

**เจตนาธรรมณ์และข้อเท็จจริงของการใช้เงินกองทุนเพื่อการพัฒนา
พรรคการเมือง: ศึกษากรณีพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร***
**Intention and Reality of the Operation of Fund for the
Development of Political Parties: A Study of Political Parties
without Members of Parliament**

อมฤต วุ่นพุลสมบัติ**

รศ.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์***

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเจตนาธรรมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตลอดจนการจัดสรรเงินและการตรวจสอบการใช้เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งใช้การพรรณนาและการวิเคราะห์ควบคู่กัน ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยคือข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เป็นไปตามเจตนาธรรมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมทั้งยังไม่ได้แสดงบทบาทของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความเข้มแข็ง แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในหลายๆ ด้านเป็นเวลาต่อเนื่องนับสิบปีก็ตาม แต่พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเองได้

คำสำคัญ: กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจตนาธรรมณ์ ข้อเท็จจริง

* บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นิสิตปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*** รองศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

Abstract

The objectives of this research were to study the intention of the operation of fund for the development of political parties, including the allocation of fund and monitoring the use of fund for the development of political parties. The role and activities of political parties without members of parliament in relation to the spending supported by the government were also examined. This qualitative research analyzed the data by employing the descriptive and analytical methods. The data used in this study were from documents and interviews. The research found that spending of political parties without members of parliament was not in accordance with the intention of the fund for the development of political parties, including the probable role of political parties in a democracy. Moreover, the political parties without members of parliament were not yet strong. Although they had been supported by the state in many ways for decades, but these parties had not yet been developed as the political institutions that were strong enough to continue political activities on their own.

Keywords: political party development fund, political party without members of parliament, intention, reality

บทนำ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้น มีการให้ความสำคัญกับบทบาทของพรรคการเมืองอย่างมาก ด้วยการให้ความสำคัญสนับสนุนพรรคการเมืองทั้งด้านการจัดตั้งและด้านการเงิน การดำรงอยู่ของพรรค แม้พรรคจะไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม รวมถึงการสนับสนุนให้พรรคมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมด้านอื่นนอกเหนือจากการเลือกตั้ง และการสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีรากฐานจากประชาชน

การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงอยู่ได้นั้น เพราะการยุบเลิกพรรคการเมืองที่ไม่ส่งหรือไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการขัดกับวิถีประชาธิปไตยและหลักการเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคเหล่านี้สามารถ

1. ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้านอื่นนอกเหนือจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ ความมีบทบาททางการเมืองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ไม่ใช่มีกิจกรรมเฉพาะช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น เช่น การเผยแพร่แนวนโยบายของพรรค, การสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย ประชาชนสามารถร่วมกิจกรรม, เลือกพรรคที่ตนต้องการ และจัดตั้งสาขาพรรคได้

3. ให้เป็นพรรคมวลชนที่มีรากฐานมาจากประชาชน และเพื่อเป็นการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา พรรคการเมืองนั้นจัดตั้งได้ง่ายขึ้น ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่มีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละครั้งเพียงไม่กี่พรรคเท่านั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคขนาดเล็ก ก็จะส่งผู้สมัครจำนวนไม่มากนัก และก็ไม่ได้รับเลือก ทำให้มีหลายพรรคที่ยุบเลิกพรรคไป

นอกจากการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ง่าย จนทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากแล้ว การปฏิรูปการเมืองก็ทำให้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ จึงเกิดเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกมากนัก หรือบางพรรคไม่เคยได้รับการบริจาคเงินเลย การมีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการช่วยเหลือในเรื่องการเงินให้กับพรรคการเมืองที่สามารถที่จะมีทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างคล่องตัวมากขึ้นในระดับหนึ่ง การที่พรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจึงทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มนายทุนที่หวังจะใช้พรรคการเมืองที่ตนให้เงินสนับสนุนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

การจัดสรรเงินสนับสนุนโดยรัฐให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคผ่านทางกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ก็จะจัดสรรให้ตามโครงการและแผนงานของพรรค รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่พรรคเสนอมาน ซึ่งแต่ละพรรคก็จะได้รับเงินแตกต่างกันไปตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดไว้ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 - 2553 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้จัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองไปแล้ว 68 พรรคเป็นเงิน 2,271,824,405.16 บาท (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, 2554: 51-53) โดยจำนวนพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนนั้นเป็นพรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ซึ่งบางพรรคได้รับเงินสนับสนุนไปแต่ก็ไม่เห็นดำเนินกิจกรรมหรือประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งเลย จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐที่ต้องคอยสนับสนุนพรรคการเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะพรรคที่จัดตั้งมานานแล้ว อย่างเช่น พรรคคนขอปลดหนี้ ที่จัดตั้งมานานกว่า 10 ปีแล้ว ได้รับเงินสนับสนุนตั้งแต่จัดตั้งพรรคไปทั้งสิ้น 87,276,631.62 บาท แต่ก็ยังไม่เคยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแม้แต่ครั้งเดียว และก็ไม่มียุทธศาสตร์ทางการเมืองที่ส่งเสริมประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจนเลย เช่นเดียวกับอีกหลายๆ พรรคที่จัดตั้งมานานเกิน 10 ปีแล้ว ได้แก่ พรรคกสิกรไทย ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว 8,467,628.67 บาท, พรรคชีวิตที่ดีกว่า 5,640,457.80 บาท, พรรคสยาม 1,789,236.60 บาท จึงน่าสนใจ

