

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

โดย

นายวิทย์ ประทักษ์ใจ นายสมชาย ตันติวิทยาพิทักษ์

สนับสนุนการวิจัยโดย

สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย

คำนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบค่าใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง
นี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง " การเตรียมการเพื่อการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญใหม่ " โดยมี ดร.โคทม อารียา (กรรมการการเลือกตั้ง) เป็นหัวหน้าโครงการ และ
ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินสำหรับการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางในการควบคุมและตรวจสอบ
การใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบ
แบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง
จะเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้งให้มีความยุติธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ไม่ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมากเกินไป ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย

การดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินในการหาเสียง
เลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และอยู่ในวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดได้นั้น จำเป็นต้องมีวิธีการ
หรือมาตรการในการควบคุม และการตรวจสอบที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์และความเป็น
จริงให้มากที่สุด จึงจะทำให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้
ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงได้มุ่งค้นหาวិธีการหรือมาตรการในการควบคุมหรือกำกับ และการ
ตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยอาศัยความคิดเห็นและคำแนะนำของผู้ที่มีความรู้
และประสบการณ์ ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือสัมพันธ์กับการบริหารการเลือกตั้ง และการใช้จ่ายใน
การเลือกตั้ง

ผลการศึกษาได้นำมาเป็นข้อมูล และแนวทางในการพิจารณา จัดทำระบบการควบคุม
และการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และคณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ
การ และระบบบัญชีเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาออกระเบียบ หรือประกาศต่างๆ ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอไว้ในรายงานการวิจัยครั้งนี้ด้วยแล้ว

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จาก
การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คงจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งนัก
ศึกษา นักวิจัย และประชาชนที่สนใจทั่วไปตามสมควร และหากการศึกษาวิจัยนี้ จะมีข้อบกพร่อง
หรือผิดพลาดประการใด คณะผู้วิจัยต้องขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย และหวังว่าความบกพร่องต่างๆ จะ
เป็นบทเรียนในการศึกษาวิจัยต่อไป.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง นี้ เป็นความริเริ่มของ ดร.โคทม อารียา (กรรมการการเลือกตั้ง) โดยท่านหวังว่าจะได้รับข้อมูล ความรู้เชิงวิชาการ และจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป ในการนี้ ท่านอาจารย์โคทม ได้เป็นผู้ติดต่อขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับการวิจัย จากสำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) คณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์โคทม และสำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย รวมทั้งนายแพทย์วิจารณ์ พานิช และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

และเนื่องจากการศึกษาวิจัยด้านการควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้โดยตรงมาก่อน จึงเป็นการยากที่จะค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยมาประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้อาศัยคำแนะนำ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งเป็นคำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการทำวิจัย และการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ จากการให้สัมภาษณ์จากบุคคลผู้มีความรู้ และประสบการณ์ในวงการต่างๆ จำนวนมาก ทั้งวงการธุรกิจ วิชาการ และวงการเมือง อาทิเช่น คุณเอนก สิทธิประศาสน์ (อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) คุณคณิน บุญสุวรรณ (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาร่างรัฐธรรมนูญ) คุณบุญเลิศ คุชายุทธเดช (บรรณานิการอาวุโสหนังสือพิมพ์มติชน) ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) คุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์ (รองเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา) ดร.อัมมาร์ สยามวาลา (นักวิชาการกิตติคุณสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) ดร.ยุพา อุดมศักดิ์ (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) คุณหญิงวารี หะวานนท์ (อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) คุณสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ (รองประธานสภาผู้แทนราษฎร) คุณเสรี สุวรรณภานนท์ (เลขาธิการ สภานายความแห่งประเทศไทย) คุณมนตรี ด่านไพบูลย์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงแรงงาน) คุณศิรินาถ ธิติบดินทร์ (ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบภายใน กรมทางหลวง) คุณประพันธ์ หุตะสิงห์ (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) คุณอดิศร เพียงเกษ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) และเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน เป็นต้น

คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง แก่ผู้ที่ได้กล่าวนามท่านมาข้างต้น และท่านอื่น ๆ ที่คณะผู้วิจัยไม่สามารถกล่าวนามของท่านทั้งหมดในที่นี้ได้ ซึ่งท่านได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าของท่าน ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ แก่คณะผู้วิจัย รวมทั้งท่านทั้งหลายที่ให้ความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือด้านต่างๆ จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี.

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นงานวิจัยเพื่อศึกษาหาแนวทางในการควบคุมและตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การศึกษานี้ จึงมุ่งที่จะหาคำตอบ 2 ประการ คือ (1) จะทำอย่างไรจึงจะควบคุมให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ในวงเงิน และหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด และ (2) จะทราบได้อย่างไรว่า ผู้สมัครแต่ละคนใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่ในวงเงินตามที่กำหนดหรือไม่

คณะผู้วิจัยได้สร้างต้นแบบระบบบัญชีการเลือกตั้งขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของผู้สมัคร และได้กำหนดประเด็นในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้กลุ่มผู้ศึกษา แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะมาตรการในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ การศึกษานี้คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลในวงการต่างๆ พอจะแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) กลุ่มผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทางบัญชี และการบริหาร การเลือกตั้ง (2) กลุ่มนักวิชาการ หรือผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทางการเมือง และการบริหารงานสาธารณะ และ (3) กลุ่มนักการเมือง

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการเพื่อให้ผู้สมัครใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอยู่ในหลักเกณฑ์และวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดได้นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะทราบ (1) ที่มาของเงินที่จะใช้จ่าย, (2) หลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงิน (3) การเก็บหลักฐาน และการบันทึกการใช้จ่าย เพื่อเป็นหลักฐานในการรายงาน และ (4) การตรวจสอบ เพื่อให้ทราบว่า การใช้จ่ายของผู้สมัครเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ที่มาของเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พบว่ามีแหล่งที่มา 3 ทาง คือ การสนับสนุนจากพรรคการเมือง การบริจาคของนิติบุคคลหรือบุคคลทั่วไป และเงินหรือทรัพย์สินของผู้สมัคร และเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ผู้สมัครควรจะนำฝากธนาคารในบัญชีที่เปิดไว้เพื่อการเลือกตั้ง เป็นการเฉพาะทั้งหมดก่อน จึงจะเบิกนำมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจน โปร่งใสและมีหลักฐานที่เชื่อถือได้ เก็บไว้เพื่อการตรวจสอบต่อไป

การใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งทุกครั้ง ต้องมีหลักฐานการใช้จ่าย โดยให้สมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นผู้เก็บรวบรวมหลักฐานการใช้จ่าย และจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในการลงบัญชีสมุห์บัญชีจะเป็นผู้จัดทำบัญชีทั้งหมด 5 บัญชี คือ (1) บัญชีธนาคาร เพื่อบันทึกการฝาก-ถอนเงิน, (2) บัญชีรายรับ (บริจาค) เพื่อบันทึกการรับเงินทุกรายการที่จะนำมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง, (3) บัญชีรายจ่าย (เช็ก) คือบัญชีค่าใช้จ่ายแยกประเภท ที่จ่ายเป็นเช็กทั้งหมด, (4) บัญชีรายจ่าย (เงินสด) คือบัญชีค่าใช้จ่ายแยกประเภท ที่จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด และ (5) บัญชีเจ้า

หนี้ (ค้างชำระ) คือบัญชีที่ค้างชำระ กรณีรับสินค้าหรือการบริการแล้ว แต่ยังไม่ได้ชำระเงิน หรือชำระเงินไม่ครบ

เมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครจะต้องยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายทั้งหมด แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเก้าสิบวันนับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 การยื่นบัญชีดังกล่าวนี้ ควรใช้แบบรายงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้น เป็นหนังสือนำส่งเรื่อง พร้อมแนบสมุดบัญชี หลักฐานการใช้จ่าย และหลักฐานทางการเงินทั้งหมด โดยให้สมุหบัญชีเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำบัญชีและรายงานค่าใช้จ่าย และให้ผู้สมัครเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงาน ค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งทั้งหมด ก่อนนำส่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง พบว่าจะต้องตรวจสอบทั้งเอกสาร คือ รายงานและหลักฐานการใช้จ่าย และตรวจสอบการปฏิบัติในการหาเสียงของผู้สมัคร หรือตรวจสอบภาคสนามควบคู่กันไปด้วย

การตรวจสอบภาคสนาม มีมาตรการบางประการที่มีข้อเสนอให้นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่นการควบคุมการใช้นานพาทะ ควรกำหนดให้ใช้ Sticker หรือป้ายรับอนุญาตการใช้นานพาทะ จากคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียก่อน การกำหนดราคาประเมินของสื่อโฆษณาต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบ และการตรวจนับแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ เป็นต้น

ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับ คณะผู้วิจัยได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รายงานข้อเสนอไว้ในรายงานการวิจัยนี้ด้วยแล้ว

สารบัญ

	หน้า
บทนำ (Introduction)	1
วัตถุประสงค์การศึกษา (Objective of Study)	3
ขอบเขตการศึกษา (Scope of Study)	3
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา (Definition of Terms)	5
วิธีการศึกษาวิจัย (Research Methodology)	5
การศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Literature Reviews)	8
รายงานผลการศึกษา (Presentation of the Study)	18
ข้อมูลพื้นฐานกลุ่มศึกษา (Background Information)	18
การรณรงค์และการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign & Expenditure)	20
การบริจาค (Donations)	21
สมุหบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Comptroller)	22
ระบบบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Accounting System)	24
การรายงานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure Disclosure)	27
การตรวจสอบ (Election Campaign Expenditure Audit)	28

