

# รายงานการประเมินการเงินของพรรคการเมือง ในประเทศไทย

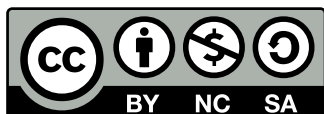


© 2023 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

English edition © 2023

International IDEA publications are independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of International IDEA, its Board or its Council members.

This is a direct translation of the English version of Political Finance Assessment of Thailand published by the International Institute for Electoral Assistance (International IDEA) in 2023. The accuracy of the translated text has not been verified by the publisher. In case of doubt, the original English version prevails (ISBN 978-91-7671-647-2).



With the exception of any third-party images and photos, the electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0) licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence. For more information visit the Creative Commons website: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
Tel: +46 8 698 37 00  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: <<https://www.idea.int>>

Cover illustration: Photo by Wiroj Sidhisoradej on Freepic  
Typesetting and printing: Thanathep Printing Co. Ltd., Thailand  
Translation: Kate Ngamkaiwan

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.54>>

ISBN: 978-91-7671-666-3 (PDF)

ISBN: 978-91-7671-667-0 (Print)

# รายงานการประเมินการเงินของพรรคการเมือง ในประเทศไทย

หัวหน้าคณะทำงาน  
พรรณชญา ศิริวรรณบุญชัย

บรรณาธิการ  
ยูกิฮิโกะ ฮามาดะ และกุซนุ อกราเวล



**International IDEA**  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการประเมินการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความกรุณาจากทุกท่านผู้อุทิศเวลาให้ข้อมูลเชิงลึก ตรวจสอบต้นฉบับ และให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมถึงทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการจัดการประชุมประเมินผลเพื่อนำเสนอข้อมูลจากรายงานฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ ลีนา ริกกีลา ทามัง และอาตี๋ อามาน ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในการประสานงานตลอดการจัดทำรายงานการประเมินฯ และขอขอบพระคุณ มาสลิโม ทอมมาโซลี และเทเรส เพียช เลียนেলা สำหรับข้อคิดเห็นอันมีค่าของท่านต่อรายงานฉบับนี้

ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้บริหารพรรคการเมือง นักวิชาการ และผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของท่านมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประเมินการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ประสบการณ์และมุมมองอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงทั้งหลาย

ขอขอบพระคุณ ลิซ่า แอกแมน โธมัส ฮอบส์ และเทนโต ซินาโมระ-โจนส์สัน ผู้กรุณาช่วยเรียบเรียงเนื้อหารายงานและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และขอขอบพระคุณ ยาเร็ด อัครพัฒนานุกุล และชยาพร จตุรพรประสิทธิ์ ผู้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการจัดประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ไร่ ณ โอกลานี่

# สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ.....	4
คำย่อและอักษรย่อ.....	7
บทสรุปผู้บริหาร.....	8
การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ.....	9
การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน.....	10
เปรียบเทียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง.....	11
ข้อบังคับด้านการรายงานการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน.....	11
กลไกการตรวจสอบ.....	12
บทลงโทษ.....	13
บทนำ.....	14
<b>บทที่ 1</b>	
<b>ภูมิทัศน์การเลือกตั้งของประเทศไทย.....</b>	<b>18</b>
<b>บทที่ 2</b>	
<b>กรอบแนวทางการกำกับดูแลการบริหารการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย.....</b>	<b>21</b>
2.1. ภาพรวม.....	21
2.2. บทบัญญัติด้านการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ.....	22
2.3. เปรียบว่าด้วยการจัดสรรเงินทุนจากภาคเอกชน.....	32
2.4. เปรียบว่าด้วยการใช้จ่ายของพรรคการเมือง.....	36
2.5. กลไกในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน.....	39
2.6. การกำกับดูแลและจัดทำนโยบาย.....	43
2.7. บทลงโทษ.....	47
<b>บทที่ 3</b>	
<b>สรุปประเด็นสำคัญและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>52</b>
3.1. การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ.....	52
3.2. การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน.....	53
3.3. การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง.....	53
3.4. การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน.....	54
3.5. การกำกับดูแลและจัดทำนโยบาย.....	55
3.6. บทลงโทษ.....	55
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>56</b>
<b>ผนวก ก บันทึกรับบริจาค.....</b>	<b>59</b>
<b>ผนวก ข ใบเสร็จรับเงิน.....</b>	<b>61</b>
<b>ผนวก ค รายชื่อองค์กรที่เข้าร่วมการประชุมประเมินผลในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2565.....</b>	<b>62</b>
<b>ประวัติผู้จัดทำรายงาน.....</b>	<b>63</b>
<b>เกี่ยวกับสถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ.....</b>	<b>64</b>



## คำย่อและอักษรย่อ

- กกต.** คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย)
- กองทุนฯ** กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
- คสช.** คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- พ.ร.บ.** พระราชบัญญัติ
- สส.** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

## บทสรุปผู้บริหาร

กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยได้ก้าวผ่านกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญหลายต่อหลายครั้งตลอดช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ความพยายามในการปฏิรูปเหล่านี้ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ต่อระบอบการเมืองการปกครอง และมีส่วนช่วยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเป็นผู้แทนทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (หรือที่รู้จักกันในนาม “ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง”) ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย อันเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาความท้าทายต่าง ๆ ที่ยังคงเรื้อรัง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพรรคการเมืองอ่อนแอ ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ปัญหาหนักการเมืองรับสินบน หรือปัญหาการแจกจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งในสภา

ในอดีตกาลนั้น รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2541 ได้ระบุสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งพรรคการเมือง การจดทะเบียนพรรคการเมือง การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งการขยายฐานสมาชิก และการบริหารจัดการโครงสร้างภายในพรรคการเมืองหากแต่มีได้ให้ความสนใจกับการจัดสรรเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองมากนัก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 คือกฎหมายฉบับแรกที่ว่าด้วยการจัดสรรเงินทุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ผ่านการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในกาลต่อมา จึงมีการกำหนดระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของแหล่งที่มาของเงินทุน กลไกการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน หรือบทลงโทษสำหรับภละเมิดกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ในปัจจุบัน ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยมี กกต. เป็นผู้ควบคุมดูแลและตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง.



ตราบจนกระทั่งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2566 ประเทศไทยยังมีเคมีการประเมินประสิทธิผลของระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ รายงานฉบับนี้จึงทำการวิเคราะห์กรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาความท้าทายต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว เพื่ออุดช่องว่างทางความรู้นี้ ผลลัพธ์การวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ตักผลึกมาจากการทบทวนวรรณกรรมเชิงลึกการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละพื้นที่ และการประชุมประเมินผลในกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม-ธันวาคม ปี พ.ศ. 2565<sup>1</sup> เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลตามบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะท้ายรายงานฉบับนี้จึงมีประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบาย พรรคการเมืองคณะกรรมการเลือกตั้ง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในด้านการปฏิรูประเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในระบบการเงินของพรรคการเมือง รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการภายใต้สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) เพื่อการศึกษาระบบการเงินของพรรคการเมืองในประเทศ กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอภิปรายนโยบายทางการเงินในแวดวงการเมืองระดับนานาชาติ อันตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาองค์ประกอบสำคัญต่าง ๆ ของระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ ก) การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ข) การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน ค) ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ฉ) ข้อบังคับด้านการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ง) กลไกการตรวจสอบ และ จ) บทลงโทษที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะที่สำคัญของรายงานฉบับนี้ได้ถูกสรุปไว้โดยย่อ ดังที่ปรากฏด้านล่าง ในส่วนการอภิปรายข้อเสนอแนะโดยละเอียดนั้น จะปรากฏอยู่ในบทที่ 3 ของรายงานฉบับนี้ต่อไป

## การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

พรรคการเมืองที่ขึ้นทะเบียนกับ กกต. (ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 77 พรรค) ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ เพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมรณรงค์หาเสียงและกิจกรรมอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การจัดสรรเงินทุนยังคงเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในปัจจุบันมักก่อให้เกิดการขยายช่องว่างทางการเงินระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็กโดยมิได้ตั้งใจ สูตรการคิดคำนวณการจัดสรรเงินทุนในปัจจุบันให้น้ำหนักแก่จำนวนคะแนนเสียงและจำนวนเงินบริจาคที่พรรคการเมืองได้รับจากเอกชนเป็นหลัก ซึ่งหมายความว่าเงินอุดหนุนจำนวนมหาศาลถูกจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีรากฐานมั่นคงและได้รับเงินบริจาคจากเอกชนเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว พรรคขนาดใหญ่เหล่านี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเท่าใดนัก

**เกณฑ์การจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในปัจจุบันมักก่อให้เกิดการขยายช่องว่างทางการเงินระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็กโดยมิได้ตั้งใจ**

1 รายงานฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการพัฒนาบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม 2566 เป็นต้นมา

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขสูตรการคิดคำนวณการจัดสรรเงินทุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ควรพิจารณาการคำนวณเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับจากจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งหญิงหรือสมาชิกรัฐสภา (สส.) หญิงร่วมด้วย เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง
- ควรพิจารณาการจัดสรรเวลาออกอากาศเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่ทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมในสนามเลือกตั้ง โดยตั้งอยู่บนหลักการแบ่งสรรปันส่วนที่เท่าเทียม

เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองน้อยใหญ่ต่างแสดงเจตจำนงถึงความจำเป็นของการขยายวงเงินบริจาค

### การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน

นอกเหนือไปจากการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐแล้วนั้น พรรคการเมืองสามารถรับการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชนได้จากหลากหลายช่องทาง เช่น ค่าบำรุงพรรค เงินทุนตั้งต้นจากผู้ร่วมก่อตั้งพรรค เงินบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคล การจำหน่ายสินค้าหรือบริการ กิจกรรมระดมทุน รายได้และดอกเบี้ยจากสินทรัพย์และการลงทุนของพรรค ฯลฯ ทั้งนี้ ยังคงมีการจำกัดเงินบริจาคจากภาคเอกชนที่มอบให้แก่พรรคการเมือง เพื่อป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่ไม่เท่าเทียม อย่างไรก็ตาม เงินสนับสนุนที่มอบให้แก่พรรคการเมืองจากภาคเอกชนยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองน้อยใหญ่ต่างแสดงเจตจำนงถึงความจำเป็นของการขยายวงเงินบริจาค เพื่ออนุญาตให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนเพิ่มเติมได้ช่วงฤดูกาลเลือกตั้ง

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขวงเงินบริจาคสำหรับพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูกาลเลือกตั้ง ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้ไม่เกิน 10 ล้านบาท (หรือ 300,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยประมาณ)<sup>2</sup>
- ควรออกระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายของที่ระลึกผ่านช่องทางออนไลน์ที่สอดคล้องกัน เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองสามารถแสวงหารายได้และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการจำหน่ายของที่ระลึกผ่านสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามที่ กกต. กำหนด

2 การประมาณการทั้งหมดในรายงานฉบับนี้ อ้างอิงตามอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินในช่วงที่รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้น

## ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

โดยปกติแล้ว สำนักงานกกต. จะประกาศข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง ก่อนที่การเลือกตั้งในแต่ละครั้งจะเริ่มต้นขึ้น สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 และ ปี พ.ศ. 2566 นั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงได้ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท (45,000 ดอลลาร์สหรัฐ) และ 1.9 ล้านบาท (54,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ตามลำดับ ในขณะที่พรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงได้ไม่เกิน 35 ล้านบาท (1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และ 44 ล้านบาท (1.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ตามลำดับ

ในทางปฏิบัตินั้น จำนวนเงินเหล่านี้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง ทำให้ทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินมากกว่าวงเงินสูงสุดที่กำหนดไว้และจำเป็นต้องแสวงหารายได้เพิ่มเติมจากช่องทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ รายงานชิ้นนี้ ยังได้ระบุปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของพรรคการเมือง ได้แก่ ช่องโหว่ทางกฎหมายในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผ่านช่องทางออนไลน์ และเส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจนระหว่างการให้ของขวัญและของกำนัลตามประเพณีกับการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแก้ไขวงเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั้งสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง
- ควรออกระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงผ่านช่องทางออนไลน์ รวมถึงการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายและการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสด้านการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
- ควรจัดทำคู่มือว่าด้วยความแตกต่างระหว่างการซื้อสิทธิขายเสียงกับการมอบของขวัญและของกำนัลตามประเพณีที่กระทำโดยนักการเมือง รวมถึงการกำหนดมูลค่าของขวัญและของกำนัลว่ามีควรเกินเท่าใด

## ข้อบังคับด้านการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการเงินในส่วนของเงินอุดหนุนจากภาครัฐทุก ๆ สามเดือน และจัดทำรายงานการเงินประจำปีในส่วนของเงินบริจาคจากภาคเอกชนอีกฉบับ ซึ่งปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ สำนักงานกกต. ขาดศักยภาพในการตรวจสอบรายงานจากพรรคการเมืองทั้ง 77 พรรค ที่จัดส่งเข้ามาทุก ๆ สามเดือน และการจัดทำรายงานดังกล่าวทุกไตรมาสนั้น ก็เป็นภาระที่ใหญ่หลวงสำหรับพรรคการเมืองไม่ต่างกัน

เนื่องจากวงเงินในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง ทำให้ทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินมากกว่าวงเงินสูงสุดที่กำหนดไว้

สำนักงาน กกต. ขาดศักยภาพในการตรวจสอบรายงานจากพรรคการเมืองที่จัดส่งเข้ามาทุก ๆ สามเดือน

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรพิจารณาขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานการเงินแต่ละไตรมาส โดยให้เวลาที่เพียงพอแก่พรรคการเมืองในการจัดทำรายงาน รวมถึงให้เวลาที่เพียงพอแก่สำนักงาน กกต. ในการประเมินและตรวจสอบรายงานเหล่านั้น
- ควรพิจารณาการพัฒนาระบบการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินสำหรับสำนักงาน กกต. และผู้ใช้งานจริง (พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง) โดยระบบดังกล่าวควรสามารถเร่งกระบวนการรายงานทางการเงินให้เร็วขึ้น และช่วยให้การรายงานการเงินของพรรคการเมืองเป็นไปตามรูปแบบที่สำนักงาน กกต. กำหนด ได้โดยสะดวก นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวควรช่วยเพิ่มความโปร่งใสให้แก่การรายงานการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากข้อมูลทางการเงินของพรรคการเมืองจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นการช่วยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถตรวจสอบผู้แทนของพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังคงเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อพัฒนากลไกในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทย**

### กลไกการตรวจสอบ

ถึงแม้ว่าสำนักงาน กกต. จะมีการจัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการจัดทำระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง แต่ทางสำนักงาน กกต. ก็ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนพรรคการเมืองในการพัฒนาระบบใหม่ ๆ เหล่านั้น การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังคงเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อพัฒนากลไกในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทย นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มากในด้านการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของพรรคการเมือง และยังขาดโครงการริเริ่มต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินการตามระเบียบที่มีอยู่

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรพิจารณาให้ผู้แทนพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจัดทำระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันการออกนโยบายที่ไม่สามารถใช้งานได้จริง
- ควรส่งเสริมและมอบอำนาจในการตรวจสอบให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทย เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิรูปด้านการเงินของพรรคการเมือง และต่อสู้กับการทุจริตทางการเมืองได้อย่างแข็งขันและมีประสิทธิภาพ

## บทลงโทษ

การละเมิดกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารการจัดการเงินทุนทางการเงินใด ๆ ก็ตาม อาจนำไปสู่การเสียค่าปรับ การสูญเสียเงินสนับสนุนจากรัฐ โทษจำคุก หรือแม้แต่การยุบพรรคการเมืองที่ต้องรับผิดชอบความผิดดังกล่าวในบางกรณี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสำนักงาน กกต. จะมีอำนาจในการบังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ เช่น โทษปรับ โทษจำคุก ฯลฯ แต่มีเพียงศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถออกคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ นี่ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดี เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งในอดีตมีการบังคับใช้บทลงโทษที่รุนแรงมากเกินไป

### ข้อเสนอแนะสำคัญ

- ควรแจ้งให้ผู้บริจาคและตัวแทนพรรคการเมืองทราบเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่อาจเกิดขึ้นหากมีการละเมิดกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารการจัดการเงินทุนทางการเงินใด ๆ เพื่อกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มข้น
- ควรจัดทำและรักษาฐานข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นทุกกรณี รวมถึงข้อมูลบทลงโทษประเภทต่าง ๆ และจำนวนบทลงโทษที่นำมาบังคับใช้ในแต่ละกรณี เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิผลในกระบวนการตรวจสอบ

ทั้งนี้ การวางระบบและกระบวนการต่าง ๆ ที่เหมาะสมแก่การจัดทำระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนากรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลายจึงควรศึกษาข้อมูลที่เป็นให้ครบถ้วน เพื่อปฏิบัติตามระเบียบได้อย่างเหมาะสมและสังเกตเห็นข้อผิดพลาดหรือช่องโหว่ทางขีดความสามารถต่าง ๆ ของตน รวมถึงรับรู้และเข้าใจกระบวนการตรวจสอบและติดตามต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวจึงควรประกอบด้วย 1) จำนวนพรรคการเมืองที่รับเงินบริจาคจากแหล่งเงินทุนต้องห้ามหรือใช้เงินเกินวงเงินที่กำหนด 2) จำนวนพรรคการเมืองที่ส่งรายงานการเงินตรงเวลา และ 3) สถิติการละเมิดกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงการบังคับใช้บทลงโทษ ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา แม้มีความจำกัดข้อมูลข้างต้นไว้แต่เพียงเท่านี้ ข้อมูลเหล่านี้สามารถช่วยในการจัดการอุปสรรคด้านการบังคับใช้กรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าอุปสรรคดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม

ถึงแม้ว่าสำนักงาน กกต. จะมีอำนาจในการบังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ เช่น โทษปรับ โทษจำคุก ฯลฯ แต่มีเพียงศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถออกคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้

ควรมีการวางระบบและกระบวนการต่าง ๆ ที่เหมาะสมแก่การจัดทำระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

# บทนำ

## ข้อมูลประเทศโดยสังเขป: ราชอาณาจักรไทย

**เมืองหลวง:** กรุงเทพมหานคร

**ประชากร:** 69.95 ล้านคน

**จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง:** 51.4 ล้านคน

**ระบบรัฐสภา:** รัฐสภาแบบสองสภา ที่ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

**ระบบเลือกตั้ง:** ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

**ปีที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด:** 2562

**จำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้ง:** 77

**จำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกผู้แทนราษฎร:** 11

**สัดส่วน ส.ส. เพศหญิง:** ร้อยละ 15.8

**กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง:** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

**หน่วยงานด้านการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง:** สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