ที่จะศึกษาว่า พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จัดตั้งมานานแล้วนี้ มีการนำเงินที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐไปดำเนินกิจกรรมใดบ้าง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองหรือไม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และแนวคิดของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมถึงการจัดสรรเงินและการตรวจสอบการใช้จ่ายของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical methods) ควบคู่กันไป ทั้งนี้โดยการอาศัยข้อมูลที่เก็บรวบรวมจาก 2 ส่วนหลัก คือข้อมูลจากเอกสาร (documents) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interviews)

1. ข้อมูลจากเอกสาร แบ่งได้เป็น

ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (primary document) ได้แก่ เอกสารทางกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541, รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เอกสารจากหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น เอกสารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เอกสารของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงเอกสารของพรรคการเมืองที่จัดทำและเผยแพร่, ระเบียบข้อบังคับและนโยบายของพรรคการเมือง และรายงานการดำเนินงานประจำปีของพรรคการเมือง

ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (secondary document) ได้แก่ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ และวิทยานิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่างๆ เช่น เว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เว็บไซต์ของพรรคการเมือง เป็นต้น

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) มุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นกรณีในการเลือกผู้ที่จะสัมภาษณ์ โดยกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์อาจจำแนกได้ตามสถานะและบทบาทอันได้แก่ หัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคที่เป็นกรณีศึกษา

ประชากรในการวิจัย

การเลือกพรรคการเมืองที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ เน้นเลือกพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ความสำคัญกับอายุของพรรคเป็นสำคัญ ซึ่งจะเลือกพรรคการเมืองที่จัดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และจัดตั้งมานานเกินกว่า 10 ปี จำนวน 4 พรรค อันได้แก่

พรรคคนขอปลดหนี้	จัดตั้งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541
พรรคกสิกรไทย	จัดตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542
พรรคชีวิตที่ดีกว่า	จัดตั้งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542
พรรคสยาม	จัดตั้งเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

แนวความคิดการวิจัย

แนวความคิดการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดต่างก็ประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทางการเมืองทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีศักยภาพในการระดมเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการดำเนินกิจการทางการเมือง ซึ่งความเสมอภาคทางการเมืองเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีระบบการปกครองของระบอบประชาธิปไตยจึงแสวงหาแนวทางหรือมาตรการในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง เพื่อใช้ดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องซึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค่าเช่าสำนักงาน ค่าโฆษณา ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าพรรคการเมืองจะได้แสวงหาเงินอุดหนุนจากกลุ่มธุรกิจหรือประชาชนแล้ว แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะหาเงินมาสนับสนุนการดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องและเท่าเทียมกับพรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการระดมทุนได้มากกว่า

การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน หากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในบางประเทศจึงมีกฎหมายที่ให้รัฐให้เงินสนับสนุนเพื่อให้พรรคใช้ในการเลือกตั้ง หรือขยายรวมไปถึงเงินที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคด้วย (อุดม รัฐอมฤต, 2546: 14-15)

สำหรับประเทศไทย พรรคการเมืองในยุคแรกๆ นั้นไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากค่าสมาชิกหรือค่าบำรุง เพราะในทางปฏิบัติผู้ที่ให้เงินสนับสนุน

กิจการของพรรคการเมืองจะได้แก่ สมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจในทางการเงินที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหารของพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นอำนาจของพรรคจึงขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็กๆ ที่เป็นผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองขาดความเป็นองค์กรของมหาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยได้ก่อตัวพัฒนาอย่างเป็นลำดับ ซึ่งเหตุผลสนับสนุนในการให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง มีดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547: 7)