ข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Recommendations Presented to The Election Commission of Thailand)	32
การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายการเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure Controlling and Auditing Proposal)	32
บรรณานุกรม (Bibliography)	54
ภาคผนวก (Appendices)	56
1. แบบสัมภาษณ์	
2. รูปแบบบัญชี	
2.1 บัญชีรับ-จ่ายประจำวัน	
2.2 บัญชีรับบริจาค	
2.3 บัญชีค่าใช้จ่าย	
3. แบบฟอร์มหลักฐานการรับ - จ่าย	
3.1 ใบรับบริจาค	
3.2 ใบสำคัญจ่ายเงิน	
4. แบบฟอร์มรายงาน	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มที่ศึกษา	19

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ 1 ระบบบัญชีค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง	41
รูปที่ 2 การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง	53

บทนำ (Introduction)

การใช้เงินในการเลือกตั้ง นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา มีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณการใช้เงินมากขึ้น และมีผลกระทบที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ กระทั่งได้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาใหม่ กำหนดรูปแบบ โครงสร้างทางการเมือง การเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ และในที่สุดก็ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ ดังที่ทราบกัน

การใช้เงินเพื่อให้นะการเลือกตั้ง และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยทั่วไปสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. **การใช้เงินในทางลับ** ซึ่งกฎหมายไม่อนุญาตให้ใช้ได้ ได้แก่ การซื้อเสียง หรือว่าจ้างให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งให้ การซื้อหรือ ให้สินบน เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการเลือกตั้ง ในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเอง และการซื้อนักการเมือง ซึ่งจะซื้อตั้งแต่ไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับตนเอง หรือเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็อาจจะซื้อให้มาเป็นพวก สนับสนุนให้ตนเองมีตำแหน่ง หรืออำนาจต่อไป
2. **การใช้เงินในทางเปิดเผย** ได้แก่การใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ใช้เงินเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้ในวงเงินที่จำกัด เช่นการเลือกตั้งครั้งหลังสุด กฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้ไม่เกินหนึ่งล้านบาท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในอดีตไม่สามารถควบคุมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้แต่วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และข้อห้ามปฏิบัติบางข้อ เช่น การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ หรือการให้สิ่งของตอบแทนต่าง ๆ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ไม่ได้มีข้อกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม หรือตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การศึกษาเรื่องการควบคุม และการตรวจสอบการใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ของคณะผู้วิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งที่จะค้นหารูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือการใช้จ่ายในทางเปิดเผยดังกล่าว เท่านั้น การศึกษานี้จะไม่รวมถึงการใช้จ่ายในการเลือกตั้งในทางลับ ดังกล่าวข้างต้น

การศึกษา การควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144, มาตรา 145 และมาตรา 326 (6) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นสำคัญ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวนี้ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้น ผลที่ได้จากการศึกษานี้ จะได้นำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณา ออกประกาศเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป.

วัตถุประสงค์การศึกษา (Objective of Study)

1. เพื่อศึกษาถึงการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รวมทั้งศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุม และการตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
2. เพื่อวิเคราะห์หา แนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมและตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
3. เพื่อจัดทำ หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุม และตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และนำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ขอบเขตการศึกษา (Scope of Study)

1. ประเด็นที่ศึกษา จะมุ่งศึกษาเน้นหนัก (Focus) ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การควบคุมการใช้จ่าย และการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เปิดเผยและกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้เท่านั้น จะไม่รวมถึงการใช้จ่ายที่ผิดกฎหมาย เช่น การซื้อเสียง การซื้อบัตรประชาชน หรือการซื้อเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจกรรมต้องห้ามตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ของพรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

นอกจากนั้นจะมุ่งศึกษาถึงการใช้สื่อโฆษณา ประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและมีค่าใช้จ่ายสูง ดังนี้คือ

- 1.1 การศึกษาค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จะครอบคลุมถึงประเภทและรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทุกด้าน แต่จะมุ่งเน้นศึกษาค้นคว้าหารายการใช้จ่ายที่สำคัญ ซึ่งต้องใช้เงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก และรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้จ่ายเป็นตัวเงิน เช่น การให้ทรัพย์สินต่างๆ ที่มีผู้บริจาคหรือสนับสนุนให้ผู้สมัครนำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งตามกฎหมาย (พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พ.ศ. 2541 มาตรา 41) จะต้องคำนวณมูลค่าของการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเป็นจำนวนเงิน เพื่อนำไปรวมเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งด้วย

- 1.2 การศึกษาการควบคุมการใช้จ่าย จะมุ่งศึกษา หามาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการในการใช้จ่ายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และอยู่ในวงเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เช่น การนำระบบบัญชีค่าใช้จ่ายมาใช้ การกำหนดให้มีสมุดบัญชีเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำและรับรองบัญชี เป็นต้น
- 1.3 การศึกษาการตรวจสอบค่าใช้จ่าย จะมุ่งศึกษารูปแบบของรายงานการใช้จ่ายการเลือกตั้ง รวมทั้งศึกษาถึงเอกสาร และหลักฐานการใช้จ่าย ประกอบรายงาน เพื่อการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครต่อไป
- 1.4 การศึกษาการใช้สื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ จะมุ่งศึกษาถึงการใช้สื่อที่สำคัญ และมีค่าใช้จ่ายสูง และศึกษานหาแนวทางหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่า การรายงานการใช้จ่ายเกี่ยวกับสื่อที่สำคัญ ๆ เป็นไปตามความเป็นจริง หรือเป็นเท็จ หรือรายงานการใช้จ่ายครบถ้วนหรือไม่

2. แหล่งข้อมูลที่ศึกษา เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีงบประมาณและเวลาที่จำกัด ฉะนั้นแหล่งข้อมูลที่ศึกษาจึงเลือกเฉพาะ บางกลุ่ม หรือบางแหล่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษามากๆ เท่านั้น คือ

- 2.1 การศึกษาจากเอกสาร (Literature Review) จะศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ กฎหมาย หรือระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2.2 การศึกษาจากบุคคล (Interview) จะศึกษาจากความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ และมีความคิดเห็นทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เช่นนักวิชาการทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ บัญชี นักการเมืองและนักบริหาร เป็นต้น
- 2.3 การศึกษาจากการสัมมนา (Seminar) เมื่อรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์บุคคลแล้ว จะเสนอผลการศึกษาต่อที่ประชุมสัมมนา 2 ครั้ง เพื่อนำความคิดเห็นจากการสัมมนาไปปรับปรุงผลการศึกษา เพื่อนำเสนอรายงานผลการศึกษาต่อไป

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา (Definition of Terms)

1. **ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง** หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้จ่ายในการดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เช่น ค่าจัดทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ ค่าเช่า ค่าจ้างแรงงาน ค่าพาหนะเดินทาง ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า รวมทั้งทรัพย์สินต่างๆ ที่นำมาใช้ประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะต้องไม่เกินวงเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด
2. **การควบคุมค่าใช้จ่าย** หมายถึง การดำเนินการมาตรการต่าง ๆ (ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ) เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้จ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและวงเงินตามที่กฎหมายกำหนด
3. **การตรวจสอบค่าใช้จ่าย** หมายถึง การดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เช่น สมุดบัญชีรับ - จ่ายประจำวัน ใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี ใบสำคัญจ่ายเงิน เป็นต้น รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงภาคสนาม เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด
4. **การรายงานค่าใช้จ่าย** หมายถึง การรายงานการใช้จ่ายการเลือกตั้งเมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน 90 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง โดยจะต้องยื่นบัญชีรายรับ - จ่ายพร้อมหลักฐานการใช้จ่ายพร้อมกันด้วย
5. **ผู้สมัครรับเลือกตั้ง** หมายถึง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
6. **การเลือกตั้ง** หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

วิธีการศึกษาวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งที่จะค้นหาสภาพความเป็นจริงของการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งในอดีต และค้นหามาตรการ กลไก หรือวิธีการต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ภายในวงเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

1. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (Research Tools) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ (Interview Questionnaire) ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแบบสัมภาษณ์ เก็บข้อมูลจากกลุ่มศึกษา และนอกจากนั้นยังได้สร้าง แบบจำลองบัญชีรายรับ - จ่าย สำหรับการเลือกตั้ง บัญชีแยกประเภทรับ (รับบริจาค) บัญชีแยกประเภทจ่าย และแบบจำลองรายงานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งแบบฟอร์ม หลักฐานการรับ - จ่ายต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นต้นแบบ (Model) ให้กลุ่มศึกษาพิจารณาเป็นแนวทางในการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะ ปรับปรุงระบบบัญชี และระบบรายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ศึกษาวิจัยเอกสาร (Literature Review) จะศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารงานวิจัย และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้ ทั้งจากเอกสารในประเทศ และต่างประเทศ

2.2 การสัมภาษณ์บุคคล (Interview) การศึกษาวิจัยนี้ ได้สัมภาษณ์ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านการเมือง การบริหาร ด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และด้านบัญชี เป็นต้น จำนวน 36 คน โดยสามารถแบ่งกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ตามพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ ได้ดังนี้ คือ

2.2.1 กลุ่มผู้มีความรู้และประสบการณ์ ด้านบัญชี และการตรวจสอบบัญชี หรือการบริหารพรรคการเมือง การทำบัญชีเลือกตั้งหรือเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายการเลือกตั้ง : นักบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี เจ้าหน้าที่และผู้บริหารพรรคการเมือง ข้าราชการ หรืออดีตข้าราชการที่เคยควบคุมการเลือกตั้ง จำนวน 9 คน

2.2.2 กลุ่มผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางกฎหมายการเมือง และการเลือกตั้ง : นักวิชาการ นักวิจัย และผู้เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น จำนวน 16 คน

2.2.3 กลุ่มนักการเมือง หรือมีประสบการณ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้ง : นักการเมือง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และผู้เคยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 11 คน