*ที่มา:* มูลนิธิสากลสำหรับระบบการเลือกตั้ง (IFES); สหภาพรัฐสภา (IPU); ธนาคารโลก (World Bank);

สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA)

เงินตราคือองค์ประกอบสำคัญในประเทศใดก็ตามที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และยังเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับพรรคการเมืองในการเอาตัวรอดในสมรภูมิทางการเมือง การพัฒนาตัวเอง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการสมัครเป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งแทบทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้จัดทำกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (หรือที่รู้จักกันว่า “ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง”) เพื่อเพิ่มความ

โปร่งใสและความน่าเชื่อถือด้านการใช้ทรัพยากรทางการเงินของพรรคการเมือง กฎระเบียบดังกล่าวมีส่วนช่วยในการสร้างการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในสมรภูมิลีกตั้งและส่งเสริมความโปร่งใสและจริยธรรมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการจัดทำข้อกำหนดและระเบียบเหล่านี้ขึ้น พรรคการเมืองยังคงเสี่ยงต่อการได้รับเงินสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการเข้าครอบงำนโยบายและกีดกร่อนประชาธิปไตยได้ในที่สุด ดังนั้น การกำจุดอ่อนทางกฎระเบียบและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าจะมีความร่วมมือด้านการแก้ไขปัญหาการเงินของพรรคการเมืองเกิดขึ้นบ้างแล้วในระดับภูมิภาค อาทิ การลงนามปฏิญญาเดลีว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2558 แต่การพัฒนาและการดำเนินการต่าง ๆ ยังคงจำกัด

ในปัจจุบัน ปัญหาด้านการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยประกอบไปด้วย ความอ่อนแอของพรรคการเมือง (McCargo 1997; Ockey 2003; Waitookiat and Chambers 2015) ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการรับสินบนและการแจกจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งหรือการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Ockey 1994; Hewison 2007; Sirivunnabood 2013) ดังที่ Khayyam Zev Paltiel (1981: 138) กล่าวไว้ว่า “ในยามแสวงหาเงินทุนเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นักการเมืองอาจถูกชักนำโดยผู้ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พวกเขา มากกว่าผู้ที่ลืมนึกและเน้นเสียงแก่นักการเมืองหรือพรรคการเมือง” เหล่านี้ย่นย่อพรรคที่มองไม่เห็น ซึ่งมักปรากฏในรูปของฝักฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการทุจริตทางการเมืองและในสมรภูมิลีกตั้งมาอย่างยาวนาน

โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นไปนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้ระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งพรรคการเมือง การจดทะเบียนพรรคการเมือง และโครงสร้างภายในไว้อย่างกว้างขวาง หากแต่ไม่ได้ให้ความสนใจด้านการจัดหาเงินทุนของพรรคการเมืองมากนัก เพียงแต่ระบุไว้ว่า พรรคการเมืองมีสิทธิรับเงินบริจาคและทรัพย์สินจากภาคเอกชน เป็นต้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดแนวทางการจัดสรรเงินทุนโดยรัฐแก่พรรคการเมืองไว้เป็นครั้งแรก โดยมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย) ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในกาลต่อมาจึงมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียดมากขึ้น เช่น บทบัญญัติว่าด้วยที่มาของรายได้พรรคการเมือง กลไกในการรายงานการเงิน และบทลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั่นเอง

**การเงินของพรรคการเมือง  
ในประเทศไทยยังคงเผชิญ  
กับปัญหาความท้าทาย  
ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหา  
พรรคการเมืองอ่อนแอ หรือ  
ปัญหาระบบอุปถัมภ์**

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการภายใต้สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) เพื่อการศึกษาระบบการเงินของพรรคการเมืองในประเทศกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอภิปรายนโยบายทางการเงินในแวดวงการเมืองระดับนานาชาติ อันตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์

ที่ผ่านมา งานศึกษาทางวิชาการด้านการพัฒนาและประสิทธิภาพของระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยยังคงมีจำนวนไม่มากนัก ซึ่งทางสำนักงาน กกต. ก็ได้จัดทำการศึกษาประเมินการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงประสิทธิภาพด้านการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ ไว้หลายต่อหลายครั้ง หากผู้จัดทำนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ต้องการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปทางกฎหมายหรือต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการจัดสรรเงินทุนแก่พรรคการเมืองในปัจจุบัน พวกเขาจำเป็นต้องทำการประเมินประสิทธิภาพของกรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีอยู่เสียก่อน รายงานฉบับนี้จึงเกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างทางความรู้ดังกล่าว ผ่านการวิเคราะห์ของกรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อมอบข้อมูลและหลักฐานประกอบข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเลือกตั้ง ผู้กำหนดนโยบาย และบรรดาพรรคการเมือง รายงานฉบับนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่พัฒนาขึ้นโดยสถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) ซึ่งเคยนำไปทำการประเมินระบบการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ มาแล้วในหลายประเทศ เช่น ฟิจิ และมองโกเลีย รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการภายใต้สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ เพื่อการศึกษาระบบการเงินของพรรคการเมืองในประเทศกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอภิปรายนโยบายทางการเงินในแวดวงการเมืองระดับนานาชาติ อันตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์

ผลลัพธ์การวิจัยและข้อเสนอแนะจากการศึกษาคั้งนี้เกิดขึ้นจากการผสมผสานข้อมูลชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยทางทีมผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายระเบียบ รายงาน และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ทั้งในระดับภูมิภาคและนานาชาติ เพื่อเปรียบเทียบจุดยืนของประเทศไทยในปัจจุบันกับประเทศอื่น ๆ เป็นต้น โดยหัวหน้าคณะทำงานได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง เช่น ผู้แทนพรรคการเมือง เจ้าพนักงานในสำนักงาน กกต. ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น นักวิชาการ นักวิจัย และฝ่ายนิติบัญญัติ ในระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน ปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ ผลลัพธ์การวิจัยและข้อเสนอแนะเบื้องต้นได้รับการเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประชุมกับผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจัดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย,<sup>3</sup> ในเดือนพฤศจิกายนของปีเดียวกัน เพื่อรับข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะทำการสรุปรายงานให้สมบูรณ์

รายงานฉบับนี้ ประกอบด้วย:

- บทนำ
- บทที่ 1 ภาพรวมกรอบแนวทางการเลือกตั้งในประเทศไทย

3 A complete list of institutional representation during the meeting is available in Annex C.



- บทที่ 2 บทวิเคราะห์กรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย และบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง โดยรัฐและเอกชน วงเงินการใช้จ่ายของพรรคการเมือง ข้อบังคับด้านการรายงานและการเปิดเผยข้อมูล กลไกการตรวจสอบ และบทลงโทษ
- บทที่ 3 สรุปประเด็นสำคัญและข้อเสนอแนะ

## บทที่ 1

## ภูมิทัศน์การเลือกตั้งของประเทศไทย

ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเป็นการผสมผสานข้อดีระหว่างการเลือกตั้งแบบระบบสัดส่วนและระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกัน

ประเทศไทยได้ประสบพบพานการรัฐประหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 19 ครั้ง นับตั้งแต่การล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. 2475 โดยการรัฐประหารครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลทหารมานับแต่นั้น ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ เนื่องจากทุกครั้งที่มีผู้นำคนใหม่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร ผู้นำเหล่านั้นได้แสวงหาความชอบธรรมและความมั่นคงของตำแหน่งตนเองผ่านการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา (ConstitutionNet 2021) การทำให้มีการชุมนุมทางการเมืองเพื่อประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามา เพื่อให้ได้มาซึ่งความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลชุดใหม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งภายหลังได้รับการลงพระปรมาภิไธยจากพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 แม้จะมีความล่าช้าและความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ้างก็ตาม

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปได้ถูกจัดขึ้นภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งเป็นการผสมผสานข้อดีระหว่างการเลือกตั้งแบบระบบสัดส่วนและระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกัน นั้นหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) จำนวน 500 คน ถูกแบ่งออกเป็น สส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และ สส. แบบบัญชีรายชื่อ 150 คน ซึ่งทุกคะแนนที่ออกเสียงให้กับผู้สมัคร สส. ของแต่ละพรรคการเมืองจะถูกนำมาคำนวณที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี ทำให้คะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากทั่วประเทศในการลงคะแนนเสียงเพียงหนึ่งครั้งเป็นการกำหนดจำนวน สส. แบบบัญชีรายชื่อของพรรคไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม จำนวนที่นั่ง สส. แบบบัญชีรายชื่ออาจถูกนำมาคำนวณใหม่อีกครั้ง หากมีการรายงานการทุจริตเลือกตั้งเข้ามาจากเขตใดก็ตาม ซึ่งหากพิสูจน์ได้แล้วว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นจริง คะแนนเสียงที่ได้จากเขตนั้นจะถูกหักลบออกจากคะแนนเสียงโดยรวมทั้งหมดของพรรค และทางสำนักงาน กกต. อาจจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพื่อที่ว่าคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งครั้งใหม่จะถูกนำไปคิดคำนวณการจัดสรรที่นั่ง สส. แบบบัญชีรายชื่อใหม่อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 130 และ 131 พบว่า สำนักงาน กกต. สามารถคำนวณการจัดสรรที่นั่ง สส. แบบบัญชีรายชื่อใหม่ได้หลายครั้ง แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาหนึ่งปี เพราะฉะนั้น

ผู้ดำรงตำแหน่ง สส. แบบบัญชีรายชื่อบางคนจึงอาจถูกแทนที่ด้วยสมาชิกรัฐสภาคนใหม่ อันเป็นผลจากกระบวนการคิดคำนวณคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าว (Ricks 2019; Sirivunnabood 2019) ในทางตรงกันข้าม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก่อตั้งโดยรัฐบาลทหารที่ปกครองประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 ได้ทำการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ด้วยตนเอง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และไม่มีวาระที่เกี่ยวข้องอันใดกับพรรคการเมือง

นายกรัฐมนตรีคือผู้นำรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบผ่านการลงคะแนนเสียงจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่า วุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างมากในกระบวนการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย ณ ขณะที่รายงานฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามที่ได้รับเลือกจากรัฐบาลเสียงข้างมาก ได้แยกตัวออกจากพรรคพลังประชารัฐมาเข้าร่วมพรรครวมไทยสร้างชาติ และในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ได้แก่ พรรคเพื่อไทย (จำนวน 136 ที่นั่ง หรือร้อยละ 27.2) ตามด้วยพรรคพลังประชารัฐ (จำนวน 116 ที่นั่ง หรือร้อยละ 23.2) และพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่มีจำนวนสมาชิกรัฐสภามากพอสมควร เช่น พรรคก้าวไกล พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย ทั้งนี้ สัดส่วนสมาชิกรัฐสภาหญิงคิดเป็นร้อยละ 15.8 จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด (Inter-Parliamentary Union 2022) ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีโควตาตามกฎหมายสำหรับส.ส.หญิงในประเทศไทย โดยมีเพียงมาตรา 90 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ระบุไว้ว่า การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงร่วมด้วย

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 คือบททดสอบครั้งแรกของกรอบแนวทางการเลือกตั้งใหม่ที่จัดทำขึ้นภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผู้ร่วมลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ 74.7 (ANFREL 2019) ถึงแม้ว่าจะไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นเด่นชัดนัก แต่การขี้อลิทธิชายเสียงยังคงเป็นที่พบเห็นทั่วไป และยังมีปัญหาด้านความโปร่งใสบางประการเกิดขึ้นระหว่างการนับคะแนนเสียงอีกด้วย (Arguelles et al. 2019) สถาบันการช่วยเหลือนด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ ดัชนีประชาธิปไตยของสถาบันการช่วยเหลือนด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA's Global State of Democracy Indices) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ประเทศไทยยังคงมีความบกพร่องในด้านการเลือกตั้งสะอาด (Clean Elections) รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Government) และการปลอดทุจริตคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) โดยคะแนนของประเทศไทยในทั้งสามด้านนี้ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกโดยเฉลี่ย

ในการเตรียมตัวเพื่อการเลือกตั้งครั้งถัดไปที่จะจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2566 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนจากระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นระบบบัตรเลือกตั้งสองใบ เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเลือกผู้แทนของประชาชนให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ณ ขณะที่รายงานฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้น ยังไม่เป็นที่ชัดเจนนักว่ามาตรการดังกล่าวจะถูกนำมาใช้หรือไม่ อย่างไร ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกคำสั่งให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี หลังจากที่มีการพิจารณาคำร้องจากพรรคฝ่ายค้านว่าด้วยปัญหาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกิน 8 ปี หรือเกิน

**ดัชนีประชาธิปไตยของสถาบันการช่วยเหลือนด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ประเทศไทยยังคงมีความบกพร่องในด้านการเลือกตั้งสะอาด รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และการปลอดทุจริตคอร์รัปชัน**

---

**ระบบการเลือกตั้งได้รับการ  
ปรับปรุงแก้ไข โดยเปลี่ยน  
จากระบบบัตรเลือกตั้งใบ  
เดียวเป็นระบบบัตรเลือกตั้ง  
สองใบ เพื่อการเลือกตั้งครั้ง  
ถัดไปที่จะจัดขึ้นในปี  
พ.ศ. 2566**

วาระการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถึงกระนั้น มีการถกเถียงว่าการดำรงตำแหน่งของพลเอก ประยุทธ์เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีไซปัสที่เขาได้รับเลือก ซึ่งก็คือปี พ.ศ. 2557 (Reuters 2022) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วในวันที่ 30 กันยายน ปี พ.ศ. 2565 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังไม่สิ้นสุดลง เนื่องจากดำรงตำแหน่งยังไม่ครบ 8 ปี (Peck and Ekvitthayavechnukul 2022)

## บทที่ 2

# กรอบแนวทางการกำกับดูแลการบริหารการเงินของ พรรคการเมืองในประเทศไทย

### 2.1. ภาพรวม

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญทางกฎหมายในการตรวจสอบ ติดตาม และชี้แนะพรรคการเมืองในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการก่อตั้งพรรค การจดทะเบียนพรรค การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การขยายฐานสมาชิกพรรค การก่อตั้งสาขาพรรค และการบริหารจัดการการเงินของพรรค ทว่าเมื่อเวลาผ่านไป กฎหมายฉบับใหม่ ๆ ก็เข้ามาแทนที่กฎหมายฉบับเดิมที่มีอยู่ ทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2560 ก็ถูกนำมาบังคับใช้เช่นกัน เพื่อเพิ่มเติมกฎระเบียบด้านการบริหารจัดการและการดำเนินงานของพรรคการเมือง กฎหมายใหม่ดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติสำคัญต่าง ๆ ที่ช่วยส่งเสริมความเป็นองค์กรของพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงความเป็นปึกแผ่นภายในพรรคการเมืองอีกด้วย บทบัญญัติเหล่านี้ครอบคลุมตั้งแต่มาตราที่ว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไป ค่าสมาชิกพรรค การแสวงหาสมาชิก การก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองประจำจังหวัด และการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 นั้นได้กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินทุนสำหรับการรณรงค์หาเสียงเป็นการเพิ่มเติม สำนักงาน กกต. คือหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการตรวจสอบการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง เช่น สนับสนุนให้มีการก่อตั้งสาขาพรรคและการขยายฐานสมาชิก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับส่งผลในทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งก็คือการลดบทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

**พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง พ.ศ. 2560  
ได้ระบุสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง  
กับการก่อตั้งพรรคการเมือง  
เช่น การส่งเสริมพรรค  
การเมืองให้เข้มแข็ง การ  
จัดทำโครงสร้างภายใน  
พรรคการเมืองที่มีความ  
เป็นปึกแผ่น และการ  
บริหารจัดการการเงินของ  
พรรคการเมือง**

## 2.2. บทบัญญัติด้านการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ

การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐคือกลไกสำคัญที่ช่วยให้พรรคการเมืองได้รับความช่วยเหลือทั้งทางตรง (เงินอุดหนุนจากรัฐ) และทางอ้อม (เช่น สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการออกอากาศเพื่อหาเสียงเลือกตั้งผ่านสื่อโทรทัศน์สาธารณะ) จากภาครัฐ เพื่อการดำเนินงานหรือการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนและความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง พร้อมกับลดปัญหาการพึ่งพาเงินทุนจากภาคเอกชนที่มากเกินไปของพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแนวทางดังกล่าวเป็นการมอบทรัพยากรที่จำเป็นต่อการเข้าถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองทุกขนาด ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ เพราะฉะนั้นการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐจึงเป็นการส่งเสริมความหลากหลายทางการเมืองและสร้างการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในสมรภูมิทางการเมืองแก่พรรคน้อยใหญ่ได้นั่นเอง นอกจากนี้ การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเสริมแรงทางลบและกดดันพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งสามารถกระทำได้ผ่านการระงับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากรัฐ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ที่จะมอบให้แก่พรรคการเมือง หากพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อใดก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินเกินวงเงินที่กำหนด ขาดการรายงานการเงิน หรือจัดส่งรายงานการเงินที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ มากกว่าร้อยละ 70 ของประเทศทั่วโลกมอบเงินสนับสนุนจากรัฐแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยร้อยละ 50 ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบหลายพรรค ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ไทย และติมอร์-เลสเต ก็มีการจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐให้แก่พรรคการเมืองเช่นกัน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1. การจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐ

ความถี่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐ	สัดส่วนประเทศ (ทั่วโลก)	สัดส่วนประเทศ (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้)
เป็นประจำ	ร้อยละ 34	ร้อยละ 37.5
ที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียง	ร้อยละ 8	ร้อยละ 12.5
ทั้งเป็นประจำและที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียง	ร้อยละ 28	ร้อยละ 0

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลข้างต้นครอบคลุม 180 ประเทศทั่วโลก โดยข้อมูลมาจากประเทศที่มีการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐแก่พรรคการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

### 2.2.1. ระบบการจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2537 คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ภายใต้รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ริเริ่มการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐให้แก่พรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยมีจุดประสงค์หลัก ได้แก่ การป้องกันอิทธิพลจากภาคเอกชนและกลุ่มนายทุนต่าง ๆ ที่อาจเข้าครอบงำพรรคการเมืองผ่านการให้เงินสนับสนุนการดำเนินงานและกิจการพรรคพรรค หาดูความเสี่ยงทั้งหลาย ในกาลต่อมา แนวคิดการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐก็ได้กลับมาอีกครั้งในรูปของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งได้รับการรับรองโดยสภาวาระรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับแต่นั้นเป็นต้นมา กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็ถูกบัญญัติไว้ตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 78 วรรค 2 เงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ดังกล่าวมีแหล่งที่มาทางการเงินทั้งหมด 9 แหล่งด้วยกัน ดังต่อไปนี้