1. การให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองจะเป็นการพัฒนาองค์กรและการบริหารงานของพรรคการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพ หากพรรคการเมืองเปรียบเสมือนบริษัทเอกชนหรือองค์กรของรัฐจึงจำเป็นต้องมีปัจจัยในการบริหารงานรวมถึงการจัดองค์กรทางการบริหารของพรรคให้มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองที่มีเงินทุนมากหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากอาจมีเงินสำหรับบริหารพรรคจากกลุ่มผู้สนับสนุนหรือเก็บจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรค ส่วนพรรคที่ขาดเงินทุนสนับสนุนหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยก็จะมีปัญหาเรื่องเงินทุนสำหรับใช้ในการบริหารพรรคงานบริหารภายในพรรคคงมีได้มีเพียงแต่ค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน เช่น บุคลากร วัสดุสำนักงาน ค่าเช่าสถานที่ ค่าบำรุงรักษาสำนักงาน แต่ยังไม่รวมถึงการจัดระบบข้อมูลหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อช่วยเหลือการทำกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ดังนั้นการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของรัฐจะช่วยให้ทุกพรรคการเมืองสามารถจัดระบบการบริหารพรรคให้มีประสิทธิภาพได้

2. พรรคการเมืองไทยมักจะถูกวิจารณ์เสมอว่า ขาดกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการเผยแพร่แนวนโยบายของพรรค กิจกรรมที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย กิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากการขาดเงินทุนในการทำกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น หากพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคขนาดเล็ก ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐก็จะสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้

3. การทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคแบบมวลชน (Mass Party) ได้จะต้องมีการจัดตั้งสาขาและสมาชิกพรรคพอสมควร แต่มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคที่จะทำได้หรือทำได้ทั่วทุกแห่ง เพราะขาดงบประมาณในการจัดตั้งสาขาพรรค

4. จะทำให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้น โดยสามารถอ้างได้ว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองมาจากเงินภาษีของประชาชน

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ทั้งตะวันตกและไทยได้นำเสนอไว้ อาทิเช่น Maurice Duverger (1972), Kay Lawson (1980), ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2524), ลิขิต ชีรเวคิน (2541), อุดม รัฐอมฤต (2546) ผู้วิจัยสามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองได้ว่า พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยควรมีบทบาทและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน สนับสนุนให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคและคัดสรรตัวแทนพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง และรณรงค์ให้ประชาชนสนับสนุนพรรค พรรคการเมืองต้องคอยรวบรวมปัญหาและความต้องการต่างๆ ของประชาชนเพื่อเสนอให้เกิดเป็นนโยบายต่อไป ต้องประสานประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม และต้องสร้างบุคคลให้เป็นผู้นำทางการเมืองได้ นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลได้ด้วย

ผลการวิจัย

เจตนารมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

การปฏิรูปการเมืองไทยในปี พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการเงินของพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 ได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ได้แก่ การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 56 จึงได้บัญญัติให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรของเงินทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง โครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองเสนอขอรับเงินสนับสนุนรวมถึงการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544: 1)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (1) และ (3) ได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

1. กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นรูปแบบหนึ่งของการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนและพัฒนาพรรคการเมือง โดยในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลกองทุนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งก็คือ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่แทน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยต้องการสนับสนุนการดำเนินการของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การบริหารพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง
2. การสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง
3. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ของพรรคการเมืองตามอุดมการณ์นโยบายแนวทางของแต่ละพรรคการเมือง
4. ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง
5. กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจึงได้กำหนดแผนงานดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขึ้นเพื่อใช้จัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองต้องจัดทำโครงการตามแผนงานเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
6. แผนงานการบริหารพรรคการเมือง
7. แผนงานการบริหารสาขาพรรคการเมือง
8. แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่ม
9. แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (ในกรณีปีนั้นมีการเลือกตั้ง)
10. แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

การใช้เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางสรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542 – 2555

ลำดับที่	ชื่อพรรคการเมือง	งบประมาณทั้งสิ้น 2542 – 2555 (บาท)
1	คนขอปลดหนี้	88,654,631.62
2	กสิกรไทย	9,826,188.67
3	ชีวิตที่ดีกว่า	6,294,897.80
4	สยาม	1,789,236.60

*แสดงรายละเอียดเฉพาะพรรคการเมืองที่ทำการศึกษา

1. พรรคคนขอปลดหนี้

ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ตั้งแต่ก่อตั้งพรรคมีสมาชิกและสาขาพรรคเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี พ.ศ. 2550 มีสาขาพรรคถึง 202 สาขา และมีสมาชิกพรรค 700,836 คน แต่เมื่อปี พ.ศ. 2551 สมาชิกและสาขาพรรคก็ได้ลดลง โดยมีสมาชิกลดลงเหลือ 326,521 คน และสาขาเหลือเพียง 13 สาขา จนถึงปัจจุบันเหลือสาขาพรรคเพียง 4 สาขา มีสมาชิก 326,905 คน ซึ่งนายทะเบียนพรรคได้ให้สัมภาษณ์ว่า เมื่อปี 2550 มีระบบตรวจสอบความซื่อซ้นของสมาชิกพรรค โดยหนึ่งคนจะเป็นสมาชิกได้เพียงพรรคเดียว ทำให้สมาชิกพรรคเราลดลงไปมาก ส่วนสาขาