงานกำกับดูแลมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจจับและ/หรือสอบสวนความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องได้รับอำนาจในการแสวงหาข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนั้นตัวกฎหมายยังต้องจัดเตรียมวิธีการแก้ไขสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อใช้เมื่อการตอบสนองต่อคำร้องขอข้อมูลไม่ได้เกิดขึ้น

ประการที่สาม สิ่งสำคัญคือต้องเน้นว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการเลือกตั้งเป็นหลัก ระบบการกำกับดูแลจึงควรกำหนดภาระให้พวกเขาน้อยที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ กฎระเบียบควรเรียบง่ายและเข้าใจได้เพื่อให้สามารถสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติตามได้ ตัวอย่างเช่น การออกแบบแพลตฟอร์มดิจิทัลและมาตรฐานสำหรับการรายงานการเงินทางการเมืองของสหราชอาณาจักร

### บทที่ 4 การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

โดยในบทนี้ได้เสนอ 6 ขั้นตอนว่าด้วยการดำเนินการตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมืองที่จะทำให้การกำกับดูแลการเงินพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการเงินทางการเมืองมีมากมายและความสำคัญที่ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของตัวเลือกการกำกับดูแลระบบการเลือกตั้งและการปกครองของประเทศ และบริบททางการเมือง อย่างไรก็ตามมีแนวทางปฏิบัติด้านกฎระเบียบที่ดีที่สามารถนำไปใช้หรือสามารถปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ส่วนใหญ่ได้

(2) การกำหนดหลักการและวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุม แม้ว่าฟังดูเหมือนเป็นงานง่าย แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นเรื่องที่ท้าทายซึ่งสำหรับการเลือกตั้งเสรีที่สนับสนุนประชาธิปไตยที่ดี ควรมี (1) ความน่าเชื่อถือประชาชนควรสามารถไว้วางใจวิธีการเลือกตั้งและระบบการเงินทางการเมืองของเราได้ (2) การมีส่วนร่วมควรเป็นเรื่องตรงไปตรงมา สำหรับประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและระบบการเงินทางการเมืองของเรา ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียงหรือการหาเสียงและประชาชนควรมั่นใจว่าการนับคะแนนของพวกเขาจะเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

(3) ไม่มีอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม ไม่ควรมีอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในวิธีการเลือกตั้งและระบบการเงินทางการเมืองของเรา ควรกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการใช้เงินทางการเมือง เพื่อความโปร่งใสในพรรคและการเงินสำหรับการเลือกตั้งควรมีการปฏิบัติตามระดับสูงเพื่อให้ประชาชนมั่นใจ

(4) เอกสารนโยบายการปฏิบัติงาน เครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความสอดคล้องและเป็นกลางคือการพัฒนาและเผยแพร่กรอบนโยบายที่หน่วยงานกำกับดูแลจะปฏิบัติตามในการปฏิบัติหน้าที่ นโยบายการปฏิบัติงานอาจรวมถึง (1) นโยบายการเก็บรักษาเอกสาร เอกสารใดบ้างที่หน่วยงานกำกับดูแลจะเก็บรักษาและระยะเวลา (2) นโยบายการเปิดเผยข้อมูล ข้อมูลใดที่หน่วยงานกำกับดูแลจะเปิดเผยผู้ที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวและจะดำเนินการเมื่อใด (3) นโยบายการบังคับใช้ คำแนะนำว่าหน่วยงานกำกับดูแลปฏิบัติตามบทบาทและใช้อำนาจอย่างไร นอกจากนั้นยังควรมีการลงโทษด้วย โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิดที่ถูกกล่าวหาและ/หรือการดำเนินการของเรื่องการสอบสวน การฟ้องร้องจะรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนในระบบการเลือกตั้งได้ดีที่สุด สิ่งที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาคือ บุคคลที่ถูกกล่าวหาที่มีความตั้งใจที่จะกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่ การกระทำผิดนั้นเกิดขึ้นซ้ำ ๆ หรือไม่

(5) การลำดับขั้นตอน นอกเหนือจากการมีนโยบายการปฏิบัติงานที่กว้าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานกำกับดูแลควรมีขั้นตอนโดยละเอียดที่แนะนำพนักงานในการปฏิบัติงานของพวกเขา ขั้นตอนควรระบุ

ต้องดำเนินการอย่างไรโดยใครเมื่อไรและอย่างไร การปฏิบัติตามขั้นตอนควรได้รับการตรวจสอบภายในด้วย โดยที่การมีระบบดังกล่าวรองรับวัตถุประสงค์หลายประการ ประการแรก จะให้ความชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ทุกคน ประการที่สอง จะกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากครอบคลุมวิธีการในการระบุและติดตามการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนปัจจุบันที่เสนออย่างเป็นระบบ ประการที่สาม ระบบดังกล่าวสามารถเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าหน่วยงานกำกับดูแลดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและเป็นกลาง

(6) การกำหนดสายงานและการจัดหาพนักงานที่เหมาะสม ควรมีพนักงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องที่พรรคการเมืองสงสัยหรือต้องการความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลทางการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด การบังคับใช้ งานนโยบาย ซึ่งกลุ่มคนทำงานเหล่านี้ก็จะมีคุณสมบัติในการคัดเลือกเข้ามาทำงานแตกต่างกันออกไปเพื่อให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(7) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรคาดหวังให้หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจความสามารถและความเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมถึงพรรคการเมืองผู้สมัครบุคคลที่สามและองค์กรรณรงค์ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคม หน่วยงานกำกับดูแลเป็นแบบอย่างด้านความโปร่งใส ควรมีกลไกที่ให้ความโปร่งใสเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทและการตัดสินใจของหน่วยงานกำกับดูแล อย่างน้อยที่สุดหน่วยงานกำกับดูแลควรรวมถึงต่อไปนี้ไว้ในเว็บไซต์ ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหลักการและวัตถุประสงค์ คำแนะนำเป็นลายลักษณ์อักษรที่พัฒนาขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ นโยบายที่สำคัญ รายงานของการตัดสินใจที่ดำเนินการรวมถึงปัญหาผลลัพธ์และเหตุผลในการตัดสินใจ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่รับข้อมูลเพิ่มเติม ผู้ที่จะติดต่อ ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลการเงินทางการเมืองที่เข้าถึงได้ง่าย

#### *บทที่ 5 การเงินทางการเมืองในกรีซ*

บทนี้เป็นการทบทวนกรอบกฎหมายที่มีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของเงินทุนส่วนตัว การเปิดเผยข้อมูลการกำกับดูแล กฎหมาย และการบังคับใช้ โดยกรอบกฎหมายและกฎระเบียบสำหรับการเงินการเมืองในกรีซโดยรวมค่อนข้างดี บทบัญญัติเพิ่มเติมเช่นข้อกำหนดที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับการกู้ยืมเงินจากธนาคารและการเผยแพร่ข้อมูลการเงินทางการเมืองได้ทำให้กรอบกฎหมายเข้มแข็งขึ้น

กรอบกฎหมายปัจจุบันสำหรับการจัดหาเงินทุนทางการเมืองในกรีซ รัฐบาลกรีซกำลังจัดลำดับความสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตและการติดสินบนและด้วยความช่วยเหลือจากสถาบันในยุโรปมุ่งมั่นที่จะดำเนินการทันที

ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการทั่วไปในการต่อต้านการทุจริตแผนปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติของกรีซ (NACAP) ระบุประเด็นสำคัญของการปฏิรูประดมทุนรวมถึงการจัดการเงินทุนทางการเงินของเมือง

การส่งเสริมการแข่งขันผ่านการระดมทุนของภาครัฐและเอกชนอย่างสมดุล การจัดสรรเงินทุนสาธารณะและกฎสำหรับการระดมทุนส่วนตัวจำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเพื่อให้แน่ใจว่ามีสนามแข่งขันในระดับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะที่การบริจาคตส่วนตัวเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเงินของเมือง หากการจัดการเงินทุนของพรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการควบคุมอย่างเพียงพอการแข่งขันทางการเงินที่เป็นธรรมอาจถูกขัดขวางได้ การระดมทุนสาธารณะเป็นแหล่งเงินสำคัญสำหรับพรรคการเมืองของ กรีซและบทบัญญัติสำหรับการระดมทุนสาธารณะนั้นค่อนข้างครอบคลุมในกฎหมาย กรีซสั่งห้ามแหล่งเงินทุนส่วนตัวจำนวนหนึ่งและกำหนดเพดานสูงสุดสำหรับการบริจาคต แม้ว่าความพยายามในการควบคุมการบริจาคตโดยไม่เปิดเผยตัวแต่การใช้รูปแบบไม่เปิดเผยตัวนั้นอาจต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดในกรีซ การแนะนำเงื่อนไขที่เข้มงวดสำหรับการกู้ยืมเงินจากธนาคารถือเป็นก้าวสำคัญ กรีซอาจพิจารณาออกกฎข้อบังคับสำหรับการหาเสียงของบุคคลที่สาม

สร้างความมั่นใจในความโปร่งใสและความรับผิดชอบ หลักสำคัญของการสร้างความมั่นใจเรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบในเรื่องการเงินพรรคการเมืองคือข้อกำหนดสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัครต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการระดมทุนและการใช้จ่ายเงิน ข้อมูลดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกในการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีข้อมูลดีขึ้นตลอดจนการกำกับดูแลการเงินทางการเมือง การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างครอบคลุมยังสามารถใช้เป็นมาตรการยับยั้งเพื่อลดผลกระทบจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมฐานข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการเงินทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การปรับปรุงเว็บไซต์ใหม่ของคุณคณะกรรมการตรวจสอบอาจมีส่วนช่วยในการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยมากขึ้นโดยที่ CSO (Chief Strategy Officer) และสื่อสามารถเป็นหน่วยเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ

ส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความซื่อสัตย์ ระเบียบการจัดการเงินของพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจะไม่สามารถสมบูรณ์ได้หากไม่คำนึงถึงผลกระทบของปัญหาความซื่อสัตย์ของภาครัฐอื่น ๆ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของรายงานทางเทคนิคนี้คือการประเมินกรอบกฎหมายของกรีซในปัจจุบันเกี่ยวกับการจัดการเงินทางการเมืองและระดับการนำไปใช้ กรีซพิจารณาเพิ่มความพยายามเพื่อให้แน่ใจจะมีการปฏิบัติตามหลัก

จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาอย่างเหมาะสม กริชพิจารณาสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคเอกชน โดยเฉพาะธนาคารร่วมแบ่งปันความรับผิดชอบในการเสริมสร้างความสมบูรณ์ในการจัดหาเงินทุนทางการเงินเมือง

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลที่มีหน้าที่กำกับดูแลการเงินการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเงินทางการเงินเมืองที่ทำงานได้ดี ในกริชยอมรับกรอบทางนิตินัยที่ค่อนข้างดีและความจำเป็นในการเพิ่มความโปร่งใสและขีดความสามารถหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญดูเหมือนจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามและบังคับใช้กรอบที่มีอยู่ คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่กำกับดูแลการจัดหาเงินทุนทางการเงินเมือง ส่วนนี้กล่าวถึงแนวทางในการเสริมสร้างขีดความสามารถของคณะกรรมการตรวจสอบและปรับปรุงการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ กริชสามารถพิจารณาเพิ่มขีดความสามารถของคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงการกำกับดูแลการจัดหาเงินทุนทางการเงินเมืองที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ กริชสามารถพิจารณาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวนและมาตรการคว่ำบาตรเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการคว่ำบาตรจะถูกนำไปใช้กับการประพฤติมิชอบอย่างสม่ำเสมอ กริชอาจพิจารณาเพิ่มความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านการฝึกอบรมและคู่มือที่ใช้งานง่ายสำหรับเจ้าหน้าที่ของพรรค กริชอาจพิจารณาสร้างกลไกการรายงานเพื่ออนุญาตให้ประชาชนส่งข้อมูลมารายงานได้ หากสงสัยว่ามีการละเมิดกฎระเบียบด้านการหาเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่าภาพรวมของรายงานนี้จัดทำมาเพื่อผู้ที่มีส่วนในการร่างกฎหมายหรือข้อกำหนด นโยบาย โดยแนะนำข้อดีข้อเสียและข้อควรปฏิบัติที่พึงกระทำ โดยนี้ถึงภาคประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอีกด้วย

### 3. คู่มือจัดการการเงินพรรคการเมืองขององค์การระหว่างประเทศ

คู่มือเพื่อการสังเกตการเลือกตั้ง “Handbook for the Observation of Campaign Finance” เป็นคู่มือที่จัดทำโดยองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe- OSCE) และสำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) มีกลุ่มเป้าหมายคือผู้สังเกตการณ์และภาคประชาสังคมที่รู้เท่าทันการกระทำต่าง ๆ ของพรรคการเมือง และสามารถเขียนรายงานไปแนะนำประเทศสมาชิกได้

คู่มือนี้ได้เน้นย้ำความสำคัญของเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง เพราะหากไม่มีเงินทุนเพียงพอ ผู้สมัครและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีโอกาสไม่มากในการแนะนำตัวเอง การแสวงหาความสนับสนุน หรือถ่ายทอดข้อความของตนไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ และประชาชนจึงมีความชอบธรรมในการดูแลระบบการเงินให้มีความเท่าเทียมและโปร่งใส และลดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต ดังนั้นกฎข้อบังคับด้านการเงินในการหาเสียง จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างข้อกำหนด 2 ประการ คือระหว่าง ความจำเป็นในการเคารพเสรีภาพในการแสดงออก และความจำเป็นที่การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องยุติธรรม

เพื่อให้บรรลุความสมดุลนี้รัฐที่เข้าร่วมองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe- OSCE) จะต้องมีหลักการและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมือง ซึ่งรัฐสมาชิกจะเลือกที่จะดำเนินการอย่างไรขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะและแนวทางที่กำหนดเอง กฎระเบียบด้านการเงินของการหาเสียงสามารถพัฒนาขึ้นไปเรื่อย ๆ เพื่อตอบสนองความท้าทายใหม่ ๆ รวมถึงความต้องการที่เพิ่มขึ้น และเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่มากขึ้น และได้อ้างอิงเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่เป็นมาตรฐานของการปฏิบัติ เช่น เอกสารโคเปนเฮเกน OSCE (1990 OSCE Copenhagen Document) และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในสหประชาชาติ (the United Nation-UN) สภายุโรป (the Council of Europe) และเครือรัฐเอกราช (the Commonwealth of Independent States-CIS)

คู่มือฉบับนี้ได้ให้แนวทางในการสังเกตการณ์เลือกตั้งสำหรับผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเข้าถึงการเงินของการหาเสียง พร้อมคำอธิบายทางเทคนิคเกี่ยวกับการเงิน พร้อมคำแนะนำที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับวิธีการสามารถเข้าใจหัวข้อดังกล่าว

### *บทที่ 1 คำแนะนำ*

#### วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของคู่มือเล่มนี้คือ เพื่อให้คำแนะนำในภารกิจจัดการเลือกตั้งภายใต้สำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อการสังเกตการณ์เกี่ยวกับวิธีการหาเสียง และการจัดการทางการเงินโดยรวมของการเลือกตั้ง คู่มือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างแนวทางที่เป็นระบบและครอบคลุมในการปฏิบัติตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างถูกต้อง โดยเน้นที่การวิเคราะห์ทางการเงินเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วย 10 บท



### ความสำคัญของการสังเกตการณ์ในการเงินของหาเสียงเลือกตั้ง

การจัดการด้านการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีคุณภาพจะส่งผลให้คุณภาพของการเลือกตั้งดีขึ้นไปด้วย เนื่องจากทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองสามารถถ่ายทอดข้อความของพวกเขาไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกตัวแทนที่เหมาะสมกับตนเองได้ ส่วนหน่วยงานของรัฐและประชาชนก็ต้องการความมั่นใจว่าระบบการเงินในการหาเสียงนั้นมีความเท่าเทียมและโปร่งใส และจำกัดโอกาสในการทุจริตของกระบวนการประชาธิปไตย

### ความมุ่งมั่นของ OSCE และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่น ๆ

กฎระเบียบด้านการเงินของการหาเสียงเลือกตั้ง ต้องสามารถรักษาความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการเคารพเสรีภาพในการแสดงออก และความจำเป็นในการมีกระบวนการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม การดูแลการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยมีมาตรฐานของ OSCE และมาตรฐานสากลอื่น ๆ เป็นตัวตั้ง เช่น เอกสารโคเปนเฮเกน 1990 (1990 OSCE Copenhagen Document) มาตรฐานของสหประชาชาติ (United Nation) สภายุโรป (Council of Europe) และเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States) เป็นต้น

หน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินจะได้รับประโยชน์จากการมีเครื่องมือบางอย่างเพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ควรจะเป็น โดยเครื่องมือเหล่านี้อาจรวมถึงอำนาจในการกำกับดูแลนโยบายที่เผยแพร่ การจัดหาพนักงานที่เพียงพอและขั้นตอนภายในที่เป็นลายลักษณ์อักษร การใช้เครื่องมือดังกล่าวจะช่วยแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลกำลังดำเนินงานตามแนวปฏิบัติที่ดี กล่าวคือการตัดสินใจอย่างเป็นกลางและได้สัดส่วนตลอดจนการกระทำที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ

### แนวทางของ ODIHR ในการสังเกตการณ์การเงินของการหาเสียงเลือกตั้ง

ในการสังเกตการณ์การเงินในการเลือกตั้งนี้ คล้ายคลึงกับการสังเกตองค์ประกอบการเลือกตั้งอื่น ๆ แต่ผู้สังเกตการณ์ของ ODIHR มุ่งไปที่กรอบกฎหมายและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบหรือกำหนดระดับความถูกต้องของรายได้ รายจ่าย หรือการรายงานทางการเงิน

ในการหาเสียงเลือกตั้ง กิจกรรมในการสังเกตการณ์หาเสียงเลือกตั้งอาจจะไม่ได้สอดคล้องกับกิจกรรมในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งหมด บางกระบวนการอาจจะต้องทำก่อน หรือบางกระบวนการจะทำหลังจากนั้น ความกังวลใจก็คือรายงานการเงินการเลือกตั้งมักจะถูกส่งหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นไปแล้วเป็นระยะเวลาหลายเดือน ซึ่งทีมงานของ ODIHR ถอนตัวออกไปแล้ว แต่ทีมงานหลักก็ยังคงอยู่เพื่อเก็บข้อมูลในการประเมินผล

ทั้งนี้ทีมวิเคราะห์การเงินของการหาเสียงเลือกตั้งมีภารกิจหน้าที่ดังนี้

- 1) สํารวจกฎหมาย ข้อบังคับ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเงินการเลือกตั้ง และตัดสินว่ากฎระเบียบเหล่านั้นสอดคล้องกับความมุ่งมั่นของ OSCE และมาตรฐานสากลอื่น ๆ หรือไม่
- 2) ประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการตรวจสอบกฎระเบียบข้อบังคับ เพื่อตัดสินใจว่าพวกเขาดำเนินการและปฏิบัติตามอย่างไร
- 3) พบปะกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อพูดคุยเกี่ยวกับระดับความมั่นใจในระบบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง และรับฟังข้อห่วงกังวล ความคิดจากพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวชี้วัดอย่างตีว่ากฎหมายการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่
- 4) พบปะกับองค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนที่ทำงานด้านการเมืองและสังเกตการณ์การหาเสียงเลือกตั้งเพื่อที่จะทำความเข้าใจว่าระบบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมและข้อเสนอแนะที่เป็นกลางเกี่ยวกับระเบียบและหน่วยงานตรวจสอบ
- 5) ตรวจสอบดูว่า ผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพพบกับปัญหาในเชิงบริหารหรือภาคปฏิบัติในการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในเรื่องการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่
- 6) ให้คำแนะนำที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ เพื่อที่จะสร้างระบบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งให้ดีขึ้น และสนับสนุนให้มีความใกล้เคียงกับมาตรฐานของ OSCE และมาตรฐานระหว่างประเทศ

หากไม่มีนักวิเคราะห์ทางการเงินของการหาเสียง งานนี้จะเป็นหน้าที่ของนักวิเคราะห์ทางกฎหมายและนักวิเคราะห์ทางการเมือง โดยได้รับความสนับสนุนของทีมงานวิเคราะห์หลัก