- (1) เงิน ทรัพย์สิน ลิขสิทธิ์ หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณที่โอนมาตามมาตรา 147
- (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย
- (3) เงินที่ได้รับมาจากกรมสรรพากรตามมาตรา 69
- (4) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (5) เงินและดอกเบี้ยที่เรียกคืนจากผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเนื่องจากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม
- (6) เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคการเมืองได้มาโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (7) เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 95 และมาตรา 125
- (8) เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีผู้มอบให้ แต่กองทุนจะรับมอบเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลตามมาตรา 74 มิได้
- (9) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดของกองทุน

### 2.2.2. เกณฑ์ในการรับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

พรรคการเมืองทุกพรรคที่จดทะเบียนกับทางสำนักงาน กกต. แห่งประเทศไทย มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยสำนักงาน กกต. จะเป็นผู้พิจารณาว่า แต่ละพรรคจะได้รับเงินเป็นจำนวนเท่าใดภายใน 30 วัน ก่อนวันสิ้นสุดปีงบประมาณ ซึ่งสำนักงาน กกต. สามารถลดจำนวนเงินอุดหนุนที่จะแก่พรรคการเมืองได้ หากพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23<sup>4</sup> มิฉะนั้น พรรคการเมืองจะต้องคืนเงินสนับสนุนบางส่วนที่ได้จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่สำนักงาน กกต. ทั้งนี้ เงินสนับสนุนจากรัฐที่มอบแก่พรรคการเมืองจะ

**พรรคการเมืองทุกพรรคที่จดทะเบียนกับทางสำนักงาน กกต. แห่งประเทศไทย มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ**

4 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า อย่างน้อยในแต่ละปีพรรคการเมืองต้องมีกิจกรรมอย่างน้อยอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างมีเหตุผลและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย 2) ร่วมกับประชาชนในการหาแนวทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง 4) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความสามัคคีปรองดองและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี 5) กิจกรรมอื่นอันจะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ถูกนำไปใช้กับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 23 ซึ่งหมายความว่า เงินสนับสนุนเหล่านี้ไม่สามารถนำไปใช้เป็นการใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมืองหรือค่าตอบแทนบุคลากรภายในพรรคการเมืองได้นั่นเอง

แม้ว่าจุดประสงค์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาครัฐที่มอบให้แก่ทุกพรรคการเมืองที่จดทะเบียนกับสำนักงาน กกต. คือการส่งเสริมความหลากหลายทางการเมือง แต่ความเสี่ยงต่อการทำลายระบบอาจเกิดขึ้นได้ อันเป็นผลจากการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือการลงสมัครรับเลือกตั้งที่มุ่งหวังเพียงการรับเงินสนับสนุนจากภาครัฐโดยมิชอบ ประเทศส่วนใหญ่ที่มีระบบจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐจะมีการวางหลักเกณฑ์ในการรับเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยเกณฑ์ในการรับเงินสนับสนุนจากภาครัฐที่ใช้กันเป็นสากล (หรือประมาณร้อยละ 38.3 ของประเทศทั่วโลก) คือ การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าที่กำหนด ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.2

กระบวนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในประเทศไทยมีความเป็นระบบและละเอียดรอบคอบพอสมควร โดยในปี พ.ศ. 2562 มีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนกับสำนักงาน กกต. ทั้งหมด 77 พรรค ซึ่งการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองคือหนึ่งในเกณฑ์คุณสมบัติเพื่อการรับ

## ตารางที่ 2.2. เกณฑ์ในการรับเงินสนับสนุนจากภาครัฐในนานาประเทศ (อนุญาตให้เลือกตอบได้หลายข้อ)

เกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาครัฐ	สัดส่วนประเทศที่นำหลักเกณฑ์ไปใช้	ข้อคิดเห็น
มีการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง	ร้อยละ 17.8	ช่วยส่งเสริมความหลากหลาย แต่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองและการสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐ
สัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า	ร้อยละ 38.3	ช่วยสนับสนุนพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างแท้จริง
สัดส่วนที่นั่งในสภาที่ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า	ร้อยละ 17.8	
สัดส่วนผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร	ร้อยละ 33.9	เป็นการคัดแยกพรรคการเมืองที่ประสิทธิภาพต่ำออก แต่ก็ทำให้พรรคการเมืองเกิดใหม่เข้าสู่สภาได้มากขึ้น
มีการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร	ร้อยละ 15.6	ช่วยให้มั่นใจว่าเงินสนับสนุนจะถูกจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีความกระตือรือร้นต่อการเข้าร่วมการแข่งขันเลือกตั้งอย่างแท้จริงเท่านั้น
จำนวนผู้ที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ 5.6	

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566  
หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลก



เงินสนับสนุนจากภาครัฐที่ใช้ในร้อยละ 17.8 ของประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการใช้เกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยลดความได้เปรียบเสียเปรียบในสมรรถนะทางการเมือง แต่มันก็อาจก่อให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองและการใช้ทรัพยากรของรัฐในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐไม่ดำเนินการในทิศทางที่ควรจะเป็น

### 2.2.3. เกณฑ์การจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

อ้างอิงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาครัฐมีทั้งหมด 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนของสมาชิกพรรคการเมือง และจำนวนสาขาพรรคการเมือง โดยการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปีแรกนั้น สำนักงาน กกต. ได้ให้น้ำหนักแก่เกณฑ์ทั้งหมดเหล่านี้เท่ากัน ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเริ่มที่จะจัดตั้งสาขาพรรคตามเขตพื้นที่ต่าง ๆ และขยายฐานสมาชิก เพื่อให้ได้รับเงินสนับสนุนมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีที่นั่งในรัฐสภาหรือมีการดำเนินงานอย่างแท้จริงก็ตาม (กฤษ เอี้ยวศักดิ์ 2547; Sirivunnabood 2021) และเพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่าเงินสนับสนุน

#### ตารางที่ 2.3. การปรับปรุงแก้ไขสูตรการคิดคำนวณกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2542-ปัจจุบัน)

หลักเกณฑ์	น้ำหนัก (ร้อยละ)			
	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543-2549	พ.ศ. 2550-2557	พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน
จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด	25	30	40	คะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับปีถัดจากปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปให้คำนวณจากเงินบริจาคภาษี (โปรดดูหมายเหตุ)
จัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง	25	35	40	
จัดสรรตามจำนวนของสมาชิกพรรคการเมือง	25	35	10	จำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับ
จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมือง	25	15	10	จำนวนสาขาพรรคการเมือง
<b>รวม</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

ที่มา: พัฒนาจากประกาศสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย) ว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2541, 2542, 2543 และ 2554 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

หมายเหตุ: ในปีที่ไม่มีการเลือกตั้ง สำนักงาน กกต. อาจจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของจำนวนเงินบริจาคภาษีที่พรรคได้รับในปีนั้น ๆ รวมถึงจำนวนสาขาพรรคและรายได้จากค่าสมาชิกพรรคที่ได้รับ แทนที่จะเป็นการคำนวณจากคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไป

จากรัฐจะถูกใช้จ่ายไปกับพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภาและมีการดำเนินงานอย่างแท้จริง การปรับปรุงแก้ไขน้ำหนักของแต่ละหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากรัฐจึงเกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2540-2557 ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.3

ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุดเกิดขึ้นในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หมวดที่ 6 โดยสูตรการคิดคำนวณใหม่ตามกฎหมายนั้น กำหนดไว้ว่า ในปีที่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐตามหลักเกณฑ์ทั้งสาม ดังต่อไปนี้ 1) จำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับ (ร้อยละ 40) คะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไป (ร้อยละ 40) และจำนวนสาขาพรรคการเมือง (ร้อยละ 20) ส่วนในปีที่ไม่มีการเลือกตั้งนั้น ให้คำนวณจากเงินบริจาคภาษีแทนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไป (Sirivunnabood 2019) ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นประโยชน์แก่พรรคที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวน ส.ส. มากกว่าพรรค

#### ตารางที่ 2.4. จำนวนเงินที่พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด 4 อันดับแรก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและเอกชนในปี พ.ศ. 2562

พรรคการเมือง	กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง	เงินบริจาคจากเอกชน
พลังประชารัฐ	12.7 ล้านบาท	13 ล้านบาท
เพื่อไทย	12.7 ล้านบาท	55 ล้านบาท
อนาคตใหม่	12.6 ล้านบาท	10 ล้านบาท
ประชาธิปไตย	17 ล้านบาท	155 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยคณะทำงานจากรายงาน กกต.

อื่น เนื่องจากพรรคเหล่านี้สามารถรับเงินสนับสนุนจากรัฐไปพร้อมกับการระดมทุนจากภาคเอกชนเป็นจำนวนมหาศาลได้นั่นเอง ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.4 ในขณะที่เดียวกัน พรรคที่มีขนาดเล็กกลับได้รับเงินน้อยกว่า 1 ล้านบาท (30,000 ดอลลาร์สหรัฐ)

จึงเห็นได้ว่า ภายใต้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้แก่พรรคการเมืองก่อนหน้านี้ จำนวนสมาชิกพรรคมีน้ำหนักมากถึงร้อยละ 20 ซึ่งถือเป็นการเอื้อประโยชน์พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีฐานสมาชิกมั่นคงกว่า ดังนั้น กฎหมายฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560) จึงตัดเกณฑ์ดังกล่าวออก และนำหลักเกณฑ์จำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในปีนั้น ๆ มาใช้แทน การจัดสรรงบประมาณเช่นนี้ถูกออกแบบมาเพื่อทำให้แน่ใจว่าสมาชิกพรรคเต็มใจที่จะมอบการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ ค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคตามกฎหมายจะต้องไม่ต่ำกว่า

100 บาท (3 ดอลลาร์สหรัฐ) หรืออาจกำหนดค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกแบบตลอดชีพก็ได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท (60 ดอลลาร์สหรัฐ) ในทางทฤษฎีนั้น ระเบียบว่าด้วยสมาชิกพรรคการเมืองถูกบัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกพรรคมีใจผูกพันกับพรรคอย่างแท้จริง ทว่า ในทางปฏิบัตินั้น รายงานชิ้นนี้พบว่า จากการสัมภาษณ์กับผู้แทนพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคในระดับจังหวัด เงินจำนวน 100 บาท ถือเป็นเงินก้อนใหญ่สำหรับประชากรไทยส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะสำหรับชาวบ้านต่างจังหวัดและผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น นักการเมืองจึงมักเป็นผู้ออกเงินค่าสมาชิกพรรคให้แก่สมาชิกเสียเอง ไม่ว่าจะแบบรายปีหรือแบบตลอดชีพก็ตาม ซึ่งหมายความว่า จำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่รายงานต่อสำนักงาน กกต. อาจไม่ได้มาจากสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง หากแต่เป็นนักการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้ประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการได้มาซึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐ ทางสำนักงาน กกต. จึงควรปรึกษารัฐบาลหรือกับพรรคการเมืองเกี่ยวกับมาตรการเพิ่มความโปร่งใสด้านค่าบำรุงพรรคการเมืองและการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าบำรุงพรรค เพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้แก่โครงสร้างภายในพรรคการเมืองและส่งเสริมความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคต่อไป สำนักงาน กกต. ได้ทำการแก้ไขบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าบำรุงพรรคการเมืองโดยการลดค่าบำรุงพรรครายปีจาก 100 บาท เหลือเพียง 20 บาท และลดค่าบำรุงพรรคตลอดชีพจาก 2,000 บาท เหลือเพียง 200 บาท ณ ขณะที่รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้น บทกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาในรัฐสภาก่อนการประกาศบังคับใช้

ในประเทศไทย เงินอุดหนุนจากรัฐไม่ได้สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมเสมอไป และมักถูกใช้โดยพรรคการเมืองในทางที่มิชอบ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยน้ำหนักของแต่ละเกณฑ์ควรมีความเหมาะสมและสมดุลต่อกันและกัน ซึ่งการจัดสรรเงินงบประมาณตามคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับเป็นวิธีการที่นิยมมากที่สุดในนานาประเทศ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.5 สำนักงาน กกต. ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขสูตรการคิดคำนวณกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถเข้าถึงเงินสนับสนุนจากรัฐได้มากขึ้น และเป็นการช่วยพัฒนาพรรคการเมืองและระบบการเมืองไทยได้เช่นกัน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณควรพิจารณามิติด้านเพศร่วมด้วย โดยอาจพิจารณาจากระดับความสมดุลระหว่างจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเพศชายและเพศหญิงของแต่ละพรรค เป็นต้น

#### 2.2.4. เงินบริจาคภาษี

ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ผู้เสียภาษีสามารถบริจาคเงินให้แก่พรรคที่ตนเองชอบโดยการระบุชื่อพรรคการเมืองในรูปแบบฟอร์มการยื่นภาษีทุกปี เพื่อให้กรมสรรพากรดำเนินการส่งเงินบริจาคจำนวนปีละ 500 บาท (15 ดอลลาร์สหรัฐ) ให้แก่สำนักงาน กกต. ต่อไป โดยในอดีตนั้น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถระบุจำนวนเงินบริจาคในรายการเสียภาษีได้โดยไม่เกิน 500 บาท แทนการกดเครื่องหมายตัวเลือกในแบบฟอร์ม อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับภาษีเงินคืนต่ำกว่า 500 บาท สามารถบริจาคเงินได้ไม่เกินจำนวนเงินสูงสุดของภาษีเงินคืนที่ตนได้รับ

**สำนักงาน กกต. ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขสูตรการคิดคำนวณกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถเข้าถึงเงินสนับสนุนจากรัฐได้มากขึ้น และเป็นการช่วยพัฒนาพรรคการเมืองและระบบการเมืองไทยได้เช่นกัน**

## ตารางที่ 2.5. สูตรการคิดคำนวณการจัดสรรเงินสนับสนุนทางตรงโดยรัฐ จากนานาชาติประเทศ (อนุญาตให้เลือกตอบได้หลายข้อ)

เกณฑ์การคิดคำนวณการจัดสรรเงินสนับสนุนทางตรงโดยรัฐ	สัดส่วนประเทศที่ใช้แต่ละเกณฑ์	ข้อคิดเห็น
ตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ	ร้อยละ 36.3	
ตามจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับในการเลือกตั้ง	ร้อยละ 22.9	เชื่อมโยงการสนับสนุนทางการเงินของรัฐกับความนิยมของพรรคในการเลือกตั้ง แต่อาจทำให้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดได้รับเงินจำนวนมากกว่าพรรคอื่น
พรรคการเมืองที่ผ่านคุณสมบัติทุกพรรคได้รับงบประมาณเท่ากัน	ร้อยละ 26.8	สนับสนุนความหลากหลายทางการเมือง แต่อาจทำให้พรรคการเมืองมีความกระจุกกระจาย และมีความเสี่ยงต่อการใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลืองหรือขาดประสิทธิภาพ
เงินชดเชยแบบเหมาจ่ายจากคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 6.1	เชื่อมโยงการสนับสนุนทางการเงินของรัฐกับความนิยมของพรรคในการเลือกตั้ง แต่อาจทำให้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดได้รับเงินจำนวนมากกว่าพรรคอื่น
จำนวนสมาชิกพรรค	ร้อยละ 2.4	เอื้อประโยชน์ต่อพรรคขนาดใหญ่ที่มีฐานสมาชิกที่แข็งแกร่งกว่า
จากจำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคในแต่ละพื้นที่	ร้อยละ 2.2	พรรคการเมืองที่มีความกระตือรือร้นสูงจะได้รับเงินสนับสนุนมากไปด้วย แต่จำนวนผู้ที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่อาจไม่ใช่ตัวชี้วัดที่บ่งบอกระดับความกระตือรือร้นของพรรคนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องนัก
ตามรายได้ของพรรคที่มาใช้จ่าย	ร้อยละ 1.7	เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดกิจกรรมระดมทุน แต่อาจเป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคที่มีใกล้ชิดกับภาคเอกชนมากกว่าพรรคการเมืองที่ไม่มีความใกล้ชิดกับภาคเอกชน

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>.

สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลก

หลังจากที่ได้รับเงินบริจาคทั้งหมด กรมสรรพากรจะรวบรวมรายชื่อพรรคการเมืองที่ถูกเลือกโดยผู้เสียภาษี และคำนวณเงินบริจาคที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ก่อนจะโอนเงินบริจาคทั้งหมดให้แก่สำนักงาน กกต. จากการสัมภาษณ์กรมการบริหารพรรคการเมือง พบว่า กกต. เก็บรักษาเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากภาษีประชาชนตามจำนวนที่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองแบ่งสรรให้แก่แต่ละพรรค ก่อนจะดำเนินการแจกจ่ายไปพร้อมกับเงินอุดหนุนอื่น ๆ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในการรับเงินสนับสนุนจากรัฐเพื่อที่จะรับเงินบริจาคภาษี โดยพรรคการเมืองจะต้องจัดทำแผนงานและโครงการของพรรค เพื่อที่จะมีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ และหากพรรคการเมืองใดไม่สามารถใช้จ่ายเงินบริจาคภาษีที่ได้รับในปีนั้นได้ทั้งหมด ทางสำนักงาน กกต. จะคืนเงินส่วนที่เหลือไปยังกองทุนเพื่อการพัฒนา

พรรคการเมือง หรือก็คือมิได้ส่งมอบเงินเหล่านั้นให้แก่พรรคการเมืองนั่นเอง ในปีที่ไม่มีการเลือกตั้ง สำนักงาน กกต. สามารถใช้เงินบริจาคภายในที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ อันเป็นส่วนหนึ่งของเงินบริจาคที่มอบให้แก่พรรคการเมืองโดยรวม ในการคิดคำนวณเงินอุดหนุนที่จะจัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ถึงแม้ว่าเงินบริจาคภายในจะเพียงพอสำหรับพรรคการเมืองบางพรรคก็ตาม ตารางที่ 2.6 แสดงให้เห็นถึงภาพรวมเงินบริจาคภายในที่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ได้รับในระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565

**ตารางที่ 2.6. จำนวนเงินบริจาคภายในที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับในปี พ.ศ. 2562 และ ปี พ.ศ. 2565**

พรรคการเมือง	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2565
ประชาธิปัตย์	4 ล้านบาท	3.2 ล้านบาท
เพื่อไทย	2.3 ล้านบาท	3.2 ล้านบาท
พลังประชารัฐ	2.5 ล้านบาท	2 ล้านบาท
อนาคตใหม่	5.8 ล้านบาท	ไม่มีข้อมูล
ก้าวไกล	ไม่มีข้อมูล	12 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยคณะทำงานจากรายงาน กกต.

เนื่องจากพรรคการเมืองบางพรรคแสดงความไม่พอใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดสรรเงินบริจาคภายใน ทางสำนักงาน กกต. ควรพิจารณาตรวจสอบประเด็นดังกล่าว และออกแบบขั้นตอนกระบวนการจัดสรรเงินบริจาคที่ชัดเจนให้แก่พรรคการเมืองที่ควรได้เงินสนับสนุนต่อไป

### 2.2.5. การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐทางอ้อม

นอกเหนือไปจากมอบเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐทางตรงแล้ว หลายประเทศมีการให้ความช่วยเหลือจากรัฐแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในทางอ้อมด้วยเช่นกัน โดยมักอยู่ในรูปแบบการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใช้สื่อของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การลดหย่อนภาษี การจัดหาสถานที่เพื่อปราศรัยหาเสียง และการสนับสนุนค่าใช้จ่าย เป็นต้น ซึ่งรูปแบบที่เป็นที่นิยมมากที่สุด ได้แก่ การอนุญาตให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สื่อประเภทต่าง ๆ (ซึ่งมักอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ) โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งแนวการสนับสนุนดังกล่าวมีส่วนช่วยในการสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม และช่วยให้พรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติแต่ละพรรคสามารถส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ร้อยละ 69.4 ของประเทศทั่วโลกมีการสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถใช้สื่อประเภทต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือ

บางส่วน ทว่าแนวทางการสนับสนุนดังกล่าวกลับพบเห็นได้ยากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.7

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระบุไว้ว่า พรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรไทย จะได้รับเวลาออกอากาศทางสื่อวิทยุและโทรทัศน์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายปีละครั้ง เพื่อรายงานการดำเนินงานที่ผ่านมาของพรรค การจัดสรรเวลาออกอากาศขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เวลาออกอากาศที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ ซึ่งอาจใช้อธิบายคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับเวลาออกอากาศทางที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย

ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 350 คน จากทั้งหมด 500 คน ถูกเลือกโดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากแต่ละเขตพื้นที่ มาโดยตรง สำนักงาน กกต. อาจพิจารณาจัดสรรเวลาออกอากาศที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายนี้ให้กับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ หากมิใช่แค่สำหรับพรรคการเมือง แต่ยักรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งในปัจจุบัน การจัดสรรเวลาออกอากาศที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายขึ้นอยู่กับสัดส่วนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าหลายประเทศจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ แต่มันก็ไม่ได้เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากที่สุด เนื่องจากหลักเกณฑ์ค่อนข้างเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ หากสำนักงาน กกต. มุ่งหวังที่จะจัดสรรเวลาออกอากาศที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง กกต. ควรพิจารณาการจัดสรรที่เท่าเทียมเพื่อสร้างการแข่งขันที่ยุติธรรมให้แก่ทั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในมากกว่าร้อยละ 50 ประเทศ จากทั่วโลก (International IDEA n.d.a)

### ตารางที่ 2.7. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการใช้สื่อประเภทต่าง ๆ (ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน) ให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

	ทั่วโลก	ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
พรรคการเมือง	ร้อยละ 69.4	ร้อยละ 37.5
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ 61.5	ร้อยละ 37.5

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

## 2.2.6. การเงินของพรรคการเมืองในมิติทางเพศ

ร้อยละ 51.4 ของประชากรไทยในปัจจุบันเป็นสตรี หากแต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงร้อยละ 15.8 เท่านั้นที่เป็นเพศหญิง สถิติดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่าค่าเฉลี่ยสากล (ร้อยละ 26.5) อย่างมาก และยิ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ร้อยละ 22.8) อีกด้วย ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่อนุญาตให้ผู้หญิงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475 (Bowie 2010) และมีนายกรัฐมนตรีหญิงที่ผ่านการรับเลือกเป็นคนแรกในภูมิภาค รัฐสภาไทยกลับมีความสมดุลระหว่างเพศหญิงและเพศชายต่ำมากที่สุดเป็นอันดับที่ 140 จาก 186 ประเทศ และหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน อันดับของประเทศไทยอยู่ต่ำกว่าติมอร์-เลสเต เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ลาว อินโดนีเซีย และกัมพูชา เสียอีก (Inter Parliamentary Union 2022)<sup>5</sup>

นอกเหนือไปจากอุปสรรคทางสถาบัน วัฒนธรรม และกฎหมาย แล้วนั้น สตรีในประเทศไทยยังต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการเงินที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย (Languepin 2019) ผู้หญิงมักมีโอกาสและช่องทางเข้าถึงทรัพยากรทางการเงิน เครือข่ายทางการเงิน และสินเชื่อ ต่ำกว่าผู้ชาย ส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงการเมืองได้ หลายประเทศมีการมอบเงินสนับสนุนจากรัฐให้แก่พรรคการเมืองและกิจกรรมรณรงค์หาเสียงต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความเสมอภาคทางเพศในด้านการเมือง โดยการให้เงินสนับสนุนโดยรัฐที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศนั้นมี 2 รูปแบบหลักที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ รูปแบบที่ 1 ระดับความเสมอภาคทางเพศในหมู่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้ง (หรือได้รับเลือกตั้ง) ส่งผลต่อสิทธิที่พรรคการเมืองจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ไม่ว่าจะบางส่วนหรือทั้งหมด ระดับความเสมอภาคทางเพศ รูปแบบที่ 2 สัดส่วนของเงินสนับสนุนจากรัฐที่พรรคการเมืองจะได้รับขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเพศ หรือค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพสมาชิกพรรคหญิง การพัฒนาแผนปฏิบัติการความเท่าเทียมทางเพศ หรือการสร้างความรู้เข้าใจด้านความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะภายในพรรคการเมือง ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม ดังนั้น การให้เงินสนับสนุนโดยรัฐที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศ จึงไม่ใช่เพียงการสร้างมาตรการจูงใจให้พรรคการเมืองเพิ่มจำนวนสมาชิกหญิงหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหญิง แต่ยังรวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิงในการรณรงค์หาเสียงด้วยตนเอง ในปัจจุบัน มีทั้งหมด 29 ประเทศจากทั่วโลกที่มีการมอบเงินสนับสนุนโดยรัฐให้แก่พรรคการเมือง เพื่อเพิ่มความเสมอภาคทางเพศ (International IDEA, n.d.a)

เงินสนับสนุนโดยรัฐยังเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้สำคัญของพรรคการเมืองในประเทศไทย พรรคการเมืองต่างต้องพิจารณาความเท่าเทียมทางเพศในระหว่างที่ทำการคัดเลือก สส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งทำให้การพิจารณาจำนวนเงินสนับสนุนจากรัฐที่พรรคการเมืองจะได้รับจึงขึ้นอยู่กับจำนวนส.ส.หญิงที่ได้รับเลือก หรือจำนวนสตรีที่อยู่ในรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือขึ้นอยู่กับกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง เช่น การฝึกอบรม

**การให้เงินสนับสนุนโดยรัฐที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศ ควรสร้างแรงจูงใจให้พรรคการเมืองเพิ่มจำนวนสมาชิกหญิงหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหญิงมากขึ้น**

5 ติมอร์-เลสเต อยู่อันดับที่ 28 โดยมีสัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 26 เวียดนามอยู่อันดับที่ 63 สัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 30.3 ฟิลิปปินส์ อันดับที่ 81 สัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 27.3 ลาว อันดับที่ 105 สัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 22 อินโดนีเซีย อันดับที่ 106 สัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 21.9 และกัมพูชา อันดับที่ 110 สัดส่วน สส. หญิงในสภา ร้อยละ 20.8

และพัฒนาศักยภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ เงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองยังส่งมอบให้กับองค์กรเพื่อสตรีโดยตรง เพื่อฝึกฝนและเตรียมพร้อมผู้หญิงไทยในการรับบทบาทผู้นำทางการเมืองให้มากขึ้น

พรรคการเมืองสามารถรับการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชนได้จากหลากหลายช่องทาง เช่น ค่าบำรุงพรรค เงินทุนตั้งต้นจากผู้ร่วมก่อตั้งพรรค เงินบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคล การจำหน่ายสินค้าหรือบริการ กิจกรรมระดมทุน รายได้และดอกเบียจากหลักทรัพย์และการลงทุนของพรรค ฯลฯ

## 2.3. ระเบียบว่าด้วยการจัดสรรเงินทุนจากภาคเอกชน

หลายประเทศอนุญาตให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งรับเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนได้จากหลากหลายช่องทาง เงินทุนจากภาคเอกชนนับเป็นรายได้หลักของพรรคการเมือง โดยเฉพาะที่มาจากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นช่องทางการแสดงออกทางการเมืองและสะท้อนให้เห็นถึงการสนับสนุนจากภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับการกำกับดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง การสนับสนุนทางการเงินโดยภาคเอกชนอาจเปิดช่องให้กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เข้าครอบงำกระบวนการจัดทำนโยบายและผลลัพธ์ที่ตามมาได้ ในทางปฏิบัตินั้น การกำกับดูแลการจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนมักอยู่ในรูปของการสั่งห้ามสนับสนุนผ่านวิธีต่าง ๆ หรือการจำกัดทรัพยากรหรือวงเงินบริจาคที่ทางพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถรับได้นั่นเอง

### 2.3.1. แหล่งเงินทุนสนับสนุนจากภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาต

นอกเหนือไปจากการรับเงินอุดหนุนจากรัฐแล้ว พรรคการเมืองในประเทศไทยยังสามารถแสวงหาเงินจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ เช่น ค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินทุนตั้งต้นที่ได้รับจากผู้ร่วมก่อตั้งพรรค เงินบริจาคจากบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล การจำหน่ายสินค้าและบริการ กิจกรรมระดมทุน และรายได้และดอกเบียจากหลักทรัพย์และการลงทุนของพรรค ทั้งนี้ พรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องออกหลักฐานใบเสร็จรับเงินสำหรับรายได้ที่มาจากค่าบำรุงพรรค การจำหน่ายสินค้าและบริการ และเงินบริจาคอื่นใดก็ตาม พรรคการเมืองจะต้องออกใบเสร็จรับเงินอันเป็นหลักฐานการได้มาซึ่งรายได้ เช่น ค่าบำรุงพรรค รายได้จากการจำหน่ายสินค้าและบริการ และเงินบริจาคหรือผลประโยชน์อื่นใด เป็นต้น พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถรับเงินบริจาคจากผู้สนับสนุนที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย นิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในไทย นิติบุคคลที่มีต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 49 หรือองค์การ/นิติบุคคลไม่แสวงหาผลกำไรใด ๆ ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากต่างชาติ นอกจากนี้ ห้ามมิให้หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ และองค์การศาสนา บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง การบริจาคแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ตั้งแต่ 1,000 บาท (ประมาณ 30 ดอลลาร์สหรัฐ) ขึ้นไป จะต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและสามารถตรวจสอบได้ หากการบริจาคมูลค่ามากกว่า 1,000 บาท เป็นต้นไป พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคแก่นายทะเบียน (เลขาธิการ กกต.) โดยพรรคการเมืองจะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาคที่ทำการบริจาคตั้งแต่ 5,000 บาท (ประมาณ 150 ยูโร) ขึ้นไป แก่สาธารณชนทุกเดือน ตารางที่ 2.8 แสดงให้เห็นถึงเงินบริจาคที่พรรคการเมืองในประเทศไทยได้รับในปี พ.ศ. 2563 และ 2564



### 2.3.2. รายได้จากกิจกรรมเชิงพาณิชย์และกิจกรรมระดมทุน

ในบางประเทศ พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์และระดมทุนผ่านกิจกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 31.1 ของประเทศทั่วโลก เช่น บราซิล โปแลนด์ และแอฟริกาใต้ ห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ใด ๆ และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มีเพียงอินโดนีเซียและติมอร์-เลสเต เท่านั้น ที่ห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมเหล่านี้

ในประเทศไทย พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้ระดมทุนผ่านการจัดจำหน่ายสินค้าหรือของที่ระลึกได้ แต่จะต้องมีมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท (90 ดอลลาร์สหรัฐ) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 และ 64 ยังบัญญัติไว้อีกว่า พรรคการเมืองสามารถจัดกิจกรรมระดมทุนได้ แต่จะต้องกระทำโดยเปิดเผยและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ รายได้ที่มาจากการระดมทุนทั้งหมดจะต้องถูกรายงานต่อสำนักงาน กกต. ภายในหนึ่งเดือนหลังจากที่มีการจัดกิจกรรมระดมทุน และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2562 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังประชาชนรัฐที่สืบทอดอำนาจต่อจากรัฐบาลทหาร ได้จัดงานเลี้ยงรับรองเพื่อระดมทุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งขึ้น ซึ่งงานเลี้ยงดังกล่าวจัดขึ้นในห้องโถงจัดเลี้ยง ประกอบด้วย โต๊ะจีน 200 โต๊ะ (สำหรับผู้เข้าร่วมงาน 10 คน ต่อ 1 โต๊ะ) (สำนักข่าวอิศรา 2561) ผู้เข้าร่วมงานจะต้องจ่ายค่าที่นั่งไม่ต่ำกว่า 300,000 บาท (9,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อคน และแขกบางคนก็มีบริการเพิ่มเติมด้วยเช่นกัน งานเลี้ยงรับรองดังกล่าวช่วยให้ทางพรรคสามารถระดมทุนได้สูงกว่าเป้าหมาย (600 ล้านบาท หรือ 17.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) อย่างน้อยร้อยละ 10 ของจำนวนที่กำหนดไว้ในตอนแรก (Kotani 2018)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารพรรคการเมือง พบว่า กิจกรรมระดมทุนมักถูกจัดขึ้นก่อนหน้าฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง เพราะผู้บริหารรายใหญ่หวังให้พรรคการเมืองใช้เงินบริจาคของพวกเขาไปกับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นหลัก แทนที่จะเป็นกิจกรรมอื่น ๆ หรือการใช้เงินไปกับค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค เช่น ค่าบุคลากร ค่าเช่า หรือค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ นอกจากนี้ กิจกรรมระดมทุนยังช่วยให้พรรคการเมืองมีโอกาสระดมทุนอย่างไม่มีข้อจำกัด กล่าวคือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ต้องการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง ไม่จำเป็นต้องบริจาคภายใต้วงเงินที่กำหนดตามกฎหมาย (ดูหัวข้อที่ 2.3.3) เนื่องจากการบริจาคดังกล่าวจะถูกนับเป็นส่วนหนึ่งของการระดมทุนผ่านงานเลี้ยงรับรองแทน (Bangkok Post 2019) ดังนั้น จึงควรมีแนวทางเพิ่มความโปร่งใสด้านการบริจาคที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เช่น การเปิดเผยชื่อผู้บริจาค รวมถึงการเปิดเผยจำนวนเงินหรือมูลค่าของการบริจาคที่มาจากผู้บริจาคแต่ละรายด้วย

## ตารางที่ 2.8 จำนวนเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2563 และ 2564

พรรคการเมือง	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564
พลังประชารัฐ	49 ล้านบาท	15 ล้านบาท
เพื่อไทย	40 ล้านบาท	ไม่มีข้อมูล
ประชาธิปัตย์	29 ล้านบาท	35 ล้านบาท
ภูมิใจไทย	25 ล้านบาท	46 ล้านบาท
ก้าวไกล	21 ล้านบาท	31 ล้านบาท
อนาคตใหม่	17 ล้านบาท	—
ชาติพัฒนา	8.3 ล้านบาท	—
ชาติไทยพัฒนา	6.1 ล้านบาท	7 ล้านบาท
พลังประชานิยม	5.6 ล้านบาท	—
ประชาธิปัตย์ใหม่	4.2 ล้านบาท	—
กล้า	4 ล้านบาท	12.7 ล้านบาท
เสรีรวมไทย	3.2 ล้านบาท	2.7 ล้านบาท
ประชาชาติ	2.4 ล้านบาท	31 ล้านบาท
ประชานิยม	1.8 ล้านบาท	—
ไทยศรีวิไลย์	1.4 ล้านบาท	800,000 บาท
ปวงชนชาวไทย	1.3 ล้านบาท	—
พลังครูไทย	1.2 ล้านบาท	—
ประชากรไทย	1.2 ล้านบาท	—
ครูไทยเพื่อประชาชน	1.08 ล้านบาท	—
รักษ์ผืนป่าประเทศไทย	255,000 บาท	—
เพื่อชาติ	170,000 บาท	—
รวมพลังประชาชาติไทย	124,000 บาท	294,775 บาท
เศรษฐกิจใหม่	—	10 ล้านบาท

ที่มา: ข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวบรวมโดยหัวหน้าคณะทำงาน

หมายเหตุ: เครื่องหมายขีดค้นแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนในปีนั้น ๆ

### 2.3.3. วงเงินบริจาค

การจำกัดวงเงินบริจาคเป็นหนึ่งในกลไกทางกฎหมายที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริจาครายใหญ่มีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของประเทศมากเกินไป นอกจากนี้ การจำกัดวงเงินบริจาคมายังช่วยกระตุ้นให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งพยายามเข้าถึงผู้บริจาครายย่อยจำนวนมากขึ้น ก่อให้เกิดฐานเสียงที่มีความหลากหลายมากขึ้นตามไปด้วย ในปัจจุบัน ร้อยละ 47.2 ของประเทศทั่วโลกมีการจำกัดวงเงินบริจาคจากภาคเอกชนที่มอบให้แก่พรรคการเมืองในช่วงปีที่ไม่มีเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม ทว่า มีเพียงร้อยละ 25 ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีการจำกัดวงเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม บางประเทศมีการจำกัดวงเงินบริจาคในช่วงปีที่มีการเลือกตั้งร่วมด้วยเช่นกัน เพื่อลดอิทธิพลของผู้อุปถัมภ์ที่มีอิทธิพลทางการเงินทำให้ร้อยละ 31.6 ของประเทศทั่วโลกกำหนดวงเงินบริจาคที่พรรคการเมืองสามารถได้รับในช่วงปีที่มีการเลือกตั้งเป็นการเพิ่มเติม ถึงกระนั้น ไม่มีประเทศใดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการกำหนดวงเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองสำหรับปีที่มีการเลือกตั้งไว้อย่างเฉพาะเจาะจง หากแต่มีการใช้เงินจำนวนเท่ากันทั้งสำหรับปีที่มีการเลือกตั้งและปีที่ไม่มีเลือกตั้งเป็นการทดแทน (International IDEA n.d.a) ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.9