2.3 การสัมมนา (Seminar) เมื่อเสร็จสิ้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว จะจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการวิจัยและข้อเสนอแนะจากการวิจัยเบื้องต้นต่อที่ประชุมสัมมนา 2 ครั้ง คือ

2.3.1 การจัดสัมมนาครั้งแรก หรือ Pre - seminar เป็นการเสนอผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้นต่อนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้อง

2.3.2 การจัดสัมมนาใหญ่ (Seminar) เป็นการเสนอผลการศึกษาวิจัยต่อสาธารณะ โดยมีนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ สื่อมวลชน และผู้สนใจทั่วไป เข้าร่วมสัมมนา

เมื่อเสร็จสิ้นการสัมมนาทั้ง 2 ครั้งแล้ว จะได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ มาปรับปรุงรายงานผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

การศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Literature Reviews)

จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศบางประเทศ ก็มีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมด้านการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง (Financial Control) ทั้งด้านรายรับจากการบริจาค (Contributions) และการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Campaign Expenditure) โดยการควบคุมกำกับจะมีในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการรัฐ การเลือกตั้งเทศมนตรี เป็นต้น ในบางประเทศจะเน้นควบคุมด้านรายได้หรือแหล่งที่มาของรายได้ที่ใช้ในการหาเสียง โดยกำหนดเงื่อนไขการรับบริจาคหรือรับการสนับสนุนค่อนข้างเข้มงวด และต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ ในขณะที่บางประเทศก็เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง กำหนดประเภทค่าใช้จ่ายในการหาเสียง รวมถึงการกำหนดหรือมีข้อจำกัดของกิจกรรมในการรณรงค์หาเสียงอย่างเข้มงวด เช่นประเทศญี่ปุ่น โดยวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายควบคุมการเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งด้านรายรับและรายจ่ายนี้ ก็เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน มีความเท่าเทียมกันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าสามารถเข้ามาร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า และยังเป็นการป้องกันการใช้จ่ายในการหาเสียงที่มากเกินไปจนความจำเป็นอันเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ เป็นการลดบทบาทของผู้บริจาคหรือผู้สนับสนุนทางการเงินรายใดรายหนึ่งที่จะมีอิทธิพลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หมวด 3 การสนับสนุนพรรคการเมืองก็มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับการสนับสนุนของพรรคการเมือง (มาตรา 45-มาตรา 55) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ส่วนที่ 6 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งก็มีข้อกำหนดและเงื่อนไขของการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 40 - มาตรา 43) แม้ว่าเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายนี้ของประเทศต่าง ๆ จะอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่ข้อกำหนดและวิธีการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศก็แตกต่างกันออกไป ซึ่งในที่นี้จะศึกษากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และอังกฤษ เพื่อนำประสบการณ์ของต่างประเทศมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบทางการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของไทยให้มีความชัดเจนสมบูรณ์และมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง

การบริจาคหรือการสนับสนุนทางการเงิน (Contributions)

การบริจาคหรือการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครในการหาเสียงเลือกตั้งมีความสำคัญในแง่ที่ผู้บริจาคจะสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม การบริจาคหรือการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะเป็นการช่วยให้ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสมัครรับเลือกตั้งได้ และการบริจาคยังเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความเห็นทางการเมืองของผู้บริจาคด้วยการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนเห็นด้วยกับนโยบาย การกำหนดเงื่อนไขและข้อปฏิบัติในการรับบริจาคหรือรับการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสม จะช่วยลดบทบาทของผู้บริจาครายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะมีอิทธิพลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ความสำคัญในการรับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปให้มากขึ้น มิใช่ผูกติดอยู่กับผู้บริจาคใดรายหนึ่งเท่านั้น (Columbia Law Review Vol. 84.2083, 1984)

ฝรั่งเศส

ในอดีตที่ผ่านมา แหล่งเงินทุนของพรรคการเมืองจากค่าธรรมเนียมสมาชิก และเงินบำรุงพรรคของสมาชิกพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของพรรค จึงมีการดำเนินการหาเงินทุนในทางที่ไม่ค่อยเหมาะสมนัก เช่น การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่พรรค เงินได้โตะที่ได้จากการประมูลโครงการก่อสร้าง เป็นต้น และตั้งแต่มีการออกกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองในปี 1988 และ 1990 นับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายฝรั่งเศสให้การรับรองว่า การบริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นแหล่งรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ควรส่งเสริม แต่กฎหมายก็ได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องจำนวนเงินบริจาค และวิธีการบริจาคเอาไว้ด้วย (Le Plafonnement des Contributions Privees) คือ จำกัดวงเงินบริจาคให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมือง ในวงเงินตั้งแต่ 30,000 – 500,000 ฟรังก์ต่อปี ซึ่งมากน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของผู้บริจาคและบริจาคให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง และการบริจาคที่เกินกว่า 1,000 ฟรังก์ ต้องจ่ายเป็นเช็คเท่านั้น การรับบริจาคต้องผ่านสมุห์บัญชีเลือกตั้ง (Mandataire Financier) และสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (Association de Financement Electorale) และต้องเปิดเผยรายละเอียดที่มาของเงินทุนบริจาคหรือเงินสนับสนุน นอกจากนี้ ยังกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครฯ ไม่สามารถขอรับบริจาคได้ (วิชญ์ วรวิญญู และคณะ, 2540)

สหรัฐอเมริกา

กฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (The Federal Election Campaign Act) และกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Political Act of 1974) ต่างได้ให้ความสำคัญในการที่จะลดอิทธิพลของผู้บริจาคที่มีต่อผู้สมัคร โดยการกำหนดวงเงินบริจาคของผู้บริจาคแต่ละราย ตั้งแต่ 1000 - 5000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามประเภทของผู้บริจาคว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และเป็นการบริจาคให้แก่ผู้สมัครฯ หรือพรรคการเมือง และการบริจาคเกิน 100 ดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นไป จะต้องบริจาคเป็นเช็คเท่านั้น ซึ่งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายละเอียด ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของผู้ที่บริจาคตั้งแต่ 100 ดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นไป เพื่อยื่นต่อเจ้าหน้าที่ด้วย

สำหรับประเทศไทย แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง ไม่ได้มาจากค่าบำรุงพรรค หรือค่าธรรมเนียมสมาชิก แต่ส่วนใหญ่ได้มาจากการรับบริจาคจากนักธุรกิจ หรือการทำธุรกิจของพรรค ซึ่งบางครั้งเป็นการหาเงินเข้าพรรคโดยวิธีที่ไม่เหมาะสมนัก กฎหมายเลือกตั้งจึงได้กำหนดวิธีการรับบริจาคเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้การบริจาคเป็นไปด้วยความโปร่งใส กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ในเรื่องของการเปิดเผยชื่อผู้บริจาค การแสดงรายรับจากการบริจาค ประเภทของนิติบุคคลหรือบุคคลที่ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาค อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่ผู้สมัคร และไม่ได้จำกัดวงเงินบริจาคไว้แต่อย่างใด

การใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Campaign Expenditure)

กฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศที่ได้ทำการค้นคว้านี้ล้วนมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และป้องกันการทุ่มค่าใช้จ่ายในการหาเสียงมากเกินไปจนความจำเป็น อันเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังช่วยไม่ให้ผู้สมัครให้ความสนใจกับการใช้จ่ายในการหาเสียงมากเกินไปจนละเลยวิธีการหาเสียงโดยการเผยแพร่นโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อสร้างการรับรู้หรือความเข้าใจให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

ฝรั่งเศส

กฎหมายกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้ง (Le Plafonnement des Depenses Electorales) กำหนดขึ้นมาโดยมีหลักการที่ว่า การเลือกตั้งต้องเสมอภาคกัน (Egalite) ไม่มีใครได้เปรียบในการใช้เครื่องมือในการเสนอแนวคิด การเลือกตั้งต้องมีสภาพเปิดกว้าง และผลการเลือกตั้งต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่เงินเป็นตัวชี้ขาด กฎหมายได้กำหนดวงเงินใช้จ่ายในการเลือกตั้งประธานาธิบดี 120 – 140 ล้านฟรังก์ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เกิน 500,000 ฟรังก์ แต่ได้มีการแก้ไขเพื่อใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งหน้า (1998) ห้ามเกิน 250,000 ฟรังก์ บวกด้วย 1 ฟรังก์ต่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 1 คน นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการหาเสียง คือ

- ห้ามมิให้กระทำการโฆษณาทางการเมือง ทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ และตลอดระยะเวลา 3 เดือน ก่อนถึงวันแรกแห่งเดือนที่มีการเลือกตั้งและนับต่อไปจนถึงวันเลือกตั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดทำรูปแบบการโฆษณาทางธุรกิจ (Publicite Commerciale) มาใช้ในทางการเมือง ไม่ว่าจะกระทำผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ หรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทุกประการใด ๆ
- ห้ามมิให้ผู้ใดใช้วิธีการโฆษณาทางธุรกิจ เพื่อหาเสียงแก่ผู้สมัคร โดยปราศจากการยินยอมของผู้สมัคร
- ตลอดระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงวันแรกของเดือนที่มีการเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้ง ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่จะมีการเลือกตั้งในเขตปกครอง โฆษณาผลงานของตนเอง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายได้จำกัดการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงการใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย (วิชญ์ วรวิญญู และคณะ, 2540)

อังกฤษ

Representation of The People Act 1983 ได้กำหนดค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะพึงใช้จ่ายได้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเขตการเลือกตั้งว่าอยู่ในเขตชนบท (County) หรือเขตเมือง (Borough) และเป็นการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หรือ การเลือกตั้งซ่อม (By Election) ซึ่งมีข้อน่าสังเกตคือ วงเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้สำหรับการเลือกตั้งซ่อมจะสูงกว่าการเลือกตั้งทั่วไป อาจสืบเนื่องจากการเลือกตั้ง