## บทที่ 2 คุณสมบัติทั่วไปของระบบการเงินในการเลือกตั้ง

การใช้เงินสำหรับการหาเสียงเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบเฉพาะอย่างหนึ่งของการเงินพรรคการเมืองในภาพรวม ซึ่งในส่วนนี้จะอธิบายถึงคุณลักษณะหลักของระบบการเงินของการหาเสียง และปัญหาที่เกี่ยวข้องของการใช้ทรัพยากรของรัฐ และเรื่องการซื้อเสียงด้วย

### การเงินของพรรคการเมืองและการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง

ส่วนแรกเป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเงินพรรคการเมืองในช่วงเวลาปกติทั่วไปกับการเงินในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง สำหรับการเงินในช่วงปกติทั่วไปนั้นหมายถึงเงินรายได้และรายจ่ายของพรรคการเมืองในกิจการปกติทั่วไป เช่น การบริหารพรรคการเมือง เงินเดือน ค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าฝึกอบรมสมาชิกพรรคการเมือง การประชุมภายในพรรค การพัฒนานโยบาย และการเข้าถึงประชาชน เป็นต้น ในส่วนของการเงินในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งนั้น หมายถึงรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น การเช่าอาคารสถานที่เพิ่มเติม การจ้างบุคลากรเพิ่มเติม การใช้จ่ายเงินเพื่อการสื่อสารทางการเมือง ค่ายานพาหนะต่าง ๆ การปราศรัยในที่สาธารณะ การเดินลงพื้นที่เคาะประตูบ้าน หรือการผลิตสื่อเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งต่าง ๆ

เพื่อที่จะสร้างระบบการเงินเพื่อการเลือกตั้งที่โปร่งใสและยุติธรรม จึงควรระบุเรื่องการเงินพรรคการเมืองในช่วงปกติทั่วไปและการเมืองในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งไว้ในกฎหมาย เช่น ข้อจำกัดของทรัพยากรต่าง ๆ รายได้และเงินทุนต่าง ๆ ข้อจำกัดต่าง ๆ ช่วงเวลาและระดับของการรายงานทางการเงินต่าง ๆ ที่อาจจะต้องมีความแตกต่างกัน

### รายได้ของพรรคการเมืองจากการสนับสนุนจากรัฐและการสนับสนุนจากภาคเอกชน

รายได้ของพรรคการเมืองอาจจะมาจากภาครัฐ หรืออาจมาจากเอกชนที่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคล ในส่วนของที่มาจากภาครัฐนั้นมิได้ทั้งส่วนที่ทางตรงคือการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และส่วนที่เป็นทางอ้อมหมายถึงส่วนที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าถึงบริการต่าง ๆ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น การเข้าถึงสื่อสาธารณะ การใช้พื้นที่ของภาครัฐในการหาเสียงเลือกตั้ง การตีพิมพ์เอกสารในการเลือกตั้ง ตลอดจนการใช้บริการไปรษณีย์ของภาครัฐ ทั้งนี้ประโยชน์ของการได้รับการสนับสนุนจากรัฐคือ จะทำให้พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถ

เข้าถึงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ดีกว่า ซึ่งหมายถึงตัวเลือกที่ประชาชนจะเข้าถึงมากขึ้นด้วย เป็นการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นการลดโอกาสในการเกิดการคอร์รัปชัน เนื่องจากพรรคการเมืองต้องพึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่น้อยลง และยังทำให้พรรคการเมืองต้องปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำการรายงานทางการเงินที่โปร่งใส หรือยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อที่จะทำได้ การสนับสนุนจากภาครัฐ

สำหรับรายได้ที่มาจากบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น สามารถเป็นรายได้ที่ให้ตรงไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งหรือให้กับพรรคการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ในการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองอาจจะมอบเงินให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอาจจะใช้เงินทองทรัพยากรของตัวเองในการหาเสียงเลือกตั้ง และอาจกู้เงินมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเช่นกัน ทั้งนี้การรณรงค์ระดมทุนของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง มีประโยชน์หลายประการ เช่น การทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากขึ้น เป็นการวัดความนิยมของพรรคการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเสรีแบบหนึ่ง เป็นการลดอิทธิพลของรัฐบาลในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการลดโอกาสการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการลดอิทธิพลของวงการข้าราชการที่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง ในกรณีที่จะต้องพึ่งพาเงินสนับสนุนจากภาครัฐมากเกินไป

### รายได้และรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

กล่าวถึงคำจำกัดความของ 1) การสนับสนุนการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง 2) ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินที่เกิดขึ้นในนามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง และ 3) การเงินจากบุคคลที่สาม คือค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงที่จัดทำโดยอิสระในช่วงการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเราจะเรียกการเงินจากบุคคลที่สามนี้ว่า การรณรงค์หาเสียงของกลุ่มที่ไม่ใช่พรรคการเมือง หรือ การปราศรัยอิสระ

### การรายงานการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งและการเปิดเผยข้อมูล

การรายงานและการเปิดเผยการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใส ในส่วนของรายงานทางการเงินนั้น พรรคการเมืองต้องส่งการรายงานทาง

การเงินในการหาเสียงเลือกตั้งต่อหน่วยงานอิสระ ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลในการเงินของการหาเสียงเลือกตั้ง คือการที่สาธารณะชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของการเงินพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งได้

### การกำกับดูแลและการตรวจสอบ

ในเรื่องของการตรวจสอบนั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานอิสระที่เข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบที่วางด้วยการหาเสียงเลือกตั้ง หน่วยงานดังกล่าวต้องมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะมีสิทธิในการกำหนด ทิศทางหรือข้อปฏิบัติที่ถูกต้องแก่พรรคการเมือง รวมทั้งการลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วย ในเรื่องของการกำกับดูแลนั้นอาจจะทำโดยหน่วยงานอิสระ หรืออาจจะทำโดยสื่อต่าง ๆ ภาคประชาสังคม และผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรับรองความโปร่งใสของการหาเสียงเลือกตั้ง

### การลงโทษและการอุทธรณ์

จะต้องมีการลงโทษในกรณีที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองฝ่าฝืนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทั้งนี้การลงโทษจะต้องมีความเป็นกลาง ใช้บังคับได้จริง มีประสิทธิภาพ และมีสัดส่วนกับอัตราโทษที่ได้กระทำ การลงโทษอาจจะมีตั้งแต่การตักเตือน การจ่ายเงินค่าปรับ การถูกยึดเงินบางส่วนหรือทั้งหมดของเงินที่ได้รับการจัดสรรจากภาครัฐ และในบางกรณีที่มีการฝ่าฝืนอย่างรุนแรงอาจถึงขั้นตอนของการดำเนินคดีทางอาญา

### การใช้ทรัพยากรของรัฐในการหาเสียงเลือกตั้ง

เช่นการใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเครือข่ายภาครัฐในการช่วยหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อที่จะสร้างอิทธิพลในการเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมืองพรรครัฐบาลในบางประเทศมีการกดดันให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นกฎหมายของรัฐสมาชิกจะต้องแบ่งให้ชัดเจนว่า ทรัพยากรใดของรัฐที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ และทรัพยากรใดที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ สถานที่ราชการ หรือพาหนะที่เป็นของรัฐ

### การซื้อเสียง

บทนี้ได้กล่าวถึงความหมายและคำจำกัดความของการซื้อเสียง ที่หมายถึงวิธีการที่ไม่ถูกต้องที่มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง การซื้อเสียงมักใช้กับกลุ่มคนเปราะบางในสังคม เช่น สตรี และชนกลุ่มน้อย แต่การซื้อเสียงมักจะเกิดขึ้นโดยลับ

จึงเป็นไปได้ยากที่จะจับหรือโยงโยให้เห็นหลักฐานของการซื้อเสียงเลือกตั้งได้ นอกจากการใช้จ่ายเงินในการซื้อเสียงเลือกตั้งแล้ว การใช้สิทธิพลต่าง ๆ เช่น ระบบอุปถัมภ์ การให้ของขวัญที่มีมูลค่าสูงต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือให้กับหัวคะแนนก็เป็นการซื้อเสียงเช่นเดียวกัน และยังเป็นการยากที่จะค้นหาหลักฐานมากกว่าการให้สิ่งตอบแทนเป็นตัวเงินอีก อย่างไรก็ตามการให้ของขวัญที่มีมูลค่าเล็กน้อยเช่น ปากกา หรือพวงกุญแจไม่ถือว่าเป็นการซื้อเสียง แต่ก็ต้องรายงานว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

### *บทที่ 3 กรอบกฎหมายสำหรับการเงินของการหาเสียงเลือกตั้ง*

การพัฒนากฎหมายสำหรับการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งของประเทศสมาชิกใน OSCE มีความหลากหลาย ตั้งแต่การใช้กฎหมายอย่างหลวม ๆ ไปถึงกฎหมายที่รัดกุม และส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับรายได้ รายจ่าย การเปิดเผยรายงานทางการเงิน และการบังคับใช้กฎหมาย ในบทนี้ให้คำแนะนำทั่วไปสำหรับวิธีการประเมินกรอบทางกฎหมายสำหรับการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งดังนี้

#### การประเมินกฎหมายการเงินของการหาเสียง

ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งต้องมีบทบาทหลักในการประเมินว่า กฎหมายของประเทศนั้นมีความสอดคล้องกับข้อตกลงของ OSCE และมาตรฐานสากลอื่น ๆ หรือไม่ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบข้อกำหนดที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงคำตัดสินของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบทางการเงินของการเลือกตั้งด้วย นอกจากนี้ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งอาจจะต้องมีการแนะนำการปรับปรุง หรือวิธีปฏิบัติที่ดีเพื่อนำไปปรับปรุงกฎหมายด้วย และสิ่งที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าจะมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ดี แต่หากมีปัญหาในการปฏิบัติ เช่น การขาดแคลนทรัพยากรในการทำงาน หรือหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้องมีอคติ หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองบางกลุ่ม ก็ไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างถูกต้องยุติธรรม

#### โครงสร้างของกรอบกฎหมาย

กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงอาจจะถูกอธิบายไว้อย่างละเอียดในรัฐธรรมนูญ หรือ อาจมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทางการเมือง หรือ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการระดมทุนของพรรคอาจจจะรวมอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และอาจมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชัน

ทั้งนี้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ควรมีหลักการดังต่อไปนี้คือ