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 87 ระบุไว้ว่า ผู้บริจาคสามารถบริจาคให้พรรคการเมืองหนึ่งพรรคหรือหลายพรรค โดยตรงได้ แต่ต้องบริจาคไม่เกินปีละ 10 ล้านบาท (300,000 ดอลลาร์สหรัฐ) พรรคการเมืองสามารถนำเงินบริจาคเหล่านั้นไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรค รวมถึงกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการบริหารจัดการภายในพรรค ทั้งนี้ เจ้าพนักงานจากสำนักงาน กกต. ได้กล่าวไว้ว่า บริษัทเอกชนหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทยสามารถบริจาคให้พรรคการเมืองหลายพรรคได้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างพรรคการเมืองที่สำคัญต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

**การจำกัดวงเงินบริจาคเป็นหนึ่งในกลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันมิให้ผู้บริจาครายใหญ่มีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของประเทศมากเกินไป**

ตารางที่ 2.9. ภาพรวมการจำกัดวงเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง

	ทั่วโลก	เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
การจำกัดวงเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองในปีที่ไม่มีเลือกตั้ง	ร้อยละ 47.2	ร้อยละ 25
การจำกัดวงเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้ง	ร้อยละ 31.6	ร้อยละ 0

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

**หากจำเป็นต้องมีการเพิ่  
วงเงินบริจาคจริง ควรมี  
การปรึกษาหารือกับผู้มี  
ส่วนได้ส่วนเสีย เพราะการ  
กำหนดวงเงินที่เหมาะสมนั้น  
จำเป็นต้องมีการประเมิน  
สถานการณ์ของประเทศใน  
บริบทต่าง ๆ อย่างละเอียด  
รอบคอบเสียก่อน**

จากการสัมภาษณ์สมาชิกและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นของพรรคการเมืองหลัก ๆ ในประเทศไทย พบว่า จำนวนเงินบริจาคที่พวกเขาได้รับเป็นยอดที่สูงกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ พวกเขายังชี้ให้เห็นว่า ในปีที่มีการเลือกตั้งนั้น วงเงิน 10 ล้านบาทต่อผู้บริจาค 1 รายนั้น ไม่เพียงพอต่อการกิจกรรมทางการเมืองหรือการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ที่สำคัญไปกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวยังรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูงขึ้นอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา (เช่น ออนไลน์ 2565) วิธีแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้แก่ การเพิ่มวงเงินบริจาค โดยเฉพาะในปีที่มีเลือกตั้ง เพื่อช่วยให้บรรดาพรรคการเมืองสามารถรับมือกับค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงที่เพิ่มเติมเข้ามา และหากจำเป็นต้องมีการเพิ่วงเงินบริจาคจริง ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะการกำหนดวงเงินที่เหมาะสมนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินสถานการณ์ของประเทศในบริบทต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน หากกำหนดวงเงินไว้สูงเกินไป ย่อมไม่ทำให้เกิดประโยชน์มากนัก และหากกำหนดวงเงินไว้ต่ำเกินไป ผู้บริจาคย่อมหาทางเลือกการบริจาคตามวงเงินในท้ายที่สุด

## 2.4. ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

หลายประเทศจากทั่วโลกได้กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง โดยมีการกำหนดวงเงินที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้จ่ายได้ รวมถึงมีการจำกัดค่าใช้จ่ายของบุคคลที่สาม (Third-Parties) และการจำกัดค่าใช้จ่ายในการใช้สื่อโฆษณาอีกด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์ของระเบียบเหล่านี้คือ การลดข้อได้เปรียบของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนขนาดใหญ่ และยังเป็นจำกัดค่าใช้จ่ายโดยรวมที่ใช้ไปกับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ร้อยละ 36.1 ของประเทศทั่วโลกมีการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง และร้อยละ 45.8 ของประเทศทั่วโลกการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดย 3 ประเทศจากทั้งหมด 8 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง และ 5 ประเทศจากทั้งหมด 8 ประเทศ มีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 2.10

ในประเทศไทย ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากรัฐนั้นแตกต่างจากระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน ดังที่อภิปรายไว้ในหัวข้อถัดไป ซึ่งว่าด้วยข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากทั้งสองภาคส่วน

### 2.4.1. ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากรัฐ

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 84 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น เงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับจากรัฐผ่านกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สามารถนำมาใช้ได้ในการเลือกตั้งต่อไปเท่านั้น: การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การพัฒนาองค์กร การส่งเสริมสาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัด การให้ความรู้ด้านระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่สมาชิกพรรคและบุคคลทั่วไป และการจัดกิจกรรมทางการเมืองเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยในแต่ละภูมิภาค พรรคการเมือง

## ตารางที่ 2.10. สัดส่วนประเทศที่มีการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง

การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่าย	ทั่วโลก	เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
พรรคการเมือง	ร้อยละ 36.1	ร้อยละ 37.5
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ 45.8	ร้อยละ 62.5
บุคคลที่สาม	ร้อยละ 29.4	ร้อยละ 0.0

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

ไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนจากรัฐไปใช้จ่ายในด้านการบริหารจัดการภายในพรรค เช่น การว่าจ้างบุคลากร หรือการจ่ายค่าสาธารณูปโภค เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองในประเทศไทยจึงมักนำเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปใช้กับการจัดงานประชุมสามัญประจำปีของพรรคและกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ เพื่อมอบความรู้ทางการเมืองให้แก่สมาชิกพรรคในแต่ละพื้นที่

### 2.4.2. เปรียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน

สำหรับพรรคการเมือง การใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนมีข้อจำกัดน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองสามารถนำรายได้ที่มาจากภาคเอกชนไปใช้กับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กิจกรรมทางการเมือง และการทำงานต่าง ๆ ภายในพรรค เช่น การว่าจ้างบุคลากร การจ่ายค่าสาธารณูปโภคให้แก่สำนักงานใหญ่ของพรรคและสาขาพรรค การเช่าสำนักงาน และการจ่ายค่าประชาสัมพันธ์ พรรคการเมืองสามารถใช้งบประมาณของตนเองในการสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องใช้จ่ายไม่เกินวงเงินตามที่ กตท. กำหนดไว้ในปีที่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากในทุกปีที่มีการเลือกตั้งนั้น กตท. จะพิจารณาวงเงินสูงสุดที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้จ่ายได้ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศร่วมด้วย ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปีที่ไม่มีการเลือกตั้ง จะถูกรวมเข้ากับค่าใช้จ่ายโดยรวมทั้งหมดของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปีที่มีการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 นั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายสามารถใช้จ่ายเงินไปกับกิจกรรมหาเสียงเลือกตั้งได้ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท (45,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ในทำนองเดียวกัน พรรคการเมืองแต่ละ

พรรคสามารถใช้จ่ายเงินไปกับกิจกรรมหาเสียงเลือกตั้งในช่วงฤดูกาลหาเสียง (180 วัน หรือ 6 เดือน ก่อนหน้าวันเลือกตั้ง) ได้ไม่เกิน 35 ล้านบาท (1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งวงเงินเหล่านี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงออนไลน์ร่วมด้วย

**กกต. ยังไม่ได้มีการดำเนินการตรวจสอบประเด็นการใช้จ่ายเงินเกินตัวดังกล่าว เพราะ กกต. ไม่มีบุคลากรหรือความสามารถทางเทคนิคมากพอสำหรับการตรวจสอบกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองทั้งหมดได้**

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองหลายพรรคได้วิพากษ์วิจารณ์วงเงินเหล่านี้ว่าต่ำเกินความเป็นจริงสำหรับการหาเสียงเลือกตั้ง จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางราย และพรรคการเมืองบางพรรคใช้จ่ายเงินมากกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ถึง 3 เท่า ในช่วงฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง นักวิชาการด้านการเมืองการปกครองของไทย เช่น ทวีสันต์ โลณานุรักษ์ คาดการณ์ไว้ว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2566 จะมีการใช้เงินไปกับการรณรงค์หาเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท หรือ 7.25 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยประมาณ (ไทยพีบีเอส 2565) ทาง กกต. ยังไม่ได้มีการดำเนินการตรวจสอบประเด็นการใช้จ่ายเงินเกินตัวดังกล่าว เพราะ กกต. ไม่มีบุคลากรหรือความสามารถทางเทคนิคมากพอสำหรับการตรวจสอบกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองทั้งหมดได้ ในความเป็นจริงแล้ว มักจะเป็นคู่แข่งในการลงสมัครเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่คอยรายงานพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินเกินตัวที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของ กกต. ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบโดยสำนักงาน กกต. ได้ในบางครั้ง เพราะฉะนั้น จากการที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีระดับความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยวงเงินการใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ ทาง กกต. ควรพิจารณาวงเงินสำหรับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในการรณรงค์หาเสียงยุคปัจจุบันมากขึ้น และควรวางมาตรการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

#### 2.4.3. ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงออนไลน์

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทยต่างก็ใช้การรณรงค์หาเสียงออนไลน์ในการเข้าถึงฐานเสียงของพวกเขา ในปัจจุบัน ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ เพื่อควบคุมการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ในประเทศไทย ทำให้พรรคการเมืองมีหน้าที่รายงานการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมรณรงค์หาเสียงออนไลน์ในรูปแบบเดียวกับการใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคแต่เพียงเท่านั้น การใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมรณรงค์หาเสียงออนไลน์จึงถูกนับรวมเข้ากับค่าใช้จ่ายโดยรวมสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคหรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละราย

ในการปรับตัวให้เข้ากับรูปแบบการรณรงค์หาเสียงในปัจจุบัน สำนักงาน กกต. และฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาออกแบบระเบียบต่าง ๆ ที่สามารถป้องกันการใช้จ่ายด้านการหาเสียงออนไลน์อย่างไม่มีข้อจำกัด ในขั้นตอนแรกสุดนั้น กกต. อาจทำการประเมินการใช้จ่ายเงินด้านการรณรงค์หาเสียงผ่านช่องทางออนไลน์ของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ขั้นตอนต่อมาขึ้นอยู่กับผลลัพธ์จากการประเมินในขั้นแรก หากมีการใช้จ่ายสูงเกินไป กกต. อาจพิจารณาจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ ทั้งสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง นอกจากการจำกัดวงเงินแล้วนั้น การรายงานค่าใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการและโปร่งใส ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ถึงแม้ว่าการใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียงออนไลน์มักไม่ตรงไปมาและขาดความโปร่งใสพอสมควร แต่ความร่วมมือจากบริษัท

สื่อโซเชียลมีเดีย พรรคการเมือง และหน่วยงานตรวจสอบ สามารถลดปัญหาดังกล่าวได้ไม่มากนักน้อย (Tham et al. 2022)

#### 2.4.4. การซื้อสิทธิขายเสียง

การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นการใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงรูปแบบหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตในหลายประเทศ กล่าวคือ ห้ามมิให้มอบหรือเสนอสิ่งจูงใจทางวัตถุหรือทางการเงินให้แก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียง หรือเพื่อให้คู่แข่งในสมรภูมิลือกตั้งได้คะแนนเสียงนั้นไป ด้วยความที่การซื้อสิทธิขายเสียงส่งผลเสียต่อการทำงานของกระบวนการประชาธิปไตย หลายประเทศจึงห้ามมิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงหรือการทุจริตการเลือกตั้งไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ร้อยละ 92 ของประเทศทั่วโลกสั่งห้ามมิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม (International IDEA n.d.a) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายในทุกประเทศจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นที่พบเห็นอยู่เนื่อง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมอบเงินสดให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยตรง หรือการบริจาคเป็นค่าสาธารณูปโภคให้กับทั้งหมู่บ้านหรือตำบล

เช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นการกระทำผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดก็ตามที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มอบ เสนอ หรือสัญญาว่าจะมอบเงินหรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อเป็นการชักจูงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ผู้ซื้อเสียงต้องการ หรือเพื่อเป็นการโน้มน้าวมิให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมอบคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่ง อย่างไรก็ตาม การมอบเงินสดเป็นของขวัญให้แก่บ่าวสาวในพิธีแต่งงานหรือการใส่ซองทำบุญงานศพยังคงเป็นธรรมเนียมทั่วไปสำหรับนักการเมือง (Hicken 2007) ดังนั้น เพื่อเป็นการจำแนกการซื้อสิทธิขายเสียงออกจากการมอบของขวัญและของกำนัลตามธรรมเนียมให้ชัดเจน สำนักงาน กกต. ควรจัดทำคู่มือและกำหนดวงเงินสูงสุดหรือมูลค่าของขวัญและของกำนัลไว้ให้ชัดเจน และกำหนดให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดทำรายงานค่าใช้จ่ายทั้งหมดไปกับของขวัญและของกำนัลเหล่านั้นไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการเงินตามปกติ

**กกต. ควรจัดทำคู่มือและกำหนดวงเงินสูงสุดหรือมูลค่าของขวัญและของกำนัลไว้ให้ชัดเจน และกำหนดให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดทำรายงานค่าใช้จ่ายทั้งหมดไปกับของขวัญและของกำนัลเหล่านั้นไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการเงินตามปกติ**

## 2.5. กลไกในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

เพื่อช่วยให้ระบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองสัมฤทธิ์ผล ระบบการตรวจสอบที่ีจำเป็นต้องมีกลไกการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ การรายงานที่มีรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์อย่างสม่ำเสมอ สามารถช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสั่งห้ามหรือกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการรับเงินบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองได้อย่างเหมาะสม และยังเป็นส่งเสริมความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับด้วยอีกทาง ประเทศไทย ณ ปัจจุบัน มีข้อบังคับด้านการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินสำหรับเงินสนับสนุนที่มาจากทั้งรัฐและเอกชน ดังที่จะอภิปรายในหัวข้อถัดไปโดยละเอียด

### 2.5.1. ข้อบังคับด้านการรายงานเงินสนับสนุนที่มาจากรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อรายงานต่อสำนักงาน กต. ทุก ๆ สามเดือน จุดที่ทำให้พรรค. ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแตกต่างจากกฎหมายฉบับก่อนหน้า ได้แก่ การอนุญาตให้พรรคการเมืองรับเงินอุดหนุนจากกองทุนฯ ได้โดยไม่ต้องส่งแผนงานหรือข้อเสนอโครงการของพรรคเข้ามาก่อน ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก กต. เป็นการล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม พบว่า พรรคการเมืองบางพรรคมีการรายงานกิจกรรมทางการเมืองที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงดังที่ปรากฏอยู่ในรายงานประจำไตรมาสให้แก่ กต. พรรคการเมืองที่ส่งรายงานการเงินไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนแก่ กต. จะต้องคืนเงินอุดหนุนทั้งหมดให้แก่ กต. ภายใน 15 วัน หลังจากที่ได้รับแจ้งเตือนจาก กต. จากการสัมภาษณ์อดีตผู้อำนวยการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า สำนักงาน กต. ต้องทำการแจ้งให้พรรคการเมืองขนาดเล็กคืนเงินอุดหนุนแบบทุกเดือน และพรรคการเมืองที่ไม่สามารถคืนเงินอุดหนุนได้ 'ต้องจ่าย' ค่าปรับเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2563 พบว่า พรรคการเมืองขนาดเล็ก 2 พรรค ซึ่งมีพรรคไทยรักธรรมมาอยู่ด้วยนั้น (Thai PBS World 2022) ถูกเรียกคืนเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกองทุนฯ

**พรรคการเมืองบางพรรคยังขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการจัดทำรายงานให้ตรงต่อเวลาและครบถ้วนสมบูรณ์เนื่องจากปัญหาการขาดความรู้ทางการกฎหมายในหมู่เจ้าหน้าที่พรรค**

ในทางปฏิบัติ สำนักงาน กต. ไม่สามารถตรวจสอบรายงานการเงินที่จัดทำเป็นรูปเล่มจากพรรคการเมืองทั้ง 77 พรรค ทุก ๆ 3 เดือนได้จริง เนื่องจากกรอบระยะเวลาที่สั้นและการขาดบุคลากรที่เพียงพอ ข้อบังคับด้านการรายงานดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคที่ใหญ่หลวงสำหรับพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เพิ่งเกิดใหม่ที่อาจยังไม่เข้าใจกระบวนการรายงานการเงินของพรรคตามกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ที่ สำคัญไปกว่านั้น พรรคการเมืองบางพรรคยังขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการจัดทำรายงานให้ตรงต่อเวลาและครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากปัญหาการขาดความรู้ทางการกฎหมายในหมู่เจ้าหน้าที่พรรค ซึ่งอาจนำไปสู่การลงโทษพรรคการเมืองในท้ายที่สุด ดังนั้น เพื่อเป็นการรับมือกับปัญหาดังกล่าว สำนักงาน กต. ได้จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการเงินของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการเงินให้แก่สมาชิกพรรคและเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองเป็นประจำทุกปี ถึงกระนั้น พรรคการเมืองบางพรรคก็ยังคงจัดทำรายงานการเงินที่ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วนให้แก่ทาง กต. ดังนั้น เนื่องจากกระบวนการรายงานการเงินที่ซับซ้อนยุ่งยากและกรอบบังคับด้านการรายงานภายในระยะเวลา 3 เดือน ส่งผลให้พรรคการเมืองบางพรรคไม่ต้องการรับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองทุกพรรคมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐตามกฎหมายก็ตาม และหากพรรคการเมืองไม่ต้องการรับเงินอุดหนุนจากรัฐทางพรรคสามารถคืนเงินที่พวกเขาได้รับโดยการเขียนจดหมายแจ้งให้ทาง กต. ทราบอย่างเป็นทางการ ก่อนหรือหลังกระบวนการจัดสรรเงินทุนดังกล่าว จากการสัมภาษณ์อดีตผู้อำนวยการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พบว่า พรรคการเมืองบางพรรคตัดสินใจคืนเงินอุดหนุนที่ได้จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่ กต. หลังจากที่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นเพราะสัดส่วนเงินอุดหนุนที่ได้ค่อนข้างน้อยอยู่แล้ว ทำให้พวกเขาไม่ต้องการเสียเวลาจัดทำรายงานการเงินให้แก่ กต.