ซ่อม ถือเป็นการสำรวจความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในขณะนั้น การใช้จ่ายในการหาเสียงจึงอาจจะจำเป็นต้องใช้มากกว่าปกติ เพื่อเผยแพร่นโยบายและชี้แจงข้อสงสัยของประชาชน นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง คือ

- การห้ามบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้สมัคร ตัวแทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ ใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัคร
- ผู้ผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ในการหาเสียง ต้องพิมพ์ชื่อและที่อยู่ของผู้ผลิตลงในสื่อสิ่งพิมพ์นั้นด้วย
- การสั่งทำหรือสิ่งพิมพ์ ต้องกระทำโดยผู้สมัครหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น
- รัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรเวลาในการหาเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ให้แก่ พรรคการเมืองโดยระยะเวลาที่ออกอากาศของแต่ละพรรคการเมือง ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้สมัครที่พรรคส่งลงแข่งขันรับเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค
- หนี้ต่างๆที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ต้องมีการเรียกร้องให้ชำระภายใน 25 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง มิเช่นนั้นจะถือว่าหนี้นั้นขาดอายุความและไม่ต้องชำระ ในขณะเดียวกันก็บังคับให้มีการชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งภายใน 28 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง การชำระหนี้ที่ขาดอายุความหรือไม่ชำระภายในกำหนดเวลา จะมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องเป็นโมฆะไปด้วย
- ผู้สมัครต้องส่งรายงานการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไปให้เจ้าหน้าที่ภายใน 35 วันนับจากวันเลือกตั้ง

สหรัฐอเมริกา

กฎหมายเลือกตั้งได้มีข้อกำหนดในการใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้ง เป็นมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ การจำกัดวงเงินใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจึงบังคับใช้สำหรับกรณีที่ผู้สมัครได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการหาเสียงเลือกตั้ง (วิษณุ วรรุญญ และคณะ, 2540) อย่างไรก็ตามผู้สมัครทุกคนไม่ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือไม่ก็ตาม ก็มีข้อกำหนดต้องยื่นรายงานการใช้จ่ายในการหาเสียง ซึ่งรวมถึงยอดเงินที่ผู้สมัครมีอยู่ก่อนและหลังการเลือกตั้ง การรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับเงินจากผู้สมัครเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียง การเปิดบัญชีธนาคารเพื่อการเลือกตั้งและต้องใช้จ่ายผ่านบัญชีธนาคารนี้เท่านั้น แม้เงินทุนของผู้สมัครเองก็ต้องนำฝากเข้าบัญชีก่อนการเบิกใช้ นอกจากนี้ยังกำหนดประเภทค่าใช้จ่ายที่สามารถเบิกจ่ายและไม่สามารถ

เบิกจ่ายได้จากเงินทุนเพื่อการหาเสียง (Campaign Fund) การตรวจสอบจะมีคณะกรรมการ The Fair Political Practices Commission ดำเนินการสุ่มเลือกผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่จะต้องถูกตรวจสอบ และการตรวจสอบจะมีการตรวจสอบทั้งจาก เอกสารและข้อเท็จจริง (Audit and Field Investigation)

ประเทศญี่ปุ่น

The Public Offices Election Law ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งค่อนข้างเข้มงวด คือนอกจากจะกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงแล้ว ยังจำกัดกิจกรรมในการหาเสียงบางประเภทด้วย เช่น

- จำนวนครั้งของการปราศรัยหาเสียงในที่สาธารณะ
- ช่วงเวลาของการจัดขบวนหาเสียง (Street Rallies) คือ 08.00 - 20.00 น. และจำกัดจำนวนบุคลากรในขบวนหาเสียง
- Campaign Literature เช่น Handbills และ Postcard ต้องให้เป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องขนาด และจำนวนที่ใช้
- กำหนดขนาดและจำนวนของโปสเตอร์ แผ่นป้ายต่างๆ ที่จะติดตั้ง ณ สำนักงานหาเสียงของผู้สมัคร รถ เรือหรือสถานที่ปราศรัยหาเสียงรวมถึงโปสเตอร์ที่ใช้ในกิจกรรมหาเสียงอื่นๆและผู้สมัครสามารถจะจัดทำโปสเตอร์ในขนาดที่กำหนดนี้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
- การโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย
- ห้ามการหาเสียงแบบ House – to – House Canvassing หรือการหาเสียงตามสถานที่ทำงาน สำนักงาน
- จำกัดจำนวนรถที่ใช้ในการหาเสียง
- ห้ามการพิมพ์เผยแพร่ผลการยังคะแนเสียง (Popularity Polls) ก่อนวันเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทย มีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้เงินแก่ผู้สมัครเพื่อใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยหวังว่าเมื่อผู้สมัครฯ ได้รับเลือกแล้ว จะกระทำการอันเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ เป็นการตอบแทน ซึ่งเป็นการทำให้ผู้สมัครฯ อยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลอื่น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครฯอื่นๆ ที่ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์สนับสนุน

(ดำริห์ บุรณะนนท์, 2539) กฎหมายเลือกตั้งที่ผ่านมา คือ พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 จึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยกำหนดวงเงินสูงสุดในการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ประเภทของค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายในการหาเสียงได้ (มาตรา 33) การรายงานค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการยื่นรายงานค่าใช้จ่ายพร้อมหลักฐาน (มาตรา 34) อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าการใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครส่วนใหญ่เกินกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ “นายชิงชัย มงคลธรรม กล่าวถึงการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2535 ว่า เพียงแค่โปสเตอร์สี่สี คุณภาพดีหน่อย ราคาก็ตกเกือบแผ่นละ 10 บาท คัทเออร์ขนาด 10 แผ่นไม่อัด ราคาชุดละเกือบหนึ่งหมื่นบาท การที่จะติดโปสเตอร์หรือคัทเออร์ให้ทั่วในเขตเลือกตั้งก็ต้องใช้เงินหลายแสนบาทแล้ว ถ้านับราคาค่าเทปบันทึก ม้วน ที่ต้องแจกให้หวัคเนนเอาไปเปิดให้ประชาชนฟัง หรือแผ่นพับแผ่นโฆษณา รูปโลก ใบแทรกในหนังสือพิมพ์ จดหมายข่าว ปฏิทิน การใช้เทปตลับ เทปโทรทัศน์ฉายในที่ชุมชน ค่าใช้จ่ายในการจัดทำจดหมายข่าว ไปรษณียบัตร ค่าแจ้งความทางหน้าหนังสือพิมพ์ รวมทั้งแผ่นปลิว ซึ่งต้องพิมพ์เป็นเรือนหมื่น ตกราคาแผ่นละ 5 บาท ก็จะได้เห็นว่าราคาทั้งสิ้นเกินหนึ่งล้านบาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่นอน” (สมบัติ จันทรวงศ์, 2536) ผู้สมัครเกือบทุกรายจะยื่นรายการค่าใช้จ่ายไม่ตรงตามความเป็นจริง การตรวจสอบว่ามีการยื่นรายการค่าใช้จ่ายอันเป็นเท็จหรือไม่ จึงไม่อาจกระทำได้แต่โดยการพิจารณาจากหลักฐานการจ่ายเงินและหลักฐานการค้างชำระหนี้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 34 (3) เท่านั้น เพราะหลักฐานนี้อาจจะเป็นหลักฐานเท็จก็ได้ ฉะนั้นจึงต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการประเมินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนเป็นการล่วงหน้า ต้องติดตามความเคลื่อนไหวในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครอย่างใกล้ชิด แต่เนื่องจากขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะทำงานนี้ ในทางปฏิบัติจึงแทบไม่มีการแสวงหาผู้สมัครที่ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด มาดำเนินคดีได้ (คณะกรรมการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 1998) จากรายงานสรุปผลการดำเนินคดีความผิดต่อ พรบ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 รวมแก้ไขถึง พ.ศ. 2538 ที่เกิดขึ้นทั้งหมดเมื่อการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ซึ่งจัดทำโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีทั้งสิ้น 141 คดี แต่เป็นคดีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเพียง 4 คดีเท่านั้น และทุกคดีเป็นความผิดไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายตามกำหนด ตามมาตรา 34 และมาตรา 90 พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง, 2538)

คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งได้เสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้งไว้คือ

- ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน – หนี้สินของตน บุตร คู่สมรส พร้อมๆ กับการยื่นใบสมัคร โดยต้องเป็นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่

มีอยู่ ณ วันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง และต้องยื่นอีกครั้ง ภายหลังวันเลือกตั้ง คือ ณ วันที่เจ็ดหลังวันเลือกตั้ง

- ยื่นรายการต่าง ๆ ต่อไปนี้ ทุกๆ เจ็ดวัน ตั้งแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกา จนถึงวันที่เจ็ดหลังวันเลือกตั้ง
- รายการใช้จ่ายภายในสัปดาห์นั้น ๆ ว่าแต่ละรายการได้ชำระเงินแล้วหรือค้างชำระเท่าไร ไม่ต้องแนบใบเสร็จ
- รายการรับ รวมถึงรายรับส่วนบุคคลประเภทต่าง ๆ รายรับจากการขายทรัพย์สิน และรายรับจากการบริจาคทางการเมือง จากบุคคล นิติบุคคลและพรรคการเมือง การช่วยในรูปการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ ก็ต้องระบุรายการในรายรับด้วย การบริจากรายใดเกิน 1 แสนบาท ต้องระบุชื่อผู้บริจาคด้วย
- การตรวจสอบจากเอกสารที่ยื่นมา โดยใช้สมการดังนี้คือ ทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกา + รายรับต่าง ๆ - ค่าใช้จ่าย ต้องเท่ากับ ทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่เจ็ดหลังการเลือกตั้ง ทั้งนี้ให้มีการประเมินหักลบค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่เหมาะสมด้วย
- การตรวจสอบภาคสนามในระหว่างหาเสียง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการประเมินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามที่เป็นจริง (คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง, 2537)