- 1) มีความชัดเจนและกระชับ ไม่ต้องมีการแปลหรือตีความใด ๆ มากมาย
- 2) ควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตรวจสอบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง และหน่วยงานในการตรวจสอบการเลือกตั้งอื่น ๆ อย่างชัดเจน
- 3) กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ควรจะออกมาก่อนช่วงการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พรรคการเมือง ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และภาคส่วนต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน มีเวลาที่จะทำความเข้าใจกฎหมาย ไม่เช่นนั้นจะทำให้ความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้ง และลดโอกาสที่ภาคส่วนต่าง ๆ จะร่วมเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเหล่านั้น
- 4) ระเบียบในการหาเสียงเลือกตั้งควรจะพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันของพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และส่งเสริมให้กลุ่มคนที่มีตัวแทนน้อยในรัฐสภา เช่น สตรี กลุ่มชาติพันธุ์ หรือคนพิการ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งให้มากขึ้น
- 5) กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ควรจะซ้อนทับหรือขัดแย้งกัน
- 6) ควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานทางการเงิน และการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ และบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลา
- 7) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

#### กฎหมายการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง VS คำแนะนำ

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่จะมอบอำนาจให้กับหน่วยงานกำกับดูแลในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ในรูปแบบของ คำแนะนำ ทิศทาง หรือระเบียบต่าง ๆ เช่น แนวทางในการรายงานทางการเงิน แบบฟอร์มต่าง ๆ และการกำหนดจำนวนเงินที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งหนึ่ง คำแนะนำใน

การเงินในการหาเสียงเลือกตั้งควรจะเข้าใจได้ง่าย และควรสร้างสมดุลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถตอบคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้งได้ แต่ก็ไม่ได้ให้อำนาจมากเกินไปจนสามารถกำหนดกรอบกฎหมายขึ้นมาใหม่เอง ทั้งนี้หลักการที่ควรจะอยู่ในคำแนะนำมีดังต่อไปนี้

- 1) ไม่ควรมีการปิดกั้นสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ
- 2) กฎหมายควรจะกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลอย่างชัดเจน
- 3) กฎหมายต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่าคำแนะนำไม่สามารถขัดกับกฎหมายได้
- 4) ผู้เข้าแข่งขันในการเลือกตั้งสามารถร้องเรียนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคู่มือต่าง ๆ ได้

#### การปรับสมดุลกฎหมายการเงินของการหาเสียงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

กฎหมายการเงินในการหาเสียงควรถูกออกแบบมาเพื่อเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงออกและการรวมกลุ่ม ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับเขตแดนในการรับบริจาคและค่าใช้จ่าย การให้เงินอุดหนุนจากภาครัฐต่อพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเท่านั้น การกำหนดเวลาในการหาเสียงเลือกตั้ง การห้ามการโฆษณาทางการเมืองในสื่อสาธารณะต่าง ๆ การจำกัดการรณรงค์หาเสียงของบุคคลหรือบุคคลที่สาม ทั้งนี้ประเทศต่าง ๆ อาจมีคำพิพากษาของศาลที่แตกต่างกัน คู่มือฉบับนี้ได้ยกตัวอย่างศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาที่ได้พิจารณาในปี ค.ศ. 1976 ไว้ว่า การกำหนดเขตแดนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในปี ค.ศ. 2014 ได้ยกเลิกเขตแดนของสำหรับบุคคลในการบริจาคให้กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่ง

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการเลือกตั้งดังนี้

- 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งมีอะไรบ้าง สอดคล้องกับคำแนะนำที่มาจากหน่วยงานตรวจสอบหรือหน่วยงานที่บริหารการเลือกตั้งหรือไม่



- 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเมื่อใด มีเวลาให้กับผู้เข้าแข่งขันเลือกตั้งเตรียมตัวเพียงพอหรือเปล่า และในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดได้มีการนำภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกระบวนการอย่างน้อยเพียงใด
- 3) กฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนในเวลาที่เหมาะสมและเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่
- 4) วัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมายมีความชัดเจนหรือไม่
- 5) ได้มีการระบุถึงบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานตรวจสอบ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเลือกตั้งในกฎหมายหรือไม่
- 6) กรอบของกฎหมายได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญของการเงินทางการเมืองและรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งไว้หรือไม่
- 7) ได้มีการระบุค่าสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้งไว้ในกรอบของกฎหมายหรือไม่
- 8) ได้มีการตีความตัดสินที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งในระดับชาติและในระดับระหว่างประเทศหรือไม่ มีประเด็นใดที่ทำทนาย และผลของมันเป็นอย่างไ
- 9) องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งไว้อย่างไร
- 10) ผู้ลงสมัครหาเสียงเลือกตั้งและพรรคการเมืองเข้าใจว่ากฎหมายมีความถูกต้องและยุติธรรมหรือไม่
- 11) ผู้ลงสมัครหาเสียงเลือกตั้งมีความเห็นว่ากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มาชัดเจนและไม่ให้พวกเขาได้แสดงออกไปยังผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่
- 12) ผู้สังเกตการณ์และกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมมองว่ากรอบของกฎหมายมีความเพียงพอหรือไม่ มีอะไรที่ต้องจัดการหรือไม่

#### *บทที่ 4 ข้อจำกัดในเรื่องที่มาทางการเงินและค่าใช้จ่าย*

หลักการในเรื่องข้อจำกัดของที่มาทางการเงินนั้นช่วยในเรื่องของการลดโอกาสในการเกิดคอร์รัปชันและอิทธิพลทางการเมือง ส่วนข้อจำกัดในเรื่องของค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นเพื่อที่จะให้มีการแข่งขันในทางหาเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นธรรม

#### การสนับสนุนทางการเงินโดยภาครัฐ

เป็นวิธีหนึ่งในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างผู้ลงแข่งขัน สร้างความหลากหลายทางการเมือง และลดการพึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่ ในบางประเทศรัฐบาลจะให้การสนับสนุนการเลือกตั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้งจำนวนเงินที่มีให้กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับผลของการเลือกตั้งในรอบที่ผ่านมา และมักจะมีจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งในรัฐสภา แต่หากต้องการสนับสนุนความหลากหลายทางการเมือง อาจจะมีการสนับสนุนพรรคการเมืองที่ไม่มีตัวแทนของตนในรัฐสภาด้วย การสนับสนุนทางการเงินอาจมาในรูปแบบทางอ้อม เช่น การให้เวลาออกอากาศในสื่อสาธารณะ หรือมีพื้นที่ในการปิดป้ายประชาสัมพันธ์โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การส่งไปรษณีย์ การใช้ห้องประชุมหรือหอประชุมของรัฐ การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการใช้ยานพาหนะ หรือการหักลดภาษี ทั้งนี้การสนับสนุนโดยภาครัฐจะต้องทำอย่างเท่าเทียมและตรงตามวัตถุประสงค์คือใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ในการเลือกตั้งควรตรวจสอบในประเด็นนี้

#### การสนับสนุนทางการเงินโดยภาคเอกชน

ภาคเอกชนมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมพรรคการเมือง และช่วยพรรคการเมืองหน้าใหม่หรือผู้สมัครอิสระในการเข้าไปสู่พื้นที่ทางการเมืองได้โดยไม่ยากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่ไม่สามารถรับการสนับสนุนโดยภาครัฐได้ ในบางประเทศได้มีการจำกัดเพดานในการสนับสนุนทางการเงินของภาคเอกชนให้กับพรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะสร้างความยุติธรรม และลดโอกาสในการเกิดคอร์รัปชัน การจำกัดเพดานนี้อาจรวมถึงจำนวนเงินที่คน ๆ หนึ่ง จะบริจาคให้พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง หรือจำนวนรวมที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทุก ๆ คนรวมกัน ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองควรมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และข้อปฏิบัติ และรวมไปถึงการระบุที่มาของการเงิน

การสนับสนุนทางการเงินรวมไปถึงการสนับสนุนในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การช่วยเหลือด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การตีพิมพ์ การเช่าสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ด้วย และมีเพดานกำหนดว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้จ่ายเงินส่วนตัวของตนเองเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งได้เท่าใด

### บทบัญญัติเกี่ยวกับเงินกู้

กรอบกฎหมายควรชี้แจงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่ขยายไปยังพรรคการเมืองและผู้สมัครเพื่อใช้ในการหาเสียง บางรัฐอนุญาตให้พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงสมัครรับเลือกตั้งได้ บางรัฐอนุญาตให้มีการยืมจากบริษัทการเงิน หน่วยงานทางกฎหมายหรือบุคคลธรรมดา ซึ่งกฎหมายควรกำหนดกฎเกณฑ์และข้อจำกัดที่ชัดเจนและแน่นอน เช่น ใครที่จะสามารถให้พรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกู้ยืมเงินได้ การจำกัดเพดานในการกู้ยืมเงิน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินในแต่ละงวดรวมทั้งอัตราดอกเบี้ยด้วย ทั้งนี้บางรัฐอนุญาตให้สามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าเท่านั้น

เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่ดีคือ การอนุญาตให้มีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินและบริษัทที่ประกอบกิจการด้านสินเชื่อเท่านั้น ไม่ให้กู้เงินจากหน่วยงานอื่น ๆ และจากบุคคล เพราะผู้กู้เงินอาจจะต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลกับผู้ให้กู้เงิน หรือผู้ให้กู้เงินอาจจะใช้ช่องทางนี้ในการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงเพดานในการบริจาคทางการเงิน

### การกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

การกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การแข่งขันในการหาเสียงเลือกตั้งมีความเท่าเทียม รัฐอาจกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยการกำหนดนี้จะต้องได้สมดุลระหว่าง สิทธิ เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงออก และผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องมีทรัพยากรที่เพียงพอในการแสดงออกถึงข้อความของตนเอง จำนวนเงินสูงสุดที่สามารถใช้ได้ในการหาเสียงเลือกตั้งมักจะตั้งค่านึงถึงจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ราคาของอุปกรณ์และบริการที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และค่านึงถึงอัตราเงินเฟ้อด้วย นอกจากนี้ยังต้องระบุว่าจะอะไรที่สามารถนำมารวมเป็นค่าใช้จ่ายได้บ้าง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถทำรายงานทางการเงินที่สอดคล้องกับกฎระเบียบและกฎหมายได้ ค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ตัวเงินก็ควรถูกนำมานับรวมโดยใช้ราคาตลาด มีการกำหนดระยะเวลาว่าพรรคการเมืองต้องเริ่มนับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งตั้งแต่เมื่อใด ควรจะต้องมีการตรวจสอบและมีบทลงโทษด้วยหากมีพรรคการเมืองใด