เพื่อเป็นการแก้ปัญหาด้านการรายงานการเงินที่ถี่เกินควร สำนักงาน กกต. อาจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมายที่ว่าด้วยข้อบังคับด้านการรายงานการเงินภายในระยะเวลา 3 เดือน โดยขยายระยะเวลาการรายงานเป็น 6 หรือ 12 เดือนแทน จากการสัมภาษณ์ตัวแทนพรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. พบว่า การขยายระยะเวลาในการรายงานการเงิน ผ่านการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าว สามารถลดภาระงานให้แก่ทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.5.2. ข้อบังคับด้านแหล่งที่มาและการใช้จ่ายเงินบริจาคจากเอกชน

ร้อยละ 76.1 ของประเทศทั่วโลกมีการกำหนดข้อบังคับให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการเงินอย่างสม่ำเสมอ และร้อยละ 60.6 กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียงด้วยกัน ซึ่งทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกเว้นประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการเงินเป็นกิจวัตร อย่างไรก็ตาม มีเพียง 4 ประเทศในภูมิภาคดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น ที่กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียงร่วมด้วย ดังที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 2.11

ในประเทศไทย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 59 และ 60 พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการเงินที่ได้จากการบริจาคจากภาคเอกชนไว้เป็นรูปเล่มให้แก่ กกต. เป็นประจำทุกเดือน โดยทาง กกต. ได้ออกบันทึกรับบริจาค (พ.ก. 11<sup>6</sup>) ไว้ให้พรรคการเมืองบันทึกเงินบริจาคที่ได้รับ นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังต้องรายงานยอดรวมของเงินบริจาคที่ได้รับไว้ในรายงานการเงินประจำปี ซึ่งประกอบด้วย จำนวนเงินทั้งหมดที่มี รายการสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของพรรค รวมถึงค่า

6 ดูตัวอย่างแบบฟอร์มได้ที่ภาคผนวก ก

### ตารางที่ 2.11. ข้อบังคับด้านการรายงานการเงินสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

	รายงานตามกิจวัตร		รายงานการใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียง	
	ทั่วโลก	เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ทั่วโลก	เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
พรรคการเมือง	ร้อยละ 76.1	ร้อยละ 87.5	ร้อยละ 60.6	ร้อยละ 50
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ร้อยละ 68.9	ร้อยละ 100

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

ใช้จ่ายในการดำเนินงานและการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. พบว่า พรรคการเมืองไม่ได้ประสบปัญหาด้านการรายงานรายรับรายจ่ายแต่อย่างใด อีกทั้งยังส่งรายงานได้ตรงต่อเวลา ซึ่งเช่นเดียวกับพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งของ พรรคการเมืองเองก็ต้องจัดทำรายงานการเงินส่ง กกต. ระดับจังหวัด ด้วยเช่นกัน และในช่วงฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งนั่นเอง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด (เช่น อาหาร เครื่องเรือน หรือเครื่องนุ่งห่ม) ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 บาท (300 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อวัน ให้แก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทำการบริจาค จะต้องรายงานการบริจาคให้แก่สำนักงาน กกต. ประจำจังหวัดด้วย

### กกต. ควรพิจารณาให้มีการ พัฒนาระบบรายงานการเงินแบบออนไลน์ เพื่อสร้าง กระบวนการจัดส่งรายงาน การเงินที่มีประสิทธิภาพ อย่างเป็นระบบ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นระบบระเบียบให้แก่กระบวนการจัดทำรายงานการเงิน สำนักงาน กกต. ควรพัฒนาระบบรายงานการเงินแบบออนไลน์ขึ้นมาแทนที่ระบบรายงานแบบกระดาษ การรายงานการเงินแบบออนไลน์คือกระบวนการจัดส่งรายงานผ่านเว็บไซต์หรือซอฟต์แวร์ที่สร้างขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ จากนั้น ข้อมูลที่ส่งเข้ามาในระบบออนไลน์จะถูกส่งต่อไปยังฐานข้อมูลหน่วยงานภายในต่อไป ซึ่งเป็นการช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถ จำแนกและจัดเก็บข้อมูลได้อย่างสะดวก และยังสามารถช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการเงินที่ยื่นเข้ามาอีกด้วย ระบบการรายงานแบบออนไลน์ที่ได้รับการออกแบบ มาเป็นอย่างดี จะต้องสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของผู้ใช้งาน (พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง) เพื่อช่วยให้กระบวนการจัดส่งรายงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ระบบการยื่นภาษีออนไลน์ของกรมสรรพากรแห่งประเทศไทยคือกรณีศึกษาที่ดีสำหรับ กกต.

#### 2.5.3. การเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินของพรรคการเมือง

ร้อยละ 62.2 ของประเทศทั่วโลก มีการกำหนดให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงสองประเทศเท่านั้น (กัมพูชา และมาเลเซีย) ที่กำหนดให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินต่อสาธารณะ

ในประเทศไทย หัวหน้าพรรคการเมืองต้องนำเสนอรายงานการเงินประจำปี ณ ที่ประชุมพรรค ในเดือนเมษายนของทุกปี หลังจากที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมพรรค รายงานการเงิน จะถูกส่งมอบให้แก่นายทะเบียน ซึ่งเป็นผู้ที่ทำการตรวจสอบและประเมินรายงานดังกล่าวต่อไป จากนั้น กกต. จะเปิดเผยรายงานการเงินประจำปี รายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุน และ รายงานการใช้จ่ายเงินบริจาค ของพรรคการเมืองที่จัดส่งเข้ามาผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน กกต. แต่รายงานเหล่านี้เป็นเพียงการสรุปรายรับรายจ่ายโดยรวมของพรรคเท่านั้น ทาง กกต. จะเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคที่บริจาคเงินมากกว่า 5,000 บาท (150 ดอลลาร์สหรัฐ) ขึ้นไป รวมถึงยอดเงินบริจาคของผู้บริจาคแต่ละราย เป็นประจำทุกเดือน ถึงแม้ว่าตัวบทกฎหมายกำหนด ให้มีการเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค แต่ก็ไม่ได้มีการวางกลไกป้องกันข้อมูลเหล่านั้นจากความเสียหายต่อกรณีละเมิดข้อมูลแต่อย่างใด ถึงกระนั้น นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา ก็ไม่ได้มีการรายงานการนำข้อมูลผู้บริจาคไปใช้ในทางมิชอบเกิดขึ้น

นอกเหนือไปจากการเปิดเผยข้อมูลผ่านช่องทางออนไลน์เป็นกิจวัตร สำนักงาน กกต. ยังมีการตีพิมพ์รายงานการเงินของพรรคการเมือง เพื่อแจกจ่ายให้แก่พรรคการเมืองและส่วน

งานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองต่อไป รายงานฉบับรูปเล่มเหล่านี้จะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ และหากผู้ใดต้องการเข้าถึงรายงานเหล่านี้ จะต้องส่งจดหมายขอความอนุเคราะห์อย่างเป็นทางการให้แก่ กกต. เสียก่อน ทั้งนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ของกกต. จะถูกเปิดเผยผ่านราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหนังสือแจ้งข่าวสารรัฐบาลของประเทศไทย โดยข้อมูลดังกล่าว ได้แก่ การประกาศพรรคการเมืองใหม่ การละเมิดระเบียบพรรคการเมืองหรือระเบียบ กกต. รายงานการเงินของพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงรายชื่อพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งภายในพรรคการเมือง และการยุบหรือควมรวมพรรคการเมือง ดังที่ปรากฏไว้ตามมาตรา 17, 22, 38, 91, 94 และ 99 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ถึงแม้จะมีกลไกการเปิดเผยข้อมูลการเงินของพรรคการเมืองอยู่บ้างในประเทศไทย แต่กลไกเหล่านี้ก็ทำได้เพียงพอไม่ เพราะหากรายงานการเงินของพรรคการเมือง (หรือข้อมูลต่าง ๆ ภายในนั้น) ไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะในช่วงเวลาที่เหมาะสม ก็เท่ากับว่าการรายงานยังขาดความโปร่งใสที่แท้จริง รายงานการเงินของพรรคการเมืองควรเข้าใจง่ายและเข้าถึงได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ พวกมันควรอยู่ในรูปแบบที่สามารถค้นหาได้ไม่ยาก เช่น สามารถสืบค้นได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การสนับสนุนทางการเงินให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่โปร่งใสและไม่ปิดบังต่อสาธารณชน ช่วยให้มั่นใจว่าผู้เล่นทุกคนกำลังทำตามกฎ และนำไปสู่ความเชื่อมั่นและจริยธรรมทางการเมือง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรที่จะพิจารณาการวางระบบรายงานการเงินแบบออนไลน์ (ดังที่อธิบายไว้ข้างต้น) รวมถึงการจัดทำระบบเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินแบบออนไลน์ ที่จัดทำโดยพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งและส่งมอบให้แก่หน่วยงานตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง โดยมีการเปิดเผยรายงานและข้อมูลในรายงานเหล่านั้นต่อสาธารณะในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถดาวน์โหลดได้หรือสืบค้นได้จากฐานข้อมูลหรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน ระบบเหล่านี้สามารถเพิ่มความโปร่งใสให้แก่การเมืองไทย และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความเป็นมืออาชีพของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อไป รวมทั้งยังช่วยให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. สามารถตรวจสอบและติดตามการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รายงานฉบับรูปเล่มเหล่านี้จะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่สามารถเข้าถึงได้ หากมีการส่งจดหมายขอความอนุเคราะห์อย่างเป็นทางการให้แก่ กกต.

## 2.6. การกำกับดูแลและจัดทำนโยบาย

### 2.6.1. บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง

การจัดทำระเบียบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานกำกับดูแลที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจนและมีทรัพยากรเพียงพอต่อการทำหน้าที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองควรมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองใด ๆ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้อาจมีลักษณะเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐบาลหรือรัฐสภา หรืออาจเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตุลาการหรือมีอำนาจทางปกครองก็ได้ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแล้วนั้น หน่วยงานกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองควร

การจัดทำระเบียบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานกำกับดูแลที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจนและมีทรัพยากรเพียงพอต่อการทำหน้าที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง

ประกอบด้วย 1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอ ซึ่งไม่ทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น 2) กระบวนการแต่งตั้งผู้บริหารที่ครอบคลุมและโปร่งใส เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชน และความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง 3) ความมั่นคงในอาชีพการงานของผู้บริหารและเจ้าพนักงานภายในหน่วยงาน เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลทั้งจากภายในและภายนอก 4) เงินทุนที่เพียงพอและอำนาจในการควบคุมงบประมาณ และ 5) ทศนคติที่เป็นกลางและโปร่งใส รวมถึงการให้ความร่วมมือแก่ฝ่ายที่ได้รับการกำกับดูแล เพื่อกระตุ้นความร่วมมือและป้องกันการละเมิดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในแต่ละประเทศ จะมีหน่วยงานอย่างน้อยหนึ่งหน่วยที่รับหน้าที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามรายงานการเงินของพรรคการเมือง ร่วมกับ ร้อยละ 43.3 ของประเทศทั่วโลก มีหน่วยงานกำกับดูแลการเลือกตั้งที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ร้อยละ 12.8 มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อการนี้โดยเฉพาะ และบางประเทศยังส่งเสริมการมอบอำนาจให้กับหน่วยงานตรวจสอบบัญชี (ร้อยละ 18.3) องค์กรตุลาการ (ร้อยละ 13.3) หรือหน่วยงานภายใต้รัฐบาล เช่น กระทรวง (ร้อยละ 9.4) อีกด้วย ดังที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 2.12

ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คือหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองรวมถึงทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานต่าง ๆ ของพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการ 7 คน ที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ จากพระมหากษัตริย์ ตามที่วุฒิสภาเป็นผู้เสนอ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวเท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและติดตามกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง รวมถึงพิจารณาว่ากิจกรรมของพรรคดำเนินไปตามแผนงานที่เสนอต่อ กกต. หรือไม่ โดยสำนักงาน กกต. ประจำจังหวัดจะรายงานต่อสำนักงานใหญ่ของ กกต. หลังจากที่ทำกรติดตามและประเมินกิจกรรมและรายงานการเงินของพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้ว สำหรับคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 80 ไม่อนุญาตให้ตัวแทนพรรคการเมืองเข้าร่วมคณะกรรมการด้านการบริหารจัดการเงินของ กกต. ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบการอนุมัติเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนดังกล่าว รวมถึงมีหน้าที่บริหารจัดการและควบคุมกองทุนฯ อีกด้วย ในกาลก่อนนั้น ตัวแทนพรรคการเมืองจะเป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองจากมุมมองของพรรค ดังนั้น เมื่อสำนักงาน กกต. และฝ่ายนิติบัญญัติทำการร่างหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องใด ๆ ตัวแทนพรรคการเมืองสามารถแสดงความคิดเห็นของพวกเขาในแง่ที่ว่า กฎระเบียบใหม่ที่จัดทำขึ้นมีความเป็นไปได้หรือสามารถนำมาปฏิบัติตามได้จริงมากน้อยแค่ไหน การขาดตัวแทนพรรคการเมืองในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองส่งผลให้ระเบียบใหม่ ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นไม่สามารถนำมาใช้งานได้จริง ถึงแม้ว่าจะไม่มีกรอนุญาตให้ตัวแทนพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านการออกระเบียบใหม่ ๆ อย่างเป็นทางการอีกต่อไป แต่ กกต. ก็ควรพิจารณาให้มีการออกแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจาก

### ตารางที่ 2.12. หน่วยงานกำกับดูแลและตรวจสอบการรายงานการเงินของพรรคการเมือง (อนุญาตให้เลือกตอบได้หลายข้อ)

หน่วยงาน	ทั่วโลก	ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
หน่วยงานกำกับดูแลการเลือกตั้ง	ร้อยละ 43.3	ร้อยละ 87.5
หน่วยงานตรวจสอบบัญชี	ร้อยละ 18.3	ร้อยละ 25.0
ศาล	ร้อยละ 13.3	ร้อยละ 12.5
หน่วยงานพิเศษด้านการเงินของพรรคการเมือง	ร้อยละ 12.8	ร้อยละ 12.5
กระทรวง	ร้อยละ 9.4	ร้อยละ 12.5
หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต	ร้อยละ 2.2	ร้อยละ 12.5
หน่วยงานภายใต้รัฐสภา	ร้อยละ 1.7	ร้อยละ 0.0
ไม่มีหน่วยงานเพื่อการนี้	ร้อยละ 12.2	ร้อยละ 0.0

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

ตัวแทนพรรคการเมือง เพื่อช่วยให้ทาง กกต. สามารถจัดทำนโยบายที่ใช้การได้จริง และตรวจพบอุปสรรคที่อาจขัดขวางไม่ให้พรรคการเมืองสามารถนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติตามต่อไปได้

#### 2.6.2. การฝึกอบรมและให้ข้อมูลด้านการบริหารจัดการการเงินแก่พรรคการเมือง

เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองจัดเตรียมรายงานการเงินที่ครบถ้วนสมบูรณ์ สำนักงาน กกต. ได้มีการจัดหลักสูตรอบรมด้านการบริหารจัดการการเงินแก่พรรคการเมืองเป็นประจำทุกปี (ยกเว้นปี พ.ศ. 2564 อันเป็นผลจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019) สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกิจกรรมพรรคการเมือง ภายใต้ กกต. ในการจัดหลักสูตรอบรมแทบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง นอกจากนี้จะเป็นการให้ข้อมูลด้านการบริหารจัดการการเงินแล้ว กกต. ยังให้การอบรมเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการและการพัฒนาพรรคการเมืองใหม่ ๆ แก่เจ้าหน้าที่พรรค เจ้าหน้าที่สาขาพรรค และตัวแทนพรรคประจำจังหวัดอีกด้วย

**เจ้าหน้าที่ กกต. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและติดตามการเงินของพรรคการเมือง ควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติงานไปพร้อมการทำงานจริงอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความรู้และความเชี่ยวชาญทางเทคนิค**

นอกเหนือไปจากการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พรรคแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ กกต. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและติดตามการเงินของพรรคการเมืองเองก็ควรมีความรู้ความเข้าใจที่ทันสมัยเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงทักษะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเชี่ยวชาญด้านการบัญชีและการตรวจสอบบัญชี เจ้าหน้าที่เหล่านี้ควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติงานไปพร้อมการทำงานจริงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ควรมีการจัดทำคู่มือที่มีความสอดคล้องและได้มาตรฐานไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ กกต. ว่าด้วยการตอบรับคำขอต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่พรรคที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมือง เช่น การอธิบายระเบียบให้กระจ่าง หรือการอธิบายกระบวนการรายงานการเงิน

### 2.6.3. บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการส่งเสริมความร่วมมือ

ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลโดยภาครัฐ สื่อมวลชนและภาคประชาสังคมมีบทบาทที่สำคัญไม่แพ้กันในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง พวกเขาเหล่านี้สามารถทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริตหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่โปร่งใสในบริบทดังกล่าว ในหลายประเทศ การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินโดยสื่อมวลชนช่วยให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ว่าการเมืองแสวงหารายได้และใช้จ่ายเงินที่ได้มาอย่างไร การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวยังช่วยในการตรวจสอบพรรคการเมืองว่าปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร และเปิดโอกาสให้ประชาชนรายงานพฤติกรรมต้องสงสัยรูปแบบต่าง ๆ เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ การเปิดเผยข้อมูลที่บิดเบือนหรือไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการละเมิดกฎระเบียบใด ๆ แก่หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่าสื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยจะมีศักยภาพในการตรวจสอบการเงินพรรคการเมืองไม่มากนัก องค์กรภาคประชาสังคมบางแห่งก็ได้พยายามส่งเสริมความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองมาโดยตลอด ดังนั้น เพื่อสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมในด้านการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง สำนักงาน กกต. ควรจับมือเป็นพันธมิตรร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ต่อสู้เพื่อความโปร่งใสทางการเมือง และนำข้อมูลท้องถิ่นรวบรวมมาใช้ในการพัฒนาโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของ กกต. ต่อไป ซึ่ง กกต. อาจศึกษาบทเรียนต่าง ๆ ที่ได้จากกรณีศึกษาในประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนช่วยในการผลักดันการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองอย่างไรบ้าง เพื่อให้การให้เงินสนับสนุนโดยรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น องค์กร Indonesia Corruption Watch (ICW) ได้เรียกร้องให้มีการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองที่ยุติธรรมมาอย่างยาวนาน เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในสมรภูมิการเลือกตั้งของประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงทำให้แน่ใจว่าพรรคการเมืองน้อยใหญ่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Ufen and Mietzner 2015)

## กล่องบันทึกข้อความ 2.1 การฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง

ในวันหนึ่งของการฝึกอบรมประจำปีที่จัดโดย กกต. (จากทั้งหมด 4 วัน) มีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน ประกอบด้วยตัวแทนพรรคการเมืองและตัวแทนสาขาพรรคการเมืองจากทั้ง 4 ภูมิภาค สมาชิกสาขาพรรค และตัวแทนพรรคจากจังหวัดข้างเคียง นอกจากนี้ กกต. ยังได้เชิญเจ้าหน้าที่ กกต. ประจำจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการเงินของพรรคการเมือง เข้าร่วมการฝึกอบรมเพื่อรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง ณ ปัจจุบัน