นอกจากนี้ในรายงานผลการวิจัยเรื่อง การควบคุมการเงินในการเลือกตั้ง ของรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เสนอแนะการควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2541) ดังนี้

- ห้ามบุคคลใด ๆ ออกค่าใช้จ่ายเพื่อทำการสนับสนุนหรือต่อต้านผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใด เว้นแต่จะมอบค่าใช้จ่ายนั้นให้แก่ผู้สมัครหรือสมุหบัญชีเลือกตั้งของผู้สมัคร
- ขยายระยะเวลาควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ยาวนาน เพื่อมิให้ผู้มีกำลังทรัพย์มากกว่าได้เปรียบ โดยออกค่าใช้จ่ายมากตั้งแต่ก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งจะมีเมื่อใดสามารถคาดคะเนได้ และกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปก็เป็นที่รู้แน่นอนอยู่แล้ว
- ควรให้ทำรายงานแสดงทรัพย์สิน หนี้สิน ตั้งแต่วันรับสมัคร

- ควรใช้ระบบสมุหบัญชีเลือกตั้ง ให้การรับเงินและการส่งจ่ายเงิน กระทำโดยสมุหบัญชีเลือกตั้งแต่เพียงผู้เดียว ผู้สมัครหรือนักใด ๆ จะใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งโดยตรงมิได้ เว้นแต่จ่ายให้สมุหบัญชีเลือกตั้ง
- แก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองให้สาธารณชนขอตรวจดูบัญชีการเงินของพรรคการเมืองได้ โดยไม่ต้องมีส่วนได้ส่วนเสีย
- แก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจกำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองได้รับไปโดยการบริจาคหรือโดยการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ และรายได้อื่น ๆ ของพรรคการเมืองว่าจะให้ใช้จ่ายหรือห้ามใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง เพราะเงินและทรัพย์สินเหล่านี้เป็นเงินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

กฎหมายฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 นอกจากจะกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายแล้ว ยังได้กำหนดให้ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริง

สมุหบัญชีเลือกตั้ง

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้กำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการบริจาคและใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงการรายงานรายรับและค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงกิจกรรมในการหาเสียงเลือกตั้งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น บางประเทศจึงเห็นความจำเป็นในการแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งเพื่อช่วยให้การจัดทำรายงานหรือบัญชีที่จะยื่นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นมาตรฐานและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน และเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้ง โดยผู้สมัครเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลอื่น หรือแต่งตั้งตนเองเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้งก็ได้ ยกเว้นประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้ง (กรณีแต่งตั้งบุคคลธรรมดา – Mandataire Financier) หรือ สมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (กรณีแต่งตั้งนิติบุคคล – Association de Financement Electorale) ซึ่งต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Commission Nationale des Comptes de

Campagne et des Financement des Politiques) และมีข้อห้ามการแต่งตั้งตัวผู้สมัครเองเป็น สหบัญชีเลือกตั้ง โดยสหบัญชีเลือกตั้งมีหน้าที่หลักคือ

- ควบคุมดูแลการรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครกฎหมายได้กำหนดให้การรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ต้องผ่านสหบัญชีเลือกตั้งเท่านั้น และผู้สมัครจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการของสหบัญชีเลือกตั้งด้วย
- จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร และยื่นต่อเจ้าหน้าที่พร้อมรายงานและหลักฐานต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้บัญชีรายรับรายจ่าย ต้องผ่านการรับรองจากผู้สอบบัญชี (Expert – Comptable) ด้วย
- ประเทศอังกฤษยังให้อำนาจสหบัญชีในการดำเนินธุรกรรมบางอย่างแทนผู้สมัครได้ เช่น การแต่งตั้งกรรมการตรวจนับคะแนน การทำสัญญาก่อนนี้ที่ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การว่าจ้างเสมียน เป็นต้น (วิชฌ วรญาณ และคณะ, 2540)

สำหรับประเทศไทย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องแต่งตั้งสหบัญชีเลือกตั้ง เพื่อจัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร (มาตรา 42) และยื่นบัญชีรายรับ - รายจ่าย พร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายใน 90 วันหลังวันประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 43) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้มีตำแหน่งสหบัญชีเลือกตั้งของผู้สมัครอย่างใดก็ตามก็ยังไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสหบัญชีเลือกตั้งไว้มากนักซึ่งต่างกับของต่างประเทศที่กำหนดให้การรับบริจาคหรือการใช้จ่ายเงินต้องผ่านสหบัญชีเลือกตั้งด้วยเท่านั้น ทำให้บทบาทของสหบัญชีเลือกตั้งมีมากและจำเป็นต้องได้ผู้ที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์เข้ามาทำหน้าที่นี้ ในอนาคต สหบัญชีเลือกตั้งของไทย ก็อาจได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีบทบาทภาระหน้าที่ที่กว้างมากขึ้น ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและโปร่งใสมากขึ้น

รายงานผลการศึกษา (Presentation of the Study)

ข้อมูลพื้นฐานกลุ่มผู้ที่ศึกษา (Background Information) การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์ จากกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น จำนวน 36 คน โดยสามารถแบ่งเป็นกลุ่มผู้ที่ศึกษาออกเป็น 3 ประเภท ตามความรู้และประสบการณ์ ดังนี้ คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง จำนวน 9 คน (25 %)

กลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ นักกฎหมาย ผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางการเมือง การบริหาร จำนวน 16 คน (44.44 %)

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักการเมือง หรือผู้ที่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 11 คน (30.56 %)

ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มที่ศึกษา หรือกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาวิจัยดังที่กล่าวมานี้ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

การนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มที่ศึกษา เป็นไปเพื่อให้ทราบถึงพื้นฐานด้านต่างๆ ของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นผู้ให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการศึกษาหาแนวทางในการควบคุม และการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยจะไม่นำข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวนี้มาใช้ในการเปรียบเทียบการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย (72.22%) มากกว่าเพศหญิง (27.78%) มีอายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไป (75.00%) และประมาณครึ่งหนึ่งมีการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือต่ำกว่า(52.78%)นอกนั้นมีการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก (47.22 %) สำหรับอาชีพของผู้ให้สัมภาษณ์ สามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มนักวิชาการ อาจารย์ หรือข้าราชการ 41.67% นักธุรกิจ 30.56% และนักการเมือง 27.78% โดยทั้งหมดนี้เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึง 66.67% และเคยลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 30.56% และอีก 69.44% ไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง

ตารางที่ 1 สรุปข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มที่ศึกษา
(Background Information of the Studied Persons)

ที่	รายการ	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	รวม (%)
1.	เพศ : หญิง	4	4	2	10 (27.78)
	ชาย	5	12	9	26 (72.22)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)
2.	อายุ : ต่ำกว่า 40 ปี	3	6	-	9 (25.00)
	40 – 50 ปี	4	5	6	15 (41.67)
	สูงกว่า 50 ปี	2	5	5	12 (33.33)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)
3.	การศึกษา: ปริญญาตรีหรือต่ำกว่า	5	6	8	19 (52.78)
	ปริญญาโท	3	5	2	10 (27.78)
	ปริญญาเอก	1	5	1	7 (19.44)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)
4.	อาชีพ : นักวิชาการ/อาจารย์/ ข้าราชการ	5	10	-	15 (41.67)
	นักธุรกิจ	4	6	1	11 (30.56)
	นักการเมือง	-	-	10	10 (27.78)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)
5.	การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคย	2	11	11	24 (66.67)
	ไม่เคย	7	5	-	12 (33.33)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)
6.	การสมัคร สส.: เคย	-	-	11	11 (30.56)
	ไม่เคย	9	16	-	25 (69.44)
	รวม	9	16	11	36 (100.00)

หมายเหตุ : กลุ่มที่ 1, 2 และ 3 คือประเภทของกลุ่มที่ศึกษา โปรดดูรายละเอียด ข้อมูลพื้นฐาน
กลุ่มผู้ศึกษา

การรณรงค์และการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign & Expenditure) ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ผู้สมัครส่วนใหญ่ ใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด โดยมีเหตุผลต่างๆ กัน พอสรุปได้คือ (1) วงเงินที่กฎหมายกำหนดให้ใช้จ่าย ต่ำเกินไป ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (2) มีการแข่งขันในการหาเสียงเลือกตั้งสูง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่เป็นเขตเมือง ผู้ใช้สิทธิมีการศึกษาสูง และผู้สมัครมีชื่อเสียงใกล้เคียงกัน จะมีการทุ่มเทในการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูง และ (3) การใช้สื่อโฆษณา ปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยี ที่หลากหลาย และมีราคาแพง จึงมีการแข่งขันกันใช้สื่อต่างๆ มากขึ้น เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย หรือกลุ่มผู้ใช้สิทธิ จึงทำให้การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูง และเกินวงเงินที่กำหนดไว้ได้

ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดยังเห็นว่า ควรควบคุมวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้สมัครใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมากเกินไป เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ แต่ขาดกำลังทางเศรษฐกิจหรือกำลังเงิน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ และเป็นการป้องกันไม่ให้เงินเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองมากเกินไปด้วย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ มีความคิดเห็นที่หลากหลายมากในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่าย ว่าควรเป็นจำนวนเท่าไรหรือมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอย่างไรบ้าง ซึ่งพอจะสรุปประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งได้ดังนี้ คือ

1. การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ควรคำนึงถึงความเป็นจริงในการใช้จ่าย ควรประมาณการค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ และให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งประเภทค่าใช้จ่าย ปริมาณ และราคาของการใช้จ่ายแต่ละประเภท

2. การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ควรกำหนดให้สูงเกินไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งด้านต่างๆ ไว้แล้ว เช่น การให้ใช้สื่อโทรทัศน์ของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การจัดสถานที่ให้ปราศรัยหรือติดแผ่นป้ายโฆษณา การส่งข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

3. การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ควรคำนึงถึงเขตเลือกตั้งที่เล็กลงเหลือเขตละคน เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นเขตใหญ่ เขตละ 3 คน ฉะนั้นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง ควรจะลดลงได้ แม้ว่าจำนวนประชากรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะคงเท่าเดิม แต่พื้นที่ลดลง

4. การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ควรจะกำหนดจากการประเมินค่าใช้จ่าย ประเภทต่างๆ ที่จำเป็น เป็นเกณฑ์ เช่น การใช้สื่อต่างๆ การใช้เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ เช่น เครื่องกระจายเสียง การใช้นายพาหนะ การใช้กำลังคน และค่าใช้จ่ายดำเนินการ เบ็ดเตล็ดต่างๆ เป็นต้น แล้วประเมินวงเงินรวมว่าควรเป็นเท่าไร

สำหรับคำถามที่ว่า นอกจากการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว ควรจำกัดวิธีการหาเสียง หรือจำกัดการใช้สื่อในการหาเสียงเพิ่มเติมอีกหรือไม่ คำตอบมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยผู้ที่เห็นว่าควรจำกัดการใช้สื่อในการหาเสียงเพิ่มเติม ให้เหตุผลว่า สามารถควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถตรวจสอบได้ดีขึ้น เพราะเป็นรูปธรรมที่จับต้องมองเห็นได้ เก็บหลักฐานไว้ตรวจสอบได้ ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า เป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัคร ขัดกับกฎหมาย และไม่ควรมีกฎเกณฑ์บังคับ หรือควบคุมการใช้จ่ายมากเกินไป เพราะถ้าควบคุมมากเกินไป ก็จะไม่ได้อะไร จะมีคนหลีกเลี่ยงมาก

สำหรับการใช้สื่อ และวิธีการต่าง ๆ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ที่ใช้กันเป็นจำนวนมาก และต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ได้แก่

1. การใช้ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ หรือ Cutout
2. การใช้สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น โปสเตอร์ขนาดต่างๆ แผ่นปลิว แผ่นพับ บัตรแข็ง สติกเกอร์ จดหมาย เป็นต้น
3. การใช้ขบวนรถแห่รณรงค์หาเสียง
4. การปราศรัยหาเสียง ทั้งปราศรัยบนเวทีขนาดใหญ่ และการใช้หน่วยรถเคลื่อนที่ปราศรัยตามสถานที่ต่าง ๆ
5. การเดินออกเยี่ยมประชาชนตามบ้าน “เคาะประตูบ้าน”
6. การตั้งห้วคะแนนในพื้นที่

การใช้คนช่วยดำเนินการ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่า ค่าจ้าง คนช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นค่าใช้จ่ายที่มากที่สุด หากรวมค่าจ้างห้วคะแนนในพื้นที่แล้ว ซึ่งการจ้างห้วคะแนนโดยทั่วไป จะไม่มีการเปิดเผย เพราะห้วคะแนนอาจจะเป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งไม่ต้องการเปิดเผยตัวเองว่า สนับสนุนใคร ฉะนั้นจึงไม่สามารถทราบจำนวนคน และค่าใช้จ่ายที่แน่นอนเกี่ยวกับคน ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้

การบริจาค (Donations) การบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินเพื่อสนับสนุนผู้สมัคร เป็นการส่วนตัว เพื่อใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่ประการใด จะมีก็เพียงแต่การบริจาคสนับสนุนพรรคการเมือง มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริจาคแก่พรรคการเมือง บัญญัติหลักเกณฑ์การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และข้อห้ามต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

การบริจาคสนับสนุนผู้สมัครเป็นการส่วนตัว เพื่อใช้ในการเลือกตั้งนั้น มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในจำนวนใกล้เคียงกัน

ผู้ที่เห็นด้วย และเห็นว่าควรจำกัดวงเงินบริจาค ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้เงินซื้อผู้สมัคร หรือไม่ให้เงินมีอิทธิพลในทางการเมืองมากเกินไป สำหรับผู้ที่เห็นด้วยกับการบริจาคสนับสนุนผู้สมัครเป็นการส่วนตัว โดยไม่จำกัดวงเงิน ให้เหตุผลว่า ไม่มีความจำเป็นและไม่มีประโยชน์ที่จะจำกัดวงเงินบริจาคแก่ผู้สมัคร เพราะจะไม่ได้ผลและตรวจสอบไม่ได้ในทางปฏิบัติ แต่การบริจาคสนับสนุนผู้สมัคร จะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบว่า ใครบริจาคให้ผู้ใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งจะเป็นการป้องกันการบริจาคให้แก่ผู้สมัครจำนวนมากๆ ไปในตัว

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการบริจาคสนับสนุนผู้สมัครเป็นการส่วนตัว เห็นว่าควรบริจาคสนับสนุนผ่านพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการเมืองในระบบพรรคให้แข็งแรง และสามารถตรวจสอบได้ง่ายกว่าการตรวจสอบการบริจาคให้ตัวบุคคล และการบริจาคผ่านพรรคการเมือง ส่วนใหญ่เห็นว่าควรจำกัดวงเงินบริจาค และควรประกาศรายชื่อผู้บริจาคให้สาธารณชนทราบเช่นเดียวกัน

สมุหบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Comptroller) การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัคร เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ และรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัคร ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 326 (6) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 42 ทั้งนี้การแต่งตั้งบุคคลใดเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบการจัดทำบัญชีเลือกตั้งดังกล่าว ควรจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ ความรู้และประสบการณ์ เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบด้วย

ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติพื้นฐานที่สำคัญของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง ครอบคลุมประเด็นต่างๆ คือ การศึกษา อายุ ประสบการณ์ (การทำงาน) และคุณสมบัติอื่น ๆ (ถ้ามี) พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ที่จะเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้งได้ ควรมีการศึกษาดังแต่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 (ม. 6) หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สาขาใดๆ ก็ได้ขึ้นไป โดยให้เหตุผลว่า (1) สมุหบัญชีเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องมีการศึกษา(ในระบบ)สูงมาก แต่จะต้องเป็นผู้ซึ่งสามารถลงบัญชีและจัดทำรายงานทางบัญชี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะให้ความรู้ในการทำงานในหน้าที่สมุหบัญชี ผ่านทางสื่อต่าง ๆ หรือให้การศึกษาอบรมระยะสั้น (2) การกำหนดให้สมุหบัญชีต้องมีการศึกษาสูง (เช่นระดับปริญญาตรี) อาจจะทำ

ให้ปฏิบัติได้ยากขึ้น โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่อยู่ห่างไกล ซึ่งอาจจะทำให้ผู้สมัคร ใช้สิทธิบัตรไม่ตรงกับบุคคลที่ได้แจ้งชื่อไว้ได้

นอกจากนั้นยังมิให้ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนน้อยที่เห็นว่า ไม่ควรจำกัดระดับการศึกษา ควรเปิดกว้าง ยืดหยุ่น และควรกำหนดเฉพาะคุณสมบัติที่สามารถทำหน้าที่เป็นสิทธิบัตรเลือกตั้งได้ก็เพียงพอแล้ว เพราะผู้สมัคร จะเป็นผู้รับผิดชอบการรายงานค่าใช้จ่ายทั้งหมดอยู่แล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่า สิทธิบัตรเลือกตั้งควรมีคุณสมบัติทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเลย ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนให้ข้อสังเกตว่า การจัดทำบัตรเลือกตั้ง เป็นเพียงการบันทึกการรับ-จ่าย และการเก็บหลักฐานประกอบการรับ-จ่าย ให้ถูกต้องเท่านั้น ไม่ใช่การจัดทำบัตรในรูปแบบธุรกิจทั่วไป ซึ่งจะต้องกระตือรือร้นให้ถูกต้องตรงกัน ต้องจัดทำบัตรขึ้นต้น ขบกำไรขาดทุน หรือขาดดุล เป็นต้น

ฉะนั้นการจัดทำบัตรเลือกตั้ง จึงเป็นเพียงการจดบันทึกการรับ-จ่าย การเก็บหลักฐาน การรับจ่าย และรายงานการรับจ่ายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามความเป็นจริง เท่านั้น ซึ่งความรู้ต่างๆ เหล่านี้ สามารถเรียนรู้ได้จากการอ่านระเบียบ หรือประกาศ หรือคู่มือการทำงาน ก็สามารถปฏิบัติได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้การศึกษา ถึงระดับปริญญาตรี เป็นสิทธิบัตรเลือกตั้ง

สำหรับอายุของบุคคลที่จะเป็นสิทธิบัตรได้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ไม่ให้ความสำคัญ มีเพียงจำนวนหนึ่งที่ต้องการให้สิทธิบัตรเลือกตั้ง มีอายุตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป และนอกนั้นส่วนใหญ่ ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้

ด้านประสบการณ์ก็เช่นเดียวกัน มีเพียงส่วนน้อยที่เห็นว่า สิทธิบัตรเลือกตั้งควรมีประสบการณ์ในการทำงานตั้งแต่ 3 ปี หรือ 5 ปีขึ้นไป ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ไม่มีความเห็นและเห็นว่าไม่จำกัด หรือไม่มีเงื่อนไขด้านประสบการณ์

สำหรับคุณสมบัติอื่นๆ มีเพียงบางคนเท่านั้น ที่เห็นว่า สิทธิบัตรเลือกตั้งควรผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียก่อน จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ และบางคนเห็นว่า ต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษใดๆ จากกรณีการทุจริตต่อหน้าที่

กรณีคำถามเกี่ยวกับหน้าที่ของสิทธิบัตรเลือกตั้ง ที่กำหนดให้สิทธิบัตรเลือกตั้งเป็นผู้ลงบัตร และฝากหรือถอนเงิน จากธนาคาร ในบัตรที่เปิดไว้สำหรับเลือกตั้ง โดยได้รับอนุมัติจากผู้สมัครเสียก่อนทุกครั้ง ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วย ว่าเป็นหน้าที่ของสิทธิบัตร โดยการอนุมัติของผู้สมัคร

ตามมาตรา 43 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผู้สมัครต้องยื่นบัตรรายชื่อรับ

รายจ่าย ที่สมุหบัญชีฯ จัดทำขึ้น พร้อมหลักฐานการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในกำหนด 90 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วย ที่กำหนดให้สมุหบัญชีฯ เป็นผู้รวบรวมเอกสาร และหลักฐานการใช้จ่ายทั้งหมด พร้อมทั้งลงนามรับรองความถูกต้องของบัญชีและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำรายงานและให้ผู้สมัคร ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ระบบบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Accounting System) การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้สร้างระบบบัญชี รูปแบบบัญชี และหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายทั้งหมด เพื่อเป็นต้นแบบ ให้กลุ่มที่ศึกษา พิจารณาออกความเห็นและเสนอแนะ ระบบบัญชีรับจ่าย สำหรับการเลือกตั้งที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อจะนำไปเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงระบบบัญชีเลือกตั้ง เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

การสร้างต้นแบบระบบบัญชีเลือกตั้ง และการจัดทำรูปแบบบัญชี ผู้วิจัยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ระบบบัญชีเลือกตั้ง ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางบัญชีทั่วไป ถึงแม้จะไม่เหมือนกับบัญชีธุรกิจทั่วไป แต่ก็ไม่ควรขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญทางบัญชี (2) ระบบบัญชีเลือกตั้ง ต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง และ (3) ระบบบัญชีเลือกตั้ง ควรจะเป็นระบบที่สามารถปฏิบัติตามได้ง่าย สอดคล้องกับความเป็นจริง และตรวจสอบได้ จึงจะเป็นระบบที่มีประโยชน์ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่ศึกษา พอจะสรุปความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีเลือกตั้งได้ดังนี้

1. **การเปิดบัญชีธนาคารเพื่อการเลือกตั้ง** เพื่อให้ผู้สมัครฝากหรือถอนเงิน สำหรับใช้จ่ายในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นการเฉพาะ โดยให้ใช้ชื่อบัญชีว่า " บัญชีเลือกตั้ง (ชื่อผู้สมัคร) " เป็นบัญชีกระแสรายวัน โดยเปิดบัญชีกับธนาคารพาณิชย์ ในเขตเลือกตั้ง หรือในจังหวัดที่ผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เพียง 1 บัญชี ทั้งนี้เงินทุนที่จะนำไปใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งเงินที่พรรคการเมืองสนับสนุน เงินที่ได้รับจากการบริจาคจากประชาชนทั่วไป และแม้กระทั่งเงินของผู้สมัครเอง ก็ต้องนำเข้ามาฝากในบัญชีนี้ก่อน จึงจะถอนออกมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน มีหลักฐานที่มาและที่ไป ของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และสามารถตรวจสอบได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่จะให้ผู้สมัครเปิดบัญชี เพื่อการเลือกตั้งกับธนาคาร ดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางบัญชี และการตรวจสอบบัญชี เห็นด้วยทุกคน โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกันคือ เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ

สำหรับกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วย ประกอบด้วยนักการเมือง เกือบทั้งหมด และนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง จำนวนหนึ่ง เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย พอสรุปได้คือ การบังคับให้ผู้สมัครเปิดบัญชี และใช้จ่ายเงินผ่านบัญชีธนาคาร จะไม่ได้ผล เพราะผู้สมัครสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่าย และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะในทางปฏิบัติ การใช้จ่ายเงินจะไม่ตรงเวลาหรืออยู่ในกำหนดเวลาที่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

2. รูปแบบบัญชี รูปแบบบัญชีเลือกตั้ง เพื่อให้สมุหบัญชีเลือกตั้ง ลงบันทึกทางบัญชี คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้มีบัญชีที่ใช้สำหรับการบันทึกรายรับ-รายจ่าย ในการเลือกตั้งไว้ทั้งหมด จำนวน 3 บัญชี คือ บัญชีรับ-จ่ายประจำวัน เพื่อใช้บันทึกรายรับและรายจ่าย ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน บัญชีรับบริจาค เป็นบัญชีที่ใช้บันทึกข้อมูลการรับบริจาคทั่วไป ซึ่งเป็นที่มาของเงินที่จะใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งทางหนึ่ง (จะมีประโยชน์ในกรณีมีการควบคุมการรับบริจาคเพื่อการเลือกตั้ง) และบัญชีแยกประเภทค่าใช้จ่าย เพื่อใช้บันทึกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยแยกประเภทค่าใช้จ่ายไว้ 3 ประเภท คือ (1) ค่าสื่อโฆษณา (2) ค่าจ้าง ค่าเช่า และค่าพาหนะ และ(3) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ (รูปแบบบัญชี: โปรดดูภาคผนวก ข้อ 2 รูปแบบบัญชี)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ศึกษาส่วนใหญ่หรือเกือบทุกคนที่ตอบคำถามนี้ เห็นด้วยกับการให้ผู้สมัคร โดยสมุหบัญชีฯ ต้องลงบันทึกบัญชีเลือกตั้งอย่างน้อย 3 บัญชี ตามรูปแบบที่คณะผู้วิจัยได้ทำเป็นต้นแบบเสนอไว้

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์ด้านบัญชี มักจะไม่ค่อยให้ความสนใจในการพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบทางบัญชีเท่าที่ควร แต่ก็เห็นด้วยกับการสร้างรูปแบบบัญชีให้กับผู้สมัคร เพื่อลงบันทึก และรายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้เป็นบรรทัดฐาน

3. หลักฐานทางการเงิน การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการรับเงินบริจาค หรือการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายทุกประเภท ผู้สมัครหรือสมุหบัญชีฯ ต้องมีหลักฐาน การรับหรือจ่ายเงินทุกครั้ง และต้องเก็บหลักฐานดังกล่าวไว้เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 43 (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541)

คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบฟอร์ม “ใบรับบริจาค” เพื่อใช้สำหรับให้สมุหบัญชีฯ หรือผู้สมัคร ออกเป็นหลักฐานให้แก่ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินสนับสนุนผู้สมัคร เพื่อใช้ในการเลือกตั้ง “ใบรับ – จ่ายเงิน” หรือ “ใบสำคัญจ่ายเงิน” เพื่อใช้สำหรับออกแทนใบเสร็จรับเงิน ในกรณีที่ผู้ขายสินค้าหรือให้บริการรายเล็กในท้องถิ่น ไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินให้ได้ ทั้งนี้ควรจะเป็นค่าใช้จ่ายในวงเงินที่ไม่มากนัก

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกรายเห็นด้วยที่จะให้มีหลักฐานการรับและจ่ายเงินทุกครั้ง เมื่อมีการรับ – จ่ายเงินที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คือ ใบรับบริจาค ใบเสร็จรับเงิน (หรือใบรับเงินอื่นที่มีสาระสำคัญครบถ้วนตามกฎหมาย) และใบสำคัญจ่ายเงิน ตามที่ผู้วิจัยได้ออกแบบเสนอให้พิจารณา (โปรดดู ภาคผนวก ข้อ 3 แบบฟอร์มหลักฐานการรับ-จ่าย)

อย่างไรก็ตาม สำหรับ “ใบสำคัญจ่ายเงิน” ซึ่งเป็นหลักฐานที่ใช้แทนใบเสร็จรับเงิน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่าควรใช้ได้กับค่าใช้จ่ายที่มีวงเงินไม่เกิน หนึ่งพันบาท หากเป็นค่าใช้จ่ายที่เกินจากนี้ ผู้ขายสินค้าหรือบริการ จะต้องออกใบเสร็จรับเงินให้ จะใช้ใบสำคัญจ่ายเงินแทนไม่ได้ และมีกลุ่มที่ศึกษาบางรายเท่านั้นที่เห็นว่า ควรจะจำกัดวงเงินในการใช้ ใบสำคัญจ่ายเงิน ให้สูงกว่าหนึ่งพันบาท แต่ก็ไม่ได้เสนอจำนวนเงินที่แน่นอนไว้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของผู้สมัคร ควรจะมีการยืดหยุ่นให้มากขึ้นกว่าที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้

จากการศึกษา สามารถสรุปเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครและสมุหบัญชีเลือกตั้งจะต้องดำเนินการรับผิดชอบ รับรองความถูกต้อง และรวบรวมยื่นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ

1. สมุดบัญชีรายรับ – จ่าย ประจำวัน
2. สมุดบัญชีบริจาค
3. สมุดบัญชีแยกประเภทค่าใช้จ่าย
4. หลักฐานการรับ – จ่ายเงิน
 - 4.1 ใบรับบริจาค
 - 4.2 ใบเสร็จรับเงิน หรือใบกำกับภาษี หรือเอกสารการเงินอื่นที่มีสาระสำคัญครบถ้วนตามกฎหมาย
 - 4.3 ใบสำคัญจ่ายเงิน (ใช้แทนใบเสร็จรับเงิน)