พยายามใช้เงินจำนวนมากเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งก่อนช่วงการนับเวลาการใช้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งโดยตั้งใจให้ตัวเองได้เปรียบพรรคการเมืองอื่น ๆ

บางประเทศมีการห้ามการใช้เงินเพื่อการเลือกตั้งในบางเรื่อง เช่น การห้ามใช้เงินซื้อสื่อในการหาเสียงเลือกตั้ง ข้อจำกัดนี้มาจากความพยายามที่ไม่ต้องการให้การหาเสียงเลือกตั้งมีการใช้จ่ายที่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดต่าง ๆ ควรจะมีความเท่าเทียม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และไม่ควรทำให้พรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเผชิญกับปัญหาในการสื่อสารต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

#### ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในวันเลือกตั้ง

ผู้สมัครและพรรคมักมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากในวันที่มีการเลือกตั้ง แต่ในหลายรัฐได้กำหนดให้การหาเสียงเลือกตั้งจะต้องสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการก่อนการเลือกตั้ง 24 ชั่วโมง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นหมายความว่าผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งจะต้องสังเกตและรายงานค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

#### บทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่สาม

กฎหมายในบางรัฐครอบคลุมถึงการหาเสียงการระดมทุนและการใช้จ่ายโดยบุคคลและองค์กรที่ไม่ได้ผูกมัดทางกฎหมายกับผู้สมัครหรือพรรคใด ๆ แต่เป็นการรณรงค์หรือต่อต้านผู้สมัครหรือพรรคหรือในประเด็นเฉพาะแทนที่จะให้เงินบริจาคบุคคลและหน่วยงานเหล่านี้มักเรียกว่า “บุคคลที่สาม” หรือ “ผู้รณรงค์ที่ไม่ใช่พรรค” กระจายข้อมูลสู่สาธารณะโดยตรง บุคคลที่สามควรมีอิสระในการระดมทุนและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองเป็นวิธีการแสดงออกอย่างเสรี กิจกรรมของพวกเขาไม่ควรถูกห้ามโดยไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือต้องขยายกฎระเบียบบางรูปแบบไปยังบุคคลที่สามเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การจัดหาเงินทุนและการใช้จ่ายโดยบุคคลภายนอกมักมีความโปร่งใสน้อยกว่าพรรคการเมืองและผู้สมัคร เมื่อบุคคลที่สามใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้ง อาจทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับการบังคับใช้และประสิทธิภาพของการจำกัดการใช้จ่ายและข้อกำหนดในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลสำหรับหน่วยงานเหล่านั้น

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่คุณผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดในเรื่องที่มาทางการเงินและค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้

- 1) มีแหล่งเงินทุนอะไรบ้างสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัคร
- 2) ที่มาทางการเงินมีที่มาจาก การสนับสนุนโดยภาครัฐหรือการสนับสนุนโดยเอกชน หรือทั้งสองส่วน
- 3) กฎหมายให้ข้อจำกัดความที่มาจากทางการเงินและค่าใช้จ่ายหรือไม่ มีอะไรบ้างที่นำมารวมกับรายได้และค่าใช้จ่าย
- 4) หากรัฐมีการสนับสนุนการเงินให้แก่พรรคการเมือง มีกฎเกณฑ์ในการคำนวณอย่างไร ผู้เข้าแข่งขันคนใดบ้างที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการสนับสนุนในช่วงก่อนหรือหลังจากการเลือกตั้ง
- 5) ภาครัฐมีการสนับสนุนการเงินให้กับพรรคการเมืองทางอ้อมหรือไม่ และมีการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่
- 6) มีเขตแดนข้อจำกัดของการบริจาค (ทั้งบุคคลและโดยภาพรวม) และหรือข้อจำกัดของที่มาในการบริจาค เช่น จากผู้บริจาคที่ไม่ต้องการออกนาม การรับบริจาคจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือไม่ และหากมี ข้อจำกัดเหล่านั้นมีความสมเหตุสมผลหรือไม่
- 7) มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดการใช้เงินส่วนตัวของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่
- 8) ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้กู้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ มีข้อจำกัดใดบ้างหรือไม่
- 9) พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเชื่อมั่นว่า กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินบริจาค ทั้งจากภาครัฐและเอกชนช่วยเหลือตนเองในการหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

10) มีเพดานค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้ได้หรือไม่ จำนวนเท่าใด และพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งมองว่าเพดานค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่

11) มีข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของค่าใช้จ่ายหรือไม่ พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งมองว่าข้อจำกัดดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่

12) กฎหมายได้ให้ตัวตนของบุคคลที่สามไว้หรือไม่ การหาเสียงของบุคคลที่สามอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่

13) มีการกำหนดช่วงเวลาในการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ หากมี พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งมองว่ากำหนดเวลาดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่

14) กฎหมายได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาก่อนการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ หากมีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหรือไม่

15) การหาเสียงเลือกตั้งในวันเลือกตั้งสามารถกระทำได้หรือไม่

16) กฎหมายได้มีข้อกำหนดที่เด่นชัดในการป้องกันการหลบเลี่ยงกฎหมายหรือไม่

#### บทที่ 5 การรายงานและการเปิดเผยข้อมูล

การรายงานและการเปิดเผยข้อมูล ช่วยให้การเลือกตั้งได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ทั้งนี้การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลตามระยะเวลาที่กำหนด และความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อสาธารณะ สิ่งสำคัญคือต้องหลีกเลี่ยงกฎระเบียบที่อาจสร้างภาระให้กับพรรคผู้สมัครและหน่วยงานกำกับดูแล หากภาระหน้าที่ในการรายงานมีความยุ่งยากมากเกินไปอาจตีความได้ว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม

#### ข้อกำหนดในการรายงาน

ข้อกำหนดในรายงานทางการเงิน เป็นสิ่งสำคัญในการตรวจสอบให้แน่ใจว่าพรรคการเมือง ผู้สมัคร และบุคคลที่สามปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ รัฐควรกำหนดให้พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเก็บรักษาบันทึกและรายงาน ทั้งในรูปแบบของการบริจาคทางการเงินและการบริจาคที่

ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งจะเป็นการช่วยองค์กรตรวจสอบให้สามารถดูแลได้ว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อจำกัดต่าง ๆ หรือไม่ กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องรายงานเรื่องอะไรบ้าง กำหนดเวลาในการส่งรายงาน ทั้งนี้แนวทางในการปฏิบัติที่ดีจะต้องรวมถึง

- 1) รายงานที่จะต้องส่งก่อนที่จะมีการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น บัญชีธนาคารของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและบัญชีของพรรคการเมือง ชื่อและหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง
- 2) รายงานขั้นกลางในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้โอกาสหน่วยงานตรวจสอบในการจัดการกับสิ่งที่อาจจะกลายเป็นปัญหาก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง
- 3) รายงานที่จะส่งหลังการเลือกตั้งและการรับรองผลการเลือกตั้ง ควรกำหนดเวลาที่ต้องส่งรายงานไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และการกำหนดเวลานั้นต้องไม่สั้นเกินไป เพื่อให้พรรคการเมืองได้รวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน และไม่ยาวเกินไปเพื่อให้หน่วยงานตรวจสอบได้ใช้เวลาในการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่

การเปิดเผยข้อมูลควรจะมีการแบ่งแยกระหว่างค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองและค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายบุคคล ควรจะมีข้อมูลที่มีประโยชน์และทำความเข้าใจได้ง่ายเพื่อให้สาธารณชนเข้ามาช่วยร่วมตรวจสอบด้วย รายงานควรจะแบ่งแยกระหว่างเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่าย รูปแบบของการรายงานควรละเอียดในระดับที่ลงลึกถึงรายละเอียดเรื่องวันเวลา จำนวน และเอกสารที่แสดงหลักฐานของตัวเลขต่าง ๆ ในรายงาน เช่น ใบเสร็จรับเงิน เช็ค ข้อมูลการโอนเงิน หรือเอกสารการกู้เงิน

### ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูล

การเปิดเผยข้อมูล ทำให้เกิดความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ควรกำหนดอย่างชัดเจนว่าใครอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเหล่านี้ ต้องเปิดเผยอะไรและเมื่อใด ข้อมูลนี้ควรเปิดเผยต่อสาธารณะโดยผู้สมัครหรือพรรคและ/หรือหน่วยงานกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนอินเทอร์เน็ตและในรูปแบบที่ใช้ทำงานง่าย กฎการเปิดเผยข้อมูลจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลอาจจะต้องพิจารณาร่วมกับความต้องการของผู้บริจาคในการรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้บริจาคด้วย ในบางประเทศได้มีการกำหนดให้เปิดเผยชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินในการบริจาค ในบางประเทศมีการกำหนดไว้ว่าผู้บริจาคที่มีมูลค่าสูงกว่าจำนวน

เงินที่กำหนดไว้เท่านั้นที่จะต้องเปิดเผยข้อมูล ในบางประเทศก็ไม่มี การเปิดเผยข้อมูลการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองเนื่องจากอาจเกิดอันตรายต่อผู้บริจาคได้

การสร้างสมดุลระหว่างความโปร่งใสกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และเป็นเรื่องที่ยังอยู่กับกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศนั้น ๆ ในบางประเทศกำหนดให้ การบริจาคทั้งหมดต้องกระทำผ่านบัญชีที่เปิดขึ้นเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งประเทศที่จะใช้วิธีการนี้ได้คือประเทศ ที่มีระบบธนาคารอยู่ทั่วประเทศ แต่ถ้าไม่มีก็จะเป็นภาระต่อผู้บริจาคและพรรคการเมืองมากเกินไป

ในส่วนของกรู๊เงินนั้น รายละเอียดของการกู๊เงินจะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งในส่วนของผู้ให้กู๊ จำนวนที่กู๊ อัตราดอกเบี้ย และการจ่ายเงินคืน ต้องมีการรายงานสภาพการกู๊เงินอย่างสม่ำเสมอจนกว่าจะใช้เงินกู๊เสร็จสิ้น

ผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การตรวจสอบความเที่ยงตรงของรายงาน เนื่องจากเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือขอบเขตงานของพวกเขา การรายงานบางส่วนต้องการการตรวจสอบหรือการ สืบสวนโดยผู้เชี่ยวชาญ แต่ผู้สังเกตการณ์อาจจะรายงานความผิดปกติบางเรื่องได้ เช่นหากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมี โปสเตอร์จำนวนมาก แต่ไม่ได้รายงานหรือรายงานไม่สมเหตุสมผล

รายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานและการเปิดเผยข้อมูล มีดังนี้

- มีการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งรายงานทางการเงินไว้ในกฎหมายหรือไม่ ถ้ามีกำหนดไว้ จะต้องส่งรายงานชั้นกลางก่อนวันเลือกตั้ง หรือรายงานสุดท้ายหลังวันเลือกตั้งเท่านั้น กำหนดเวลาการรายงานหลังการเลือกตั้งเป็นเวลาที่เหมาะสมหรือไม่
- ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติตามข้อกำหนดการรายงานหรือไม่ มีการส่งรายงานตามกำหนดเวลาหรือไม่
- ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเปิดเผยแหล่งที่มาและจำนวนเงินของการบริจาคและวัตถุประสงค์และ จำนวนเงินของค่าใช้จ่ายหรือไม่
- มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสำหรับรายงานทางการเงินสำหรับการหาเสียงหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น มี คำแนะนำหรือความช่วยเหลือด้านคำปรึกษาสำหรับผู้ที่ต้องจัดทำรายงานหรือไม่



- ภาระหน้าที่ในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลมีความยุ่งยากมากเกินไปหรือไม่? มีงานบริหารที่มากเกินไปจนจำกัดหรือเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้งหรือไม่
- ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งจำเป็นต้องทำธุรกรรมทางการเงินของการหาเสียงทั้งหมดผ่านบัญชีธนาคารเดียวหรือไม่
- ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งต้องแต่งตั้งตัวแทนทางการเงินเพื่อรับผิดชอบด้านการเงินของการหาเสียงทั้งหมดหรือไม่
- มีข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลในกฎหมายและหากเป็นเช่นนั้นข้อกำหนดเหล่านี้ครอบคลุมองค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อเพิ่มความโปร่งใสหรือไม่
- รายงานทางการเงินเปิดเผยต่อสาธารณะทางอินเทอร์เน็ตในรูปแบบที่ใช้งานง่ายหรือไม่ เข้าถึงได้ง่ายหรือไม่ และมีข้อมูลที่เพียงพอหรือไม่
- กฎหมายกำหนดให้มีการกักขัง หนี้ และการบริจจาคที่ไม่ใช่ตัวเงินต้องรายงานและเปิดเผยหรือไม่
- ภาระหน้าที่ในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลมีผลบังคับใช้กับบุคคลที่สามหรือไม่
- การเปิดเผยข้อมูลมีรายละเอียดเพียงพอที่จะให้การกำกับดูแลสาธารณะมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ในรัฐที่กำหนดให้ข้อมูลส่วนตัวของผู้บริจาคอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย มีเหตุอะไรที่ห้ามการเปิดเผยดังกล่าว ขั้นตอนในการรักษาความปลอดภัยของการยกเว้นดังกล่าวคืออะไร
- กรอบกฎหมายระบุว่าข้อมูลส่วนบุคคลใดบ้างที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะวัตถุประสงค์ที่อาจนำไปใช้และการลงโทษในกรณีที่ทำผิดกฎหมาย

#### *บทที่ 6 การกำกับดูแลและการตรวจสอบ*

รัฐควรจัดให้มีการกำกับดูแลและตรวจสอบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระเพื่อให้แน่ใจว่ากฎการเงินของการหาเสียงมีประสิทธิภาพ และควรมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระและเป็นมืออาชีพที่สามารถตรวจสอบรายงานทางการเงินของการหาเสียงเลือกตั้ง และสามารถตรวจสอบการละเมิดที่อาจเกิดขึ้นและได้รับอำนาจในการพิจารณาและลงโทษ

### การกำกับดูแลในเชิงสถาบันสถาบัน

ในส่วนนี้กล่าวถึงองค์กรที่เข้ามาทำการกำกับดูแลว่า ควรจะมีลักษณะของความเป็นทางการในรูปแบบของสถาบัน และมีความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียง ซึ่งรวมถึงการให้แนวทางการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย การเฝ้าระวัง การตรวจสอบรายงานและการเปิดเผย การตรวจสอบ การสืบสวนและการลงโทษ ในหลายประเทศจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รวมศูนย์ การรับผิดชอบในเรื่องทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่ในบางประเทศก็จะมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล เช่น หน่วยงานพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลพรรคการเมืองและการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานต่อต้านการทุจริต สรรพากร ผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาคดีเลือกตั้ง แต่ไม่ว่าจะมีกี่หน่วยงานที่ดูแล สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญก็คือการเป็นอิสระในการทำงานของหน่วยงาน

### ความรับผิดชอบ

องค์กรที่เข้ามาทำงานในด้านการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งจะต้องได้อำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจน เช่น การให้แนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมาย การสร้างแบบฟอร์มและกระบวนการในการส่งรายงาน การรับการตรวจสอบ และตีพิมพ์รายงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การสืบสวนสอบสวน การรับข้อร้องเรียน การลงโทษ การตีพิมพ์คำพิพากษา องค์กรนี้จะต้องใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ

### การตรวจสอบของภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงการตรวจสอบเงินบริจาคและค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง องค์กรเหล่านี้สามารถประเมินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น ราคาป้าย การซื้อสื่อสาธารณะ ค่าพิมพ์เอกสาร และการเช่าอาคารสถานที่ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อที่จะตรวจสอบว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งภายในเขตที่กำหนดไว้หรือไม่

### การตรวจสอบระหว่างประเทศ

ความสำคัญของการเงินเพื่อการหาเสียงตลอดจนการเงินทางการเมืองในด้านอื่น ๆ ได้รับการยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย ซึ่งอาจรวมถึงการตรวจสอบการเงินที่ใช้ในการหาเสียงผ่านกิจกรรมสังเกตการณ์การเลือกตั้ง

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการตรวจสอบดังต่อไปนี้

- 1) มีกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่
- 2) กรอบกฎหมายมีความชัดเจนว่าหน่วยงานใดหรือหน่วยงานใดรับผิดชอบการกำกับดูแลกฎระเบียบด้านการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานกลาง หรือหน่วยงานหรือศาลเฉพาะหรือไม่
- 3) หน่วยงานกำกับดูแลเป็นอิสระ ทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติการ จากอิทธิพลทางการเมืองหรือไม่
- 4) กระบวนการแต่งตั้งและโครงสร้างร่วมของหน่วยงานกำกับดูแล ทำให้มั่นใจได้ว่ามีความเป็นอิสระและเป็นกลางหรือไม่
- 5) กรอบทางกฎหมายออกแบบมาเพื่อปกป้องการบังคับใช้ที่เป็นกลางโดยหน่วยงานกำกับดูแลหรือไม่? มีการบังคับใช้กฎอย่างเป็นกลางหรือไม่
- 6) หน่วยงานมีนโยบายและขั้นตอนที่ชัดเจนและมีการปฏิบัติตามหรือไม่ การตัดสินใจเป็นไปตามเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่
- 7) หน่วยงานกำกับดูแลมีทรัพยากรบุคคลและการเงินเพียงพอหรือไม่
- 8) เจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอและเข้าใจบทบาทของตนหรือไม่
- 9) หน่วยงานกำกับดูแลมีเวลาเพียงพอที่จะกำกับดูแลการจัดการจัดหาเงินทุนสำหรับการหาเสียงอย่างทั่วถึงหรือไม่
- 10) หน่วยงานกำกับดูแลได้รับคำสั่งให้ดำเนินการตรวจสอบรายงานการเงินในการหาเสียงอย่างละเอียดหรือไม่ อนุญาตให้ขอข้อมูลจากผู้เข้าแข่งขันที่ได้รับเลือกตั้งและดำเนินการตรวจสอบในสถานที่ได้หรือไม่
- 11) ผู้ลงสมัครที่ได้รับการเลือกตั้งมีความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์และประสิทธิผลของหน่วยงานกำกับดูแลหรือไม่ พวกเขาเชื่อหรือไม่ว่าหน่วยงานต่าง ๆ กำลังดำเนินการตามกฎหมายอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิผล

- 12) มีหน่วยงานที่ให้คำแนะนำ (เช่น คู่มือการฝึกอบรมสายด่วน ฯลฯ) แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครหรือไม่ คำแนะนำชัดเจนและถูกต้องหรือไม่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองรู้สึกว่าได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอเกี่ยวกับข้อกำหนดทางกฎหมายหรือไม่
- 13) การกำกับดูแลมีความโปร่งใส และเปิดกว้างต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศหรือไม่ หน่วยงานที่กำกับดูแลมีความสามารถในการตรวจสอบบัญชีได้อย่างไร
- 14) องค์กรภาคประชาสังคมได้ฝึกหัดการสังเกตการณ์การระดมทุนเพื่อหาเสียงหรือไม่ วิธีการของพวกเขาคืออะไรและรายงานของพวกเขาเป็นอย่างไร
- 15) มีการตรวจสอบการหาเสียงหรือการเงินทางการเมืองโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ หรือไม่ สิ่งที่พวกเขาค้นพบคืออะไร มีการใช้คำแนะนำอะไรบ้างก่อนหน้านี้

#### *บทที่ 7 การลงโทษและการอุทธรณ์*

แม้ว่าบางประเทศจะมีกฎหมายที่กำกับดูแลการใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้งที่ชัดเจน และมีหน่วยงานกำกับดูแลที่ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายต่าง ๆ และผู้สมัครในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ก็อาจมีการละเมิดกฎหมายได้ บางครั้งความผิดพลาดเกิดขึ้นจากอาสาสมัครผู้สังเกตการณ์ที่ไม่ได้เป็นมืออาชีพ บางครั้งเกิดจากการที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอ และบางครั้งก็อาจมาจากความตั้งใจที่จะกระทำผิด การลงโทษที่ดีจึงจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความได้สัดส่วน และต้องป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก และจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์