ในวันแรกของการฝึกอบรม มีการอธิบายภาพรวมของการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง รวมถึงระเบียบสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมือง เทคนิคในการจัดเตรียมรายงานการเงิน ขั้นตอนในกระบวนการขอรับการสนับสนุนทางการเงิน และการใช้เงินอุดหนุนให้ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังพบว่า มีสมาชิกพรรคและสมาชิกสาขาพรรคจำนวนมาก โดยเฉพาะที่มาจากพรรคการเมืองเกิดใหม่ มีความรู้ด้านระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองน้อยมาก บางคนไม่ทราบว่ามีการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนเพื่อการ

พัฒนาพรรคการเมือง และยังไม่ทราบเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวอีกด้วย ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการตรวจสอบติดตามหรือการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวก็ตาม ดังนั้น เพื่อเป็นการให้ความรู้แก่สมาชิกพรรคในเรื่องของการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง วันฝึกอบรมที่เหลือจึงหมดไปกับการฝึกปฏิบัติ โดยมี การแบ่งผู้เข้าอบรมออกเป็นกลุ่ม ๆ และแต่ละกลุ่มมีหน้าที่นำเสนอหัวข้อต่าง ๆ เช่น รายงานการเงิน รายการค่าใช้จ่าย หรือบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง

หลังจากการเข้าร่วมการฝึกอบรม สมาชิกพรรคและสมาชิกสาขาพรรคส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองมากขึ้น พวกเขายังคงกล่าวอีกว่า เป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับโอกาสเข้าฝึกอบรมประจำปี และยังได้รับข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ เกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง เพื่อนำไปฝึกอบรมเจ้าหน้าที่หน้าใหม่ภายในพรรคเกี่ยวกับประเด็นสำคัญเหล่านี้ต่อไปในภาคหน้า

ที่มา: การสังเกตการณ์ของหัวหน้าคณะทำงานระหว่างการประชุม

## 2.7. บทลงโทษ

บทลงโทษที่เหมาะสมช่วยในการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ และลงโทษผู้ที่ละเมิดกฎระเบียบเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทลงโทษทุกบทควรมีความหมาย ชัดเจน เป็นไปได้ นำมาบังคับใช้ได้จริง มีความสามารถในการยับยั้งการกระทำผิด และสมน้ำสมเนื้อกับการกระทำผิด บทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของพรรคการเมืองมีตั้งแต่การตักเตือนหรือค่าปรับเล็กน้อย (ในกรณี que ส่งรายงานการเงินไม่ตรงเวลา) การระงับการให้เงินสนับสนุนจากรัฐหรือค่าปรับที่สูงขึ้น (ในกรณีที่มีการแจ้งเตือนจาก กกต. แต่ก็ไม่ยอมจัดส่งรายงานเข้ามา) เป็นต้น บทลงโทษสำหรับการละเมิดกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุดในโลก ได้แก่ การเสียค่าปรับ โดยร้อยละ 82.2 ของประเทศทั่วโลกมีการใช้การปรับเงินเป็นบทลงโทษสำหรับประเด็นดังกล่าว ร้อยละ 58.3 มีการใช้โทษจำคุก และร้อยละ 32.2 ใช้วิธียกเลิกการให้เงินสนับสนุนจากรัฐตามลำดับ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บทลงโทษว่าด้วยการละเมิดกฎระเบียบการบริหารการเงินของพรรคการเมืองที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ โทษปรับ โทษจำคุก

การถอดถอนทะเบียนพรรคการเมือง และการเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนบทลงโทษที่ไม่นิยมใช้กันมากนัก ได้แก่ การระงับกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นการชั่วคราว การถอดถอนจากตำแหน่ง และการระงับเงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นการชั่วคราว ดังที่แสดงให้เห็นตารางที่ 2.13

**ในประเทศไทย การละเมิดกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง อาจนำไปสู่การเสียค่าปรับ การสูญเสียเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โทษจำคุก และการยุบพรรคการเมือง**

ในประเทศไทย การละเมิดกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมือง อาจนำไปสู่การเสียค่าปรับ การสูญเสียเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โทษจำคุก และการยุบพรรคการเมือง ซึ่งบทลงโทษข้างต้นสามารถนำมาใช้กับความผิดในหลากหลายกรณี เช่น การขาดการจัดส่งรายงานการเงินที่ครบถ้วนสมบูรณ์ (รวมถึงรายงานรายรับรายจ่ายและใบเสร็จรับเงิน) การส่งรายงานการเงินไม่ตรงเวลา การไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง หรือแม้แต่การใช้ชื่อหรือตราสัญลักษณ์พรรคการเมืองที่ยุบไปแล้ว ดังที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 2.14

ในประเทศไทย รายงานการเงินของพรรคการเมือง (ทั้งสำหรับเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองและเงินบริจาคจากภาคเอกชน) จะต้องผ่านการประเมินและติดตามตรวจสอบโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ก่อนที่จะถูกส่งต่อให้แก่นายทะเบียนเพื่อทำการตรวจสอบในขั้นต่อไป หากคณะกรรมการกองทุนฯ หรือนายทะเบียนตรวจพบข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือถูกปลอมแปลงขึ้น หรือตรวจพบการกระทำผิดใด ๆ ของพรรคการเมือง รายงานการเงินเหล่านี้จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อการดำเนินการทางกฎหมายต่อไป หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า พรรคการเมืองได้กระทำความผิดจริง นายทะเบียนสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษพรรคการเมืองที่กระทำผิด ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ก่อนที่จะมีการออก พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น การกระทำผิดทั่วไป เช่น การจัดส่งรายงานเท็จ อาจนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.ดังกล่าวเป็นต้นมา การยุบพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางอย่างเท่านั้น และจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามค่าเดือนหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมตามที่ กกต. แจ้งให้ทราบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ พรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรคในอดีตได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการ เช่น การออกคำสั่งลงโทษที่รุนแรงเกินไป และยังเรียกร้องให้คณะกรรมการฯ บังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ อย่างโปร่งใสมากขึ้น (ตระกูล มีชัย 2562) ภายใต้ข้อบังคับทางกฎหมายในปัจจุบันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญคือหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษรุนแรง เช่น การออกคำสั่งยุบพรรคการเมือง หากใช้ กกต. หรือบรรดากรรมการไม่ นั่นเป็นความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดี ซึ่งควรดำรงไว้ตามนี้ เพื่อส่งเสริมระบบการเงินของพรรคการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรมต่อไป

ในปัจจุบัน ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลสถิติการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการเงินทุนทางการเมืองต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดโดยพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลสถิติคำสั่งลงโทษที่นำมาบังคับใช้กับการกระทำผิดเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในด้านการออกคำสั่งบทโทษพรรคการเมือง ควรมีการ



สร้างฐานข้อมูลที่ระบุจำนวนและประเภทของโทษที่เคยถูกนำมาบังคับใช้กับการกระทำผิดฐานการละเมิดกฎหมายด้านการเงินของพรรคการเมือง ข้อมูลเหล่านั้นไม่เพียงแต่จะเป็นการเพิ่มความโปร่งใสให้กับกระบวนการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง แต่ยังช่วยในการประเมินประสิทธิภาพของบทลงโทษต่าง ๆ ที่ใช้ในการยับยั้งการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการบริหารการจัดการเงินทุนทางการเมืองอีกด้วย

**ตารางที่ 2.13. รูปแบบบทลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง (อนุญาตให้เลือกตอบได้หลายข้อ)**

รูปแบบบทลงโทษ	ทั่วโลก	ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
โทษปรับ	ร้อยละ 85.6	ร้อยละ 100
โทษจำคุก	ร้อยละ 60.6	ร้อยละ 87.5
การสูญเสียเงินสนับสนุนจากรัฐ	ร้อยละ 32.8	ร้อยละ 25.0
การริบทรัพย์	ร้อยละ 25.0	ร้อยละ 50.0
การระงับกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นการชั่วคราว	ร้อยละ 19.4	ร้อยละ 37.5
การเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ 17.8	ร้อยละ 62.5
การถอดถอนจากตำแหน่ง	ร้อยละ 14.4	ร้อยละ 37.5
การสูญเสียสิทธิทางการเมือง	ร้อยละ 13.9	ร้อยละ 0.0
การระงับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นการชั่วคราว	ร้อยละ 12.8	ร้อยละ 12.5

ที่มา: International IDEA, Political Finance Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก 180 ประเทศทั่วโลกทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่มีข้อมูลจากบรูไน ลาว หรือเวียดนาม เนื่องจากฐานข้อมูลด้านการเงินของพรรคการเมือง (Political Finance Database) ที่จัดทำโดย International IDEA ครอบคลุมเพียงประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคเท่านั้น

**ตารางที่ 2.14. การกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมือง และบทลงโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560**

มาตรา	ฐานความผิด	มาตรา	ระวางโทษ
58	ขาดการจัดส่งงบการเงินประจำปีที่แสดงรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กำหนด	122	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
61	ขาดการจัดจ้างคณะผู้สอบบัญชีที่สามารถตรวจสอบและรับรองงบการเงินเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและขออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี	106	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
62	ขาดการจัดส่งใบเสร็จรับเงินเพื่อพิสูจน์แหล่งที่มาของรายได้พรรคการเมือง	122	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
64	ขาดการจัดส่งหลักฐานและใบเสร็จรับเงินสำหรับกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองให้แก่ กกต.	123	โทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (3,000 ดอลลาร์สหรัฐ)
64	ขาดการเปิดเผยหลักฐานและใบเสร็จรับเงินเพื่อแสดงแหล่งที่มาของรายได้จากการระดมทุน ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป	106	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
65	ขาดการเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 5,000 บาท (150 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็นประจำทุกเดือน	122	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
68	ขาดการรายงานการรับบริจาคในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับบริจาคเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่ารวมกันแล้วเกิน 10,000 บาท (300 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อวัน ในช่วงฤดูหาเสียงเลือกตั้ง ต่อสำนักงาน กกต. ประจำจังหวัด	122	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 1,000 บาท (30 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
77	พรรคการเมืองขาดการรายงานการรับบริจาคไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ต่อสำนักงาน กกต.	121	โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (1,500 ดอลลาร์สหรัฐ) และปรับอีกวันละ 10,000 บาท (300 ดอลลาร์สหรัฐ) ตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

**ตารางที่ 2.14. การกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมือง และบทลงโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (ต่อ)**

มาตรา	ฐานความผิด	มาตรา	ระวางโทษ
84	พรรคการเมืองขาดการจัดส่งรายงานรายรับรายจ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง	129	โทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (3,000 ดอลลาร์สหรัฐ)
84	พรรคการเมืองขาดการจัดส่งรายงานใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทุก 3 เดือน	130	โทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท (15,000 ดอลลาร์สหรัฐ)
84	พรรคการเมืองมีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐหรือเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามวรรคหนึ่งของมาตรา 84 ที่คณะกรรมการ กกต. เป็นผู้กำหนด	131	ปรับไม่เกิน 5 เท่าของจำนวนเงินตามบปในแต่ละหมวด หากมีการกระทำผิดซ้ำเกิดขึ้น กกต. อาจยื่นเรื่องต่อศาล เพื่อเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและผู้บริหารพรรคต่อไป
89	หัวหน้าพรรคและผู้บริหารพรรคขาดการตรวจสอบการใช้เงินและทรัพย์สินของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายระบุไว้	136	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท (150 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ
94	มีการใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบโดยศาลรัฐธรรมนูญ	110	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท (600 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ

ที่มา: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

## บทที่ 3

# สรุปประเด็นสำคัญและข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ข้อบัญญัติด้านการถูกนำมาบังคับใช้ เพื่อพัฒนาระบบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองและสนับสนุนการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย พ.ร.บ.ดังกล่าวประสบความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็ยังมีจุดที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ดังนั้น รายงานการประเมินการเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยฉบับนี้ จึงได้ทำการระบุประเด็นต่าง ๆ ที่ควรนำไปพัฒนาต่อยอด เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในด้านการบริหารจัดการเงินสนับสนุนพรรคการเมือง การลดปัญหาการละเมิดกฎหมายและการทุจริตคอร์รัปชัน และการพัฒนาความสามารถในการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีบทบาททางการเมืองต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางการปฏิรูปการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การปฏิรูปพรรคการเมือง และการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงพรรคการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย) สามารถนำผลลัพธ์จากการศึกษาในครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต

### 3.1. การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

- ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขสูตรการคิดคำนวณการจัดสรรเงินทุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถรับเงินอุดหนุนจากรัฐได้มากขึ้น ทั้งนี้ เงินสนับสนุนจากรัฐถือเป็นทรัพยากรทางการเงินที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองเกิดใหม่ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาโครงสร้างภายใน การก่อตั้งสาขาพรรค การจัดกิจกรรมทางการเมือง และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- ควรพิจารณาเพิ่มเติมปัจจัยการคิดคำนวณการจัดสรรเงินทุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เช่น สัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกรัฐสภาหญิง ซึ่งแนวทางการเชื่อมโยงจำนวนเงินอุดหนุนเข้ากับสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกรัฐสภาหญิง

ดังกล่าว สามารถกระตุ้นให้พรรคการเมืองเพิ่มจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งหญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ควรพิจารณาถ่ายโอนเงินบริจาคภาษีทั้งหมดให้แก่พรรคการเมืองที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือก โดยพรรคการเมืองควรมีสิทธิตัดสินใจว่าจะนำเงินบริจาคเหล่านั้นไปใช้จ่ายอย่างไร แทนที่จะถูกจำกัดด้วยระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
- ควรพิจารณาจัดสรรเวลาออกอากาศเพื่อกิจกรรมรณรงค์หาเสียงโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยตั้งอยู่บนหลักการแบ่งสรรปันส่วนที่เท่าเทียม เพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในสมรภูมิการเลือกตั้ง

---

### 3.2. การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน

- ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขวงเงินสูงสุดที่ผู้บริจาคสามารถทำการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองต่อปี (ปัจจุบันอยู่ที่ 10 ล้านบาท หรือประมาณ 300,000 ดอลลาร์สหรัฐ) สำนักงาน กกต. อาจเพิ่มวงเงินในช่วงปีที่มีการเลือกตั้ง เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองสามารถแสวงหาเงินทุนเพื่อการรณรงค์หาเสียงได้อย่างโปร่งใส และลดช่องโหว่ด้านการจัดหาเงินทุนทางการเมืองในช่วงที่มีการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางดังกล่าวควรสอดคล้องกับกระบวนการสร้างความโปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาคด้วย
- ควรออกระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายของที่ระลึกผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองแสวงหารายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปัจจุบัน พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าหรือของที่ระลึกได้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง สำนักงานสาขาพรรคการเมือง บริเวณที่จัดกิจกรรมระดมทุน บริเวณที่ประชุมสามัญประจำปีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง หรือสถานที่ทำการตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองไม่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าออนไลน์ได้ ทั้งนี้ ในโลกที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล การไม่อนุญาตให้พรรคการเมืองจำหน่ายสินค้าออนไลน์ไม่เพียงแต่จะส่งกระทบต่อพรรคการเมืองแล้ว ยังทำให้ผู้สนับสนุนพรรคไม่สามารถทำการสนับสนุนได้อย่างสะดวกอีกด้วย

---

### 3.3. การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

- ควรจัดทำการประเมินรูปแบบการใช้จ่าย (ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ) ของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยละเอียด เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการใช้จ่าย การใช้จ่ายเกินวงเงินที่กำหนด และสาเหตุของการใช้จ่ายเกินวงเงินต่าง ๆ ซึ่งสามารถช่วยในการออกแบบมาตรการรับมือสาเหตุที่มาของการใช้จ่ายเกินตัวอย่างเหมาะสม

- ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขวงเงินสูงสุดสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั้งสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผล การเพิ่มวงเงินสามารถช่วยให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินได้อย่างโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ ทาง กกต. ควรติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายตามวงเงิน และบังคับใช้บทลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิดดังกล่าว
- ควรจัดทำการประเมินการใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้านการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ โดยเฉพาะการโฆษณาออนไลน์ เพื่อทำความเข้าใจบทบาทของโซเชียลมีเดียที่มีต่อการเงินของพรรคการเมืองมากขึ้น ในปัจจุบัน การใช้จ่ายด้านการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ ยังคงถูกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยรวม ดังนั้น การประเมินในประเด็นข้างต้นอาจมีส่วนช่วยในการตัดสินใจวงเงินสำหรับการรณรงค์หาเสียงออนไลน์ของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างเหมาะสม
- ควรพิจารณาจัดทำคู่มืออธิบายความแตกต่างระหว่างการซื้อสิทธิขายเสียงกับการให้ของขวัญและของกำนัลตามธรรมเนียมโดยนักการเมือง รวมถึงควรมีการจำกัดมูลค่าของขวัญและของกำนัลตามธรรมเนียมดังกล่าวอีกด้วย

### 3.4. การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

- ควรนำระบบออนไลน์มาใช้ในการพัฒนากระบวนการรายงานการเงินของพรรคการเมือง เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการรายงานและช่วยให้พรรคการเมืองสามารถจัดทำรายงานตามรูปแบบที่ กกต. ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการนำระบบรายงานการเงินของพรรคการเมืองแบบออนไลน์มาใช้ สามารถช่วยให้ กกต. ติดตามตรวจสอบและประเมินการเงินของพรรคการเมืองได้ดียิ่งขึ้น ที่สำคัญที่สุด ระบบออนไลน์ยังเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดในรายงานได้อย่างสะดวก ก่อนที่จะนำส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ให้แก่ กกต. ต่อไป และยังเป็นการลดปัญหาภาวะขาดแคลนบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการรายงานการเงินของพรรคการเมืองได้อีกด้วย
- ควรขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานการเงินให้เพียงพอสำหรับพรรคการเมือง และขยายระยะเวลาสำหรับ กกต. ในการตรวจสอบและประเมินรายงานเหล่านั้นควบคู่กันไป ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาเส้นตายในการรายงานการเงินของพรรคการเมือง สามารถลดปัญหาหรือข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากความเร่งรีบได้อีกด้วย
- ควรส่งเสริมให้เหรียญพรรคมีความสามารถและความคล่องตัวเพียงพอต่อการจัดทำรายงานการเงินและลดข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดส่งรายงานที่ล่าช้าในปัจจุบัน ถึงแม้ว่า กกต. จะมีการจัดอบรมประจำปีให้แก่พรรคการเมือง แต่ก็ยังมีได้มีหลักสูตรอบรมพิเศษสำหรับเหรียญพรรคเป็นการเฉพาะ ซึ่งหลักสูตรพิเศษนี้ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมืองให้แก่เหรียญพรรคและบุคลากรที่ทำงานในส่วนการเงินของพรรคการเมือง โดยเฉพาะ