สำหรับหลักฐานการรับ – จ่ายเงิน ในข้อ 4 ดังกล่าวข้างต้น มีผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นนักกฎหมายบางท่าน ให้ข้อเสนอแนะว่า อาจจะใช้ สำเนา โดยการลงนามรับรอง “ สำเนาถูกต้อง ” โดยผู้สมัครหรือสมุหบัญชีฯ และเสนอเป็นหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของผู้สมัคร กรณีที่ต้องการเก็บหลักฐานต้นฉบับ (ตัวจริง) ไว้ใช้อ้างอิง หรือเป็นหลักฐานในการฟ้องร้อง เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่าควรมีคู่มือในการจัดทำบัญชีรายรับ – รายจ่าย การเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครและสมุหบัญชีฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบัญชีเลือกตั้งต่อไป

การรายงานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure Disclosure)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 43 กำหนดให้ผู้สมัครฯ ต้องยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งจัดทำขึ้น ภายใน 90 วันหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบค่าใช้จ่าย ว่าเป็นไปตามวงเงินค่าใช้จ่าย และหลักเกณฑ์การใช้จ่าย ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

เพื่อความสะดวกในการรายงานและการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบรายงาน เพื่อให้ผู้สมัครหรือสมุหบัญชีฯ ใช้กรอกข้อความ สรุปรายงานการใช้จ่ายการเลือกตั้ง เป็นหนังสือนำเสนอเอกสารและหลักฐานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ควรจะมีแบบฟอร์มรายงาน ที่เป็นมาตรฐาน ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครทุกคนใช้รายงานการใช้จ่ายการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งเป็นเสมือนหนังสือนำเสนอรายงานค่าใช้จ่าย โดยมีเอกสารทางบัญชีและหลักฐานการใช้จ่ายต่างๆ ประกอบรายงานดังนี้

1. เอกสารทางบัญชี คือ สมุดบัญชีรับ – จ่ายประจำวัน สมุดบัญชีรับบริจาค และสมุดบัญชีแยกประเภทค่าใช้จ่าย
2. หลักฐานการรับ – จ่าย คือ ใบเสร็จรับเงิน ใบสำคัญจ่ายเงิน และใบรับบริจาค เป็นต้น
3. เอกสารธนาคาร คือ Bank Statement ของบัญชีกระแสรายวัน ที่เปิดไว้สำหรับการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

นอกจากนั้น คณะผู้วิจัย ได้สอบถามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับเนื้อหาของรายงานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง ว่าควรให้ผู้สมัครรายงานกิจกรรม หรือการใช้สื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ และถ้าควรมีเนื้อหาอื่น นอกจากค่าใช้จ่ายแล้วควรมีสาระสำคัญๆ หรือกิจกรรมหลักๆอะไรบ้างที่ต้องรายงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ตอบคำถามดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เห็นว่า การให้ผู้สมัครรายงานกิจกรรมและการใช้สื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะเป็นผลดีในการตรวจสอบ และทำให้ผู้สมัครระมัดระวังในการดำเนินกิจกรรมการรณรงค์หาเสียงมากขึ้น สำหรับเนื้อหาอื่นนอกจากค่าใช้จ่ายที่ควรบรรจุไว้ในรายงาน มีผู้ให้ความเห็นไว้พอจะสรุปประเด็นที่สำคัญๆ ได้ดังนี้ คือ

1. การใช้รถยนต์ หรือพาหนะในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
2. การใช้แผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ (Cutout)
3. การใช้สื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด และการลงโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด

4. การปราศรัยหาเสียง

อย่างไรก็ตาม มีผู้ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้สมัคร รายงานกิจกรรมและการใช้สื่อโฆษณาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพราะเป็นภาระกับผู้สมัครมากเกินไป และรายละเอียดต่าง ๆ ได้บันทึกไว้ในบัญชีค่าใช้จ่ายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องรายงานซ้ำซ้อนอีก

นอกจากนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดทำหนังสือคู่มือการจัดทำรายงาน เพื่อให้ผู้สมัครหรือสมุห์บัญชีเลือกตั้ง ใช้เป็นแนวทางในการรายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย

การตรวจสอบ (Election Campaign Expenditure Audit) การตรวจสอบการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นกระบวนการพิสูจน์ เพื่อให้ทราบ ว่า ผู้สมัครได้ดำเนินการใช้จ่าย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการใช้จ่ายอยู่ในวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การตรวจสอบจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญ ในการควบคุมการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในอดีตกฎหมายเพียงแต่กำหนดวงเงินที่อนุญาตให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และให้รายงานการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งเท่านั้น มิได้มีการใด ๆ ที่จะใช้ในการตรวจสอบว่า ผู้สมัครได้ใช้จ่ายจริงตามที่รายงานหรือไม่ จึงเป็นจุดอ่อนในการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งตลอดมา

การศึกษาเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งนี้ จึงมุ่งที่จะค้นหาแนวทาง กระบวนการหรือวิธีการที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้สมัครปฏิบัติตามกฎหมาย หรือใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย

จากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้ศึกษาเห็นว่า การตรวจสอบควรดำเนินการตรวจสอบทั้งจากเอกสาร หรือรายงานที่ผู้สมัครยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้ง และการตรวจสอบภาคสนามในระหว่างที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้สมัครได้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายอนุญาต และเพื่อเก็บหลักฐานการใช้สื่อ หรือการดำเนินการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครบางราย กรณีอาจปฏิบัติผิดกฎหมาย หรือดำเนินการใช้จ่ายเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หา

เสียงของผู้สมัคร โดยการเปิดหน่วยรับเรื่องร้องเรียน เปิดหมายเลขโทรศัพท์ ตู้ ปณ. หรืออื่นๆ เพื่อรับแจ้งเหตุ หรือการร้องเรียนจากสาธารณชนทั่วไป

สำหรับวิธีการสุ่มตรวจนับ หรือเก็บตัวอย่าง(เช่นรูปถ่าย)สื่อโฆษณาหาเสียงต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการตรวจสอบรายงานค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า อาจจะไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ เว้นแต่สื่อโฆษณานาชนิดใหญ่ เช่นแผ่นป้ายโฆษณานาชนิดใหญ่ หรือ Cutout ซึ่งสามารถนับจำนวนแน่นอนได้ หรือการลงโฆษณาแจ้งความในหนังสือพิมพ์เท่านั้น ที่อาจจะใช้วิธีการตรวจนับและเก็บหลักฐานไว้ตรวจสอบได้

กรณีกำหนดให้ผู้พิมพ์/โฆษณา หรือผู้ผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด ต้องระบุชื่อ และที่อยู่ไว้ในสิ่งพิมพ์ทุกชนิดที่ตนเองรับจ้างผลิตเพื่อโฆษณาเผยแพร่ นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านเห็นด้วย เพราะเป็นข้อบังคับของกฎหมายอยู่แล้ว (พรบ.การพิมพ์ พ.ศ. 2485 มาตรา 19) ซึ่งผู้รับพิมพ์หรือผลิตสื่อสิ่งพิมพ์จะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม การขอความร่วมมือให้ผู้รับจ้างผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ รายงานหรือแจ้งหรือส่งสำเนาหลักฐานการรับจ้างผลิตสื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง หรือตัวอย่างสิ่งพิมพ์ ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจจะไม่ได้ผลหรือไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร และจะไม่ได้ข้อเท็จจริงทั้งหมด เพราะการรับจ้างผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ให้แก่ผู้สมัคร เป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้สมัครกับผู้รับจ้าง จึงไม่มีความจำเป็นหรือสิ่งจูงใจใดๆ ที่จะรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถูกต้องและครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายกำหนดให้ใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ในวงเงินจำกัด และในขอบเขตและวิธีการบางประการที่จำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการที่จะควบคุม และตรวจสอบ การใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร เพื่อให้ทราบว่าผู้สมัครได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งจากผู้ให้สัมภาษณ์ หลายท่าน ซึ่งพอจะสรุปประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจได้ดังนี้ :

1. ควรจับตาตรวจสอบ หรือเก็บหลักฐานต่าง ๆ ในการหาเสียงของผู้สมัคร เฉพาะผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือประจำเขตเลือกตั้ง เห็นว่าคะแนนนิยมสูง และมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง ไม่เกิน 3 อันดับแรก ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อประหยัด และเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ

2. ควรตรวจสอบหรือเก็บหลักฐานการใช้สื่อหาเสียง เฉพาะสื่อที่ต้องใช้จ่ายในการผลิตหรือจัดทำสูง และมีจำนวนไม่มากนัก ค่อนข้างเห็นได้ชัดเจน ตรวจนับและเก็บหลักฐาน (ถ่ายรูป)ได้ เช่นแผ่นป้ายขนาดใหญ่ (Cutout) เป็นต้น

3. กรณีการใช้หน่วยโฆษณาเคลื่อนที่ โดยใช้รถยนต์ติดป้ายโฆษณา วิ่งเป็น ขบวนการหาเสียง ควรให้ผู้สมัคร ติด Sticker หรือแผ่นป้ายรับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสียก่อน ทั้งนี้เพื่อควบคุมปริมาณการใช้รถยนต์ ซึ่งเป็นเครื่องมือหาเสียงที่มีค่าใช้จ่ายสูง

4. ควรกำหนดราคาประเมินของสื่อ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่ต้องซื้อ หรือเช่าไว้ ใช้ในการรณรงค์หาเสียง รวมทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานช่วยหาเสียง และประกาศให้ทราบโดยทั่วไป ในแต่ละจังหวัด หรือเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้สมัครหรือประชาชนทั่วไปจะได้ทราบ และช่วยสอดส่องดูแล โดยใช้ราคาประเมินเป็นบรรทัดฐาน

**ข้อเสนอแนะ
เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

**Recommendations
Presented to
The Election Commission of Thailand**