#### ความมีประสิทธิภาพ มีความได้สัดส่วน และต้องป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก

ความมีประสิทธิภาพของการลงโทษก็คือ ต้องบังคับใช้ได้จริง กฎหมายต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่าใครจะต้องได้รับโทษหากมีการฝ่าฝืน หน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน และมีวิธีการในการลงโทษ ความได้สัดส่วนในการลงโทษก็คือ การต้องพิจารณาว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เกิดความผิดพลาดร้ายแรงเพียงใด หากมีการละเมิดร้ายแรงก็ควรลงโทษหนักกว่าการละเมิดแค่เพียงผิวเผิน ปัจจัยที่จะนำมาคิดในเรื่องของความได้สัดส่วนเช่น เรื่องของมูลค่าของจำนวนเงินหรือขอบเขตของการกระทำ ความตั้งใจในการ

กระทำผิด การกระทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า การไม่ปฏิบัติตามแนวทางหรือคำแนะนำ หรือความพยายามในการปกปิดความผิดของตนเอง นอกจากนี้การลงโทษไม่ได้ทำให้คนที่ทำผิดจะต้องรับผิดชอบกับการกระทำของตัวเองเท่านั้น แต่ควรจะทำให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครคนอื่น ๆ เห็นกรณีเหล่านี้เป็นแบบอย่างและเกิดความยับยั้งชั่งใจจนไม่กระทำผิดในแบบเดียวกัน

การลงโทษสามารถช่วยยับยั้งการทุจริตและพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายในการหาเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามหากใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือเลือกปฏิบัติอาจจะจำกัดหรือขัดขวางการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้เกิดความกังวลใจในการถูกตรวจสอบ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำมาตรการลงโทษมาใช้อย่างรอบคอบและเป็นกลาง การลงโทษที่ร้ายแรงกว่าเช่นการยุบพรรคควรเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้นตามที่ศาลกำหนด โดยเป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายและสำหรับการละเมิดที่ร้ายแรงที่สุดเท่านั้น

#### การกำหนดบทลงโทษ

โดยทั่วไปหน่วยงานกำกับดูแลจะมีอำนาจในการบริหารจัดการในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และสามารถกำหนดบทลงโทษเฉพาะสำหรับการละเมิดกฎหมายบางประการ อย่างไรก็ตามในกรณีของการฟ้องร้องทางอาญาจะต้องไปยังศาลเท่านั้นที่สามารถกำหนดบทลงโทษได้ หน่วยงานกำกับดูแลต้องประสานงานต่อไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หากสงสัยว่ามีการละเมิดร้ายแรง การลงโทษจะมีความหมายมากที่สุดในการณีสถานที่สามารถบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาการหาเสียงเลือกตั้ง หรือไม่นานหลังจากสิ้นสุดระยะเวลา ผู้สังเกตการณ์ทางการเงินในการหาเสียงควรเตรียมพร้อมที่จะวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อระบุผลกระทบของผู้สมัครและบุคคลทางการเมืองที่พบว่าละเมิดกฎหมาย

การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการคว่ำบาตรและการอุทธรณ์ควรมีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย ผู้สมัครทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ผู้สังเกตการณ์ควรจะสังเกตว่ามีการบังคับใช้ระเบียบเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ กฎหมายของทุกประเทศอาจจะมีช่องโหว่ ซึ่งผู้สังเกตการณ์จะต้องสังเกตในส่วนนี้ หากมีความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หากหน่วยงานตรวจสอบมีประสิทธิภาพน้อยลงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดจะถูกทำลาย

### ข้อจำกัดการกำหนดระยะเวลา

กรอบทางกฎหมายในบางรัฐ มีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการทางกฎหมาย สำหรับการละเมิดทางการเงินของการหาเสียง หากกฎหมายของข้อจำกัดสั้นกว่าหนึ่งปี และฝ่ายต่าง ๆ ส่งรายงานทางการเงินเพียงปีละครั้ง อาจเป็นเครื่องมือในการตัดสินการละเมิดได้ ข้อจำกัดด้านระยะเวลาของการละเมิดทางการเงินของการหาเสียงควรยาวกว่าการกระทำผิดปกติ หรือการกระทำผิดเล็กน้อย ส่วนใหญ่รัฐต่าง ๆ กำหนดให้การตัดสินการฝ่าฝืนข้อจำกัดมีผลบังคับใช้จนถึงหนึ่งปี หลังจากรายงานการเงินในการหาเสียงสุดท้ายได้เผยแพร่สู่สาธารณะ

### การอุทธรณ์

หลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์ก็คือ เมื่อมีการออกมาตรการคว่ำบาตรต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมือง จะต้องมีการบันทึกการตัดสินใจทั้งหมดเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมแนบเหตุผล และควรแจ้งเรื่องนี้อย่างทันท่วงที กฎหมายควรให้คำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการยื่นอุทธรณ์ต่อคำตัดสิน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของการฝ่าฝืนกฎหมายและการลงโทษ การลงโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ อาจจะไปถึงกระบวนการไกล่เกลี่ย ในขณะที่รายการการละเมิดที่มีความรุนแรงจะต้องดำเนินไปสู่ศาลอาญา กฎหมายควรมีการกำหนดแนวทางในการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่กำลังดูแล และบอกถึงกำหนดเวลาที่จะต้องยื่นอุทธรณ์และการตัดสินใจจะเกิดขึ้นเมื่อใด กระบวนการในการอุทธรณ์ต้องมีความโปร่งใสและสาธารณชนจะต้องเข้าถึงได้ ความโปร่งใสนั้นไม่ได้หมายความว่าประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ได้เท่านั้น แต่จะต้องทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ ได้ถูกดำเนินไปด้วยเหตุผลที่เพียงพอ ทั้งนี้การตัดสินใจจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและการอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษและการอุทธรณ์ดังต่อไปนี้

- 1) มีบทลงโทษอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายการรณรงค์การหาเสียงเลือกตั้ง กฎหมายดังกล่าวได้ให้มาตรการในการลงโทษที่เพียงพอต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่
- 2) การลงโทษมีประสิทธิภาพหรือไม่ การลงโทษมีผลในการทำให้ไม่มีการละเมิดกฎหมายในอนาคตหรือไม่ มีความได้สัดส่วนกับการกระทำผิดหรือไม่

- 3) กฎหมายได้ระบุไว้ว่าใครต้องโดนทำโทษไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ การลงโทษมีผลต่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง หรือรวมถึงผู้ให้การบริจาคและบุคคลที่สามหรือไม่
- 4) หน่วยงานกำกับดูแลใดบ้างที่สามารถลงโทษได้ เป็นหน่วยงานเดียวกับหน่วยงานที่ดูแลตรวจสอบเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายการเงินในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ หรืออำนาจในการลงโทษอยู่กับหน่วยงานอื่น
- 5) มีแนวทางปฏิบัติ หรือมีการให้ลำดับความสำคัญกับหน่วยงานกำกับดูแลในการลงโทษหรือไม่
- 6) ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมในกระบวนการลงโทษหรือไม่
- 7) ในทางปฏิบัติ ได้มีการลงโทษในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินของการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ หากมีการลงโทษเกิดขึ้นในเวลาที่เหมาะสมหรือไม่
- 8) ได้มีการกำหนดสถานะของข้อจำกัดไว้หรือไม่ ข้อกำหนัดนั้นมีความสอดคล้องกับรายงานทางการเงินฉบับสุดท้ายหรือไม่
- 9) กฎหมายได้เอื้อให้มีการอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการกำกับหรือไม่
- 10) ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีสิทธิที่จะขอให้มีการไต่สวนจากตุลาการที่เป็นกลางหรือไม่ และทุกคนเข้าถึงการอุทธรณ์ได้อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่
- 11) กรอบของกฎหมายได้กำหนดเวลาการส่งข้อพิจารณาขึ้นข้อเสนอและมติอย่างมีเหตุผลหรือไม่

#### *บทที่ 8 ผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ*

กฎหมายและขั้นตอนการเลือกตั้งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนต่าง ๆ ของสังคมในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มที่อาจมีตัวแทนของตนเองในทางการเมืองน้อยกว่าสัดส่วนจริง เนื่องจากการเข้าถึงเงินทุนของการหาเสียงที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดสนามแข่งขันทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนนี้ให้ข้อมูลแก่ผู้สังเกตการณ์เพื่อช่วยในการประเมินว่ากฎและระบบที่ใช้ในการเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งจะทำให้ผู้หญิง เยาวชน กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพมีความเสียเปรียบหรือไม่

#### ผู้หญิง

ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นปีที่คู่มือฉบับนี้ถูกตีพิมพ์ออกมานั้น จำนวนผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งในกลุ่มประเทศ OCSE มีเพียงร้อยละ 26 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งยังคงมีสัดส่วนต่ำกว่าจำนวนผู้ชาย

อย่างมีนัยสำคัญ สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เห็นสัดส่วนเช่นนี้เนื่องจากผู้หญิงมักจะเข้าถึงแหล่งการเงินสำหรับการหาเสียได้น้อยกว่าผู้ชาย บางส่วนมาจากการที่ผู้หญิงมีเงินเดือนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผู้ชาย หรือผู้บริจาคต้องการให้เงินแก่ผู้สมัครที่มีชื่อเสียง และการหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ การเงินในการหาเสียอาจเป็นอุปสรรคร้ายแรงสำหรับผู้สมัครที่เป็นผู้หญิง หรือแม้แต่ผู้หญิงที่ต้องการเสนอชื่อเป็นผู้สมัคร การจัดทำรายงานแยกเพศเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียโดยหน่วยงานกำกับดูแลและ/หรือพรรคการเมืองสามารถเป็นประโยชน์ในการกำหนดขอบเขตของข้อเสียใด ๆ ที่ผู้หญิงต้องเผชิญในด้านการเงินในการหาเสีย จากนั้นข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการกับความไม่เท่าเทียมกันที่อาจเกิดขึ้นได้

### กลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ

นอกจากผู้หญิงแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลที่มีความทุพพลภาพก็มีปัญหาในเรื่องการมีตัวแทนของตนเองน้อยกว่าสัดส่วนจริง ทั้งนี้ได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ (มาตรา 1.4 ของ สนธิสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ ค.ศ. 1964 และมาตรา 5.4 ในสนธิสัญญาเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีความทุพพลภาพ) แต่รัฐสมาชิกส่วนใหญ่ของ OSCE ยังไม่ได้มีการให้การสนับสนุนทางการเงินแบบพิเศษสำหรับพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย ไม่ได้สนับสนุนในเรื่องการเป็นตัวแทนในรัฐสภา ผลการเลือกตั้ง และจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นชนกลุ่มน้อย ในพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่มาก ควรจะมีการแปลกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติในภาษาของชนกลุ่มน้อยด้วยสำหรับประเทศสมาชิก OSCE จำนวนไม่มากนักให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการเลือกตั้งพิเศษให้กับบุคคลที่มีความทุพพลภาพ เช่นการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการแปลภาษา ผู้สังเกตการณ์ควรจะให้ความสนใจในเรื่องนี้ว่าระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินในการหาเสียเลือกตั้งมีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านี้อย่างไร

### บทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสามารถมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสสำหรับผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ เช่น

- 1) การจัดการฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพของผู้ลงสมัครเข้าแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลงสมัครเข้าแข่งขันครั้งแรกหรือผู้ที่ต้องแข่งขันกับผู้ดำรงตำแหน่งอยู่เดิม ให้ความรู้ในเรื่องระบบการเงินในการหาเสียเลือกตั้ง และการเข้าถึงทรัพยากรในการหาเสียเลือกตั้ง



- 2) การกำหนดกฎเกณฑ์ในพรรคการเมืองที่เอื้อต่อการกระจายเงินที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและทรัพยากรอื่น ๆ ให้กับผู้หญิงและผู้ชายอย่างเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกันกับกลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ
- 3) มีเงินทุนพิเศษในการหาเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ
- 4) มีระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เพื่อที่จะให้ผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพ สามารถเข้าถึงการเป็นตัวแทนพรรคได้ตามความเหมาะสม

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลที่มีความทุพพลภาพดังต่อไปนี้

- 1) หากพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ มีกฎเกณฑ์อะไรให้กลุ่มคนที่มีตัวแทนน้อยเหล่านี้เข้าถึงเงินในส่วนนี้หรือไม่
- 2) พรรคการเมืองได้ใช้มาตรการภายในเพื่อสนับสนุนการจัดการหาเงินทุนของผู้สมัครจากกลุ่มคนที่มีตัวแทนน้อยในรัฐสภาหรือไม่
- 3) กลุ่มคนที่มีตัวแทนน้อยในรัฐสภา สามารถเข้าถึงเงินสนับสนุนจากภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมหรือไม่ มีข้อกำหนดใดที่อาจจะขัดขวางการได้รับเงินดังกล่าวของกลุ่มคนที่มีตัวแทนน้อยในรัฐสภา
- 4) มีข้อกำหนดหรือข้อได้เปรียบทางการเงินอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันของเพศในพรรคการเมืองหรือไม่ รัฐได้นำมาตรการจูงใจทางการเงินหรือมาตรการการลงโทษมาใช้เพื่อสนับสนุนผู้สมัครสตรีหรือไม่
- 5) มีการนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ เช่น การดูแลเด็กฟรี หรือการยกเว้นภาษีสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หญิงหรือไม่
- 6) พรรคการเมืองได้แนะนำขั้นตอนที่ยุติธรรมและโปร่งใสสำหรับการจัดสรรการสนับสนุนจากพรรครัฐให้กับผู้หญิงและผู้ชายหรือไม่ สิ่งนี้รวมถึงการสนับสนุนทั้งในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน

- 7) มีข้อมูลในด้านรายได้และรายจ่ายของผู้สมัครชายและหญิงหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงจะได้รับและใช้จ่ายในจำนวนที่เทียบเท่ากับผู้สมัครที่เป็นผู้ชายในการหาเสียงหรือไม่
- 8) มีข้อกำหนดที่เป็นพิเศษให้สำหรับชนกลุ่มน้อยหรือไม่ อาจรวมถึงการเข้าถึงสื่อสาธารณะแบบพิเศษ มีการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำให้ชนกลุ่มน้อยได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐหรือไม่
- 9) คนพิการสามารถเข้าถึงเงินสนับสนุนจากภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมหรือไม่ มีการนำบทบัญญัติใด ๆ มาใช้เพื่อช่วยในการชดเชยต้นทุนทางการเงิน ที่เกิดจากความทุพพลภาพเมื่อเข้าร่วมเป็นผู้สมัครหรือไม่ มีข้อกำหนดคุณสมบัติใดบ้างที่ขัดขวางหรือทำให้คนทุพพลภาพเข้าถึงเงินสนับสนุนจากภาครัฐได้ยาก

#### *บทที่ 9 การรายงาน: การประเมิน และคำแนะนำ*

ในบทนี้ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้สังเกตการณ์การเงินในการหาเสียงเลือกตั้งว่า มีความรับผิดชอบหลักในการศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์และร่างรายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีความกระชับให้มากที่สุด ไม่ซับซ้อนมากเกินไปจนคนธรรมดาจะอ่านไม่เข้าใจ แต่มีรายละเอียดลึกซึ้งเพียงพอ

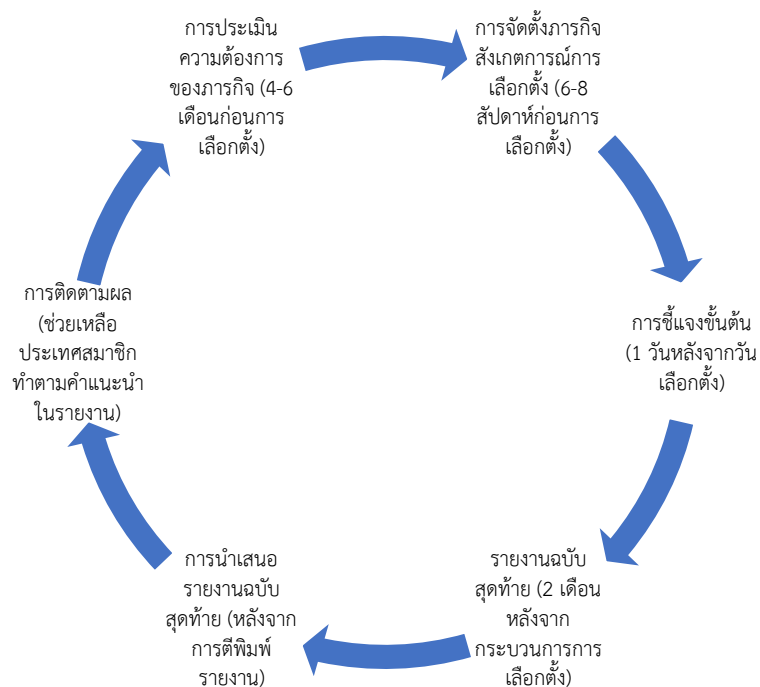
รายงานการประเมินที่ออกมาอาจจะมาจากการทำงานร่วมกัน เช่นผู้วิเคราะห์ทางการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งอาจจะทำงานร่วมกับผู้วิเคราะห์ทางกฎหมาย เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่ากรอบในทางกฎหมายสามารถควบคุมการเงินของพรรคการเมืองได้อย่างเพียงพอหรือไม่ มีการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งหรือไม่ และทำงานร่วมกับนักวิเคราะห์ทางการเมืองเพื่อประเมินความคิดเห็นของพรรคการเมือง ผู้เข้าร่วมการแข่งขันและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในเรื่องระบบการเงินพรรคการเมือง

พื้นฐานของการเขียนประเมินและคำแนะนำเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งอิงอยู่กับมาตรฐานของ OSCE และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ผู้สังเกตการณ์จะต้องเข้าใจกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละประเทศ บริบททางการเมือง และพันธกรณีระหว่างประเทศ สำหรับภาระหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์นั้นคือควรจะให้คำแนะนำว่าระบบการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งควรจะมีการ

ปรับปรุงอย่างไร โดยคำแนะนำนั้นต้องชัดเจน นำไปปฏิบัติได้ และสอดคล้องกับหลักการอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว คำแนะนำที่เกิดขึ้นจะถูกนำมาปรับปรุงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

### บทที่ 10 การติดตามผล

การสังเกตการณ์การเลือกตั้งไม่ได้จบลงที่การสิ้นสุดลงของการเลือกตั้ง แต่มีเป้าหมายที่จะช่วยประเทศสมาชิกของ OSCE ทำตามความมุ่งมั่นของตนเองที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง คำแนะนำที่มีให้ไปจะเกิดประโยชน์ได้ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประเทศใดประเทศหนึ่งจะทำตามคำแนะนำที่เขียนไว้และต้องการจะปรับปรุง ระบบการเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งหน้าหรือไม่ โดยปกติแล้วการสังเกตการณ์การเลือกตั้งเกิดขึ้นต่อเนื่อง และประกอบไปด้วยวงจรดังต่อไปนี้



หลังจากที่ได้มีการตีพิมพ์รายงานฉบับสุดท้ายแล้ว สำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน จะเดินทางไปเยี่ยมประเทศสมาชิกเพื่อที่จะติดตามกระบวนการ และย้ำเตือนกับประเทศสมาชิกถึงความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับความมุ่งมั่นและความสามารถของรัฐ ที่จะทำตามคำแนะนำในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และยังเป็นการยืนยันความเชี่ยวชาญของสำนักงานเพื่อสถาบัน

ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในการช่วยเหลือการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือให้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลกระทบของการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งในกระบวนการการเลือกตั้ง

คู่มือฉบับนี้ได้ทำรายการสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลดังต่อไปนี้

- มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่วางแผนไว้หรือกำลังดำเนินอยู่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเงินในการหาเสียงหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างไรและสอดคล้องกับคำแนะนำที่ผ่านมาและคำมั่นสัญญาของ OSCE และมาตรฐานสากลอื่น ๆ หรือไม่
- ODIHR จะช่วยในการติดตามคำแนะนำด้านการเงินในการหาเสียงได้อย่างไรบ้าง
- มีรูปแบบการช่วยเหลือแบบใดที่เหมาะสมกับประเทศสมาชิก เพื่อที่พวกเขาจะนำคำแนะนำที่ได้ไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ OSCE

ในส่วนถัดไปเป็นส่วนของภาคผนวกของคู่มือ ซึ่งประกอบไปด้วยอภิธานศัพท์ (glossary of terms) ความมุ่งมั่นของ OSCE และมาตรฐานระหว่างประเทศบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมือง ซึ่งผู้ที่สนใจในเรื่องการเงินพรรคการเมืองเพิ่มเติมสามารถไปหาอ่านได้ในคู่มือฉบับนี้