---

### 3.5. การกำกับดูแลและการจัดทำนโยบาย

- ควรส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายที่ติดตามตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของพรรคการเมืองทั้งหมดเป็นอย่างดี และมีความรู้พื้นฐานด้านการตรวจสอบบัญชีอย่างเพียงพอ
- ควรจัดทำคู่มือมาตรฐานสำหรับเจ้าพนักงานในสำนักงาน กกต. ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการให้คำแนะนำแก่พรรคการเมืองที่อาจประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง เพื่อช่วยให้เจ้าพนักงานทุกคนสามารถตอบสนองต่อคำร้องของเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ควรอนุญาตให้ตัวแทนพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระเบียบนโยบายใหม่ ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการออกนโยบายที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำนโยบายและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับนโยบายเกิดใหม่ สามารถช่วยให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบนโยบายต่าง ๆ ได้ดีขึ้น และยังเป็น การช่วยลดข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองได้อีกด้วย
- ควรส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงส่งเสริมการต่อสู้กับการทุจริตทางการเมืองอย่างเข้มข้นไปพร้อมกัน

---

### 3.6. บทลงโทษ

- ควรแจ้งให้ผู้บริจาค (รวมถึงผู้บริหารองค์กรนิติบุคคลต่าง ๆ) และตัวแทนพรรคการเมือง (ได้แก่ หัวหน้าพรรค สมาชิกสาขาพรรค และเหรียญก) เกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการเงินทุนทางการเมือง โดยข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการเผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
- ควรพิจารณาจัดทำฐานข้อมูลเพื่อเก็บรักษาข้อมูลสถิติจำนวนและประเภทบทลงโทษที่ถูกนำมาบังคับใช้กับการกระทำผิดต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กฤษฎ เอื้อวงศ์, 'พรรคการเมือง: ข้อเท็จจริงและปัญหา', *วารสารพรรคการเมือง*, 3/1 (2547), หน้า 14-19
- ตระกูล มีชัย, 'อย่าให้ กกต. เป็นน้ำผึ้งหยดเดียว', *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 1 เมษายน 2562, <<https://www.chula.ac.th/cuinside/17983>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566
- ไทยพีบีเอส, 'ตลาดนัดป่วน ค่าตัว ส.ส.ขึ้น', 2 ธันวาคม 2565, <<https://www.youtube.com/watch?v=WabrG8btqls>>, สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2566
- ไทย, ราชอาณาจักร, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
- , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
- , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561
- เนชั่นออนไลน์, 'เจาะตัวเลข "635 ล้านบาท" บั๊จจัยสำหรับหาเสียง... แต่ละพรรคหาทุนจากไหน?', 10 กันยายน 2565, <<https://www.nationtv.tv/columnist/politic-insider/378886111>>, สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2566
- สำนักข่าวอิศรา, 'เปิดเอกสารฝังงานไต้หวัน 650 ล. พบขร. ชื่อคล้าย'คลัง-ททท-กทม'หระ บริจาครวม 99 ล.', 21 ธันวาคม 2561, <<https://isranews.org/isranews-scoop/72189-isranews-72189.html>>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566

### ภาษาอังกฤษ

- Arguelles, C., Aththage, J. D., Galang, K. J., Salam, B. and Vier, A., *The 2019 Thai General Election: A Missed Opportunity for Democracy* (Bangkok: Asian Network for Free Elections, 2019), <<https://anfre.org/wp-content/uploads/2019/06/Thai-Report-2nd-edition.pdf>>, accessed 1 April 2023
- Bangkok Post, 'EC: No foreign donors, no grounds to dissolve PPRP', 12 March 2019, <<https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1643252/ec-no-foreign-donors-no-grounds-to-dissolve-pprp>>, accessed 8 April 2023
- Bowie, K., 'Women's suffrage in Thailand: A Southeast Asian historiographical challenge', *Comparative Studies in Society and History*, 52/4 (2010), pp. 708–41, <<https://doi.org/10.1017/S0010417510000435>>
- ConstitutionNet 2021, 'Constitutional history of Thailand, ConstitutionNet (2021), <<https://constitutionnet.org/country/thailand#fn66>>, accessed 14 April 2023
- Hewison, K., 'Thailand after the "good" coup', *The Brown Journal of World Affairs*, 14/1 (2007), pp. 237–47, <<https://bjwa.brown.edu/14-1/thailand-after-the-good-coup>>, accessed 13 April 2023
- Hicken, A., '*Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007), pp. 145–60, <<https://doi.org/10.1515/9781626372085-011>>
- International IDEA, Political Finance Database, [n.d.a], <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, accessed 1 April 2023



- , The Global State of Democracy Indices, [n.d.b], <<https://www.idea.int/gsod-indices/countries-regions-profile?covid19=0>>, accessed 1 April 2023
- Inter-Parliamentary Union, IPU Parline, 1 December 2022, <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>>, accessed 1 April 2023
- Kotani, H., 'Thailand's new pro-junta party raises \$20m in one night', *Nikkei Asia*, 27 December 2018, <<https://asia.nikkei.com/Politics/Turbulent-Thailand/Thailand-s-new-pro-junta-party-raises-20m-in-one-night>>, accessed 1 April 2023
- Languepin, O., 'Uncategorized challenges and opportunities await Thai women in politics', *Thailand Business News*, 7 March 2019, <<https://www.thailand-business-news.com/news/71464-challenges-and-opportunities-await-thai-women-in-politics>>, accessed 1 April 2023
- McCargo, D., 'Thailand's political parties: real, authentic and actual', in K. Hewison (ed.), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (London: Routledge, 1997), pp. 663–80
- Ockey, J., 'Political parties, factions, and corruption in Thailand', *Modern Asian Studies*, 28/2 (1994), pp. 251–77, <<https://doi.org/10.1017/S0026749X00012403>>
- , 'Change and continuity in the Thai party system', *Asian Survey*, 43/4 (2003), pp. 663–80, <<https://doi.org/10.1525/as.2003.43.4.663>>
- Paltiel, K. Z., 'Campaign finance: Contrasting practices and reforms', in D. Butler, H. R. Penniman and A. Ranney (eds), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1981), pp. 138–72
- Peck, G. and Ekvitthayavechnukul, C., 'Thai court rules PM can stay, did not exceed term limit', AP News, 30 September 2022, <<https://apnews.com/article/thailand-term-limits-prayuth-chan-ocha-government-and-politics-983fb0da8648c09aee4b14d559796707>>, accessed 1 April 2023
- Reuters, 'Explainer: How a Thai court suspended Prime Minister Prayuth', 24 August 2022, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/how-thai-court-suspended-prime-minister-prayuth-2022-08-24>>, accessed 1 April 2023
- Ricks, J., 'Thailand's 2019 vote: The general's election', *Pacific Affairs*, 92/3 (2019), pp. 443–57, <<https://doi.org/10.5509/2019923443>>
- Sirivunnabood, P., 'Building local party organizations in Thailand', in D. Tomsa and A. Ufen (eds), *Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* (New York: Routledge, 2013), pp.163–85
- , 'How the Thai state subsidizes political parties', *ISEAS Perspective*, 2019/50, 20 June 2019
- , 'Thailand's malfunctioning political party funding system', *ISEAS Perspective*, 2021/76, 8 June 2021
- Thai PBS World, 'Constitutional Court dissolves Thairaktham Party', 19 October 2022, <<https://www.thaipbsworld.com/constitutional-court-dissolves-thairaktham-party>>, accessed 8 April 2022
- Tham, J. C., Carson, A., Aman, A. and Chinnappa, A., *Digital Campaigning and Political Finance in the Asia and the Pacific Region: A New Age for an Old Problem* (Stockholm: International IDEA and Electoral Regulation Research Network, 2022), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.37>>

Waitookiat, N. and Chambers, P., 'Political party finance in Thailand today: Evolution, reform, and control', *Critical Asian Studies*, 47/4 (2015), pp. 611–40, <<https://doi.org/10.1080/14672715.2015.1091211>>

Ufen, A. and Mietzner, M., 'Political finance regimes in Southeast Asia: Introduction', *Critical Asian Studies*, 47/4 (2015), pp. 558-63, <<http://doi.org/10.1080/14672715.2015.1082260>>

# ผนวก ก บันทึกการรับบริจาค (แบบ พ.ก. 11)

(แบบ พ.ก. ๑๑)

## ภาพเครื่องหมายพรรค

ชื่อพรรค.....  
 หมายเลขโทรศัพท์/โทรสาร.....  
 เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร.....

## บันทึกการรับบริจาค

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว/ยศ) .....

เลขประจำตัวประชาชน ..... วัน เดือน ปี เกิด ..... อายุ ..... ปี

ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ ..... อาคาร ..... ตรอก/ซอย .....

ถนน ..... ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต .....

จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ ..... หมายเลขโทรศัพท์ .....

ซึ่งดำรงตำแหน่ง  หัวหน้าพรรคการเมือง  กรรมการบริหารพรรคการเมือง  
 กรรมการสาขาพรรคการเมือง  ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด  
 สมาชิกพรรคการเมือง  ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ได้รับบริจาคเป็น  เงิน  ทรัพย์สิน  ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ .....

จาก (นาย/นาง/นางสาว/ยศ/ระบุชื่อนิติบุคคล) .....

เลขประจำตัวประชาชน ..... หรือทะเบียนเลขที่ .....

หมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ..... ปัจจุบันอยู่บ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ .....

อาคาร ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....

ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....

หมายเลขโทรศัพท์ ..... ดังรายการต่อไปนี้

ลำดับที่	รายการ	จำนวนเงิน (บาท)	หมายเหตุ
รวมเป็นเงินทั้งสิ้น (ตัวอักษร)			

ลงชื่อ ..... ผู้บริจาค  
(.....)

ลงชื่อ ..... ผู้บริจาค  
(.....)

ลงชื่อ ..... พยาน  
(.....)

ลงชื่อ ..... พยาน  
(.....)

หมายเหตุ: ผู้รับบริจาคต้องจัดส่งบันทึกการรับบริจาคและเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ให้แก่พรรคการเมืองภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับบริจาค

# ผนวก ข ใบเสร็จรับเงิน (เงินบริจาค) (แบบ พ.ก. 12)

(แบบ พ.ก. ๑๒)

## ภาพเครื่องหมายพรรค

ชื่อพรรค.....  
 หมายเลขโทรศัพท์/โทรสาร.....  
 เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร.....

## ใบเสร็จรับเงิน

(เงินบริจาค)

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

พรรคการเมือง .....

ได้รับบริจาคจาก (นาย/นาง/นางสาว/ยศ) .....

เลขประจำตัวประชาชน ..... หรือทะเบียนเลขที่ .....

หมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ..... ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ .....

อาคาร ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....

ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

รหัสไปรษณีย์ ..... หมายเลขโทรศัพท์ .....

ได้รับเป็น  เงินสด  ตัวเงิน  เช็ค เป็นเงินจำนวน .....

(ตัวอักษร) (.....)

เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ไว้เป็นการถูกต้องแล้ว

ลงชื่อ ..... หัวหน้าพรรค

(.....)

ลงชื่อ ..... เจริญญิกพรรค

(.....)

หมายเหตุ: พรรคการเมืองออกใบเสร็จรับเงินภายในวันที่ได้รับบริจาค และจัดส่งใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้บริจาคภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่

ได้รับบริจาค

## ผนวก ค รายชื่อองค์กรที่เข้าร่วมการประชุม ประเมินผลในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2565

เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี

พรรคชาติไทยพัฒนา

พรรคประชาธิปัตย์

พรรคเพื่อไทย

พรรคภราดรภาพ

มูลนิธิฟรีดริช เนมันน์

มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

มหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย)

สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย

สถาบัน Global Initiative Against Transnational Organized Crime

## ประวัติผู้จัดทำรายงาน

**รองศาสตราจารย์ ดร. พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์** จากคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นนักวิจัยแลกเปลี่ยนประจำหลักสูตรไทยศึกษา สถาบัน ISEAS–Yusof Ishak Institute ประเทศสิงคโปร์ และยังเป็นผู้ได้รับทุนรัฐบาลสหรัฐ (Fulbright) เพื่อเดินทางไปทำวิจัยระยะสั้น ณ มหาวิทยาลัย Northern Illinois University ประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงทุนสนับสนุนจาก Newton Fund เพื่อทำการวิจัยด้านพรรคการเมือง ณ ภาควิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศสหราชอาณาจักร รศ.ดร.พรรณชญาเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการเมืองของประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยมีผลงานเป็นบทความด้านการเมืองการปกครองของประเทศไทยบนวารสารออนไลน์อย่าง The Diplomat และ Fulcrum (ISEAS) อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน รศ.ดร.พรรณชญาอยู่ระหว่างการเขียนผลงานหนังสือร่วมกับ Assoc. Prof. James Ockey ภายใต้วางข้อความมั่นคง ความเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมความเป็นสถาบันทางการเมือง และการวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย

**ยูกิอิโกะ ฮามาตะ** จบการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านรัฐศาสตร์จาก University College London ประเทศสหราชอาณาจักร และเคยร่วมงานกับองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในฐานะนักวิเคราะห์นโยบาย ณ กรุงปารีส ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 เขาได้เข้าร่วมทำงานกับสถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) จบจนถึงปัจจุบัน ขณะนี้ ยูกิอิโกะ ฮามาตะ ทำหน้าที่ผู้จัดการโครงการให้กับ International IDEA โดยนอกจากจะทำหน้าที่กำกับดูแลส่วนงานด้านการเงินในแวดวงการเมือง (Money in Politics: MIP) แล้ว เขายังมีหน้าที่จัดทำคู่มือนโยบายด้านการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองให้แก่นานาชาติ สำหรับผลงานวิจัยส่วนตัวนั้น เขามีความสนใจในด้านระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และจริยธรรมในภาครัฐ (Public Integrity)

**กฤษณุ อกราเวล** จบการศึกษาระดับปริญญาโทด้านรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National University: ANU) และเคยร่วมงานกับ International IDEA ณ สำนักงานภูมิภาคละตินอเมริกาและหมู่เกาะแคริบเบียน และสำนักงานประเทศเนปาล ก่อนจะย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่โครงการประจำสำนักงานใหญ่ของ International IDEA ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน นอกจากนี้ กฤษณวยังเคยร่วมงานกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) องค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) และองค์กร Save the Children and South Asia Partnership International มาก่อนอีกด้วย

# เกี่ยวกับสถาบันการช่วยเหลือด้าน ประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่าง ประเทศ

สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1995 และมีสมาชิกจาก 34 ประเทศ โดยมีเจตจำนงที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยทั่วโลกอย่างยั่งยืน

---

## พันธกิจของเรา

International Idea ผลิตองค์ความรู้ด้านนโยบายเปรียบเทียบที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริง และมอบความช่วยเหลือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐธรรมนูญ การบริหารจัดการการเงินด้านการเมือง และการเป็นผู้แทนทางการเมือง ภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) องค์กรสหประชาชาติ เรามีหน้าที่ประเมินสมรรถภาพของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศทั่วโลก โดยมีการใช้ดัชนีประชาธิปไตยของสถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA's Global State of Democracy Indices) ในการประเมินร่วมกับการจัดทำรายงานต่าง ๆ บทบาทที่สำคัญของเรายังรวมถึงการแสวงหาทางออกให้แก่ปัญหาด้านความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและประชาธิปไตย

เรามุ่งหวังอย่างยิ่งที่จะใช้องค์ความรู้ของเราในการมอบความช่วยเหลือทางเทคนิคและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญให้การรัฐบาลต่าง ๆ และภาคประชาสังคมทั่วโลก สถาบัน International Idea มีการตีพิมพ์หนังสือ จัดทำฐานข้อมูล และเอกสารข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ในหลากหลายภาษาเป็นประจำทุกปี โดยมีขอบเขตหัวข้อที่กว้างขวาง ตั้งแต่สัดส่วนของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไปจนถึงสิทธิในการร่างรัฐธรรมนูญของชนพื้นเมือง ซึ่งความเท่าเทียมทางเพศและความครอบคลุมทางสังคมก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญในงานของเรา

สถาบัน International Idea ได้มีส่วนร่วมในการสนทนาหรือและการอภิปรายในการกำหนดประเด็นปัญหาพร้อมกับองค์กรต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายคล้ายคลึงกัน เช่น สหภาพแอฟริกา สหภาพยุโรป และองค์กรสหประชาชาติ เพื่อนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่กว่าเดิม

---

## สถานที่ตั้งของเรา

สำนักงานใหญ่ของ International IDEA ตั้งอยู่ที่กรุงสตอกโฮล์ม โดยมีสำนักงานระดับภูมิภาคและภายในประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาใต้ และกลุ่มประเทศแถบแคริบเบียน International IDEA คือหนึ่งในผู้สังเกตการณ์ถาวรของสหประชาชาติ และได้รับการรับรองจากสถาบันต่าง ๆ ภายในสหภาพยุโรป

<https://www.idea.int>





ประเทศไทยได้ผ่านการปฏิรูประบบการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง อีกทั้งยังมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองและระเบียบว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง ถึงกระนั้นปัญหานานัปการยังคงเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงควรมีการพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรมด้านการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง และควรมีการวางระบบและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ เพื่อการบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จวบจนถึงปี พ.ศ. 2566 ยังไม่ปรากฏรายงานการประเมินประสิทธิภาพของระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการในประเทศไทย รายงานฉบับนี้จึงมุ่งหวังที่จะเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยทำการวิเคราะห์กรอบแนวทางการกำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองในปัจจุบัน และศึกษาปัญหาความท้าทายต่าง ๆ ในการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้อง

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญของระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ กลไกในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ระเบียบว่าด้วยการสนับสนุนทางการเงินโดยภาคเอกชน ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง กลไกในการกำกับดูแลและบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังให้ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและตั้งอยู่บนผลลัพธ์จากการศึกษา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย พรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (ประเทศไทย) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ นำไปพิจารณาต่อไป รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการภายใต้สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) เพื่อการศึกษาระบบการเงินของพรรคการเมืองในประเทศกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอภิปรายนโยบายทางการเงินในแวดวงการเมืองระดับนานาชาติ อันตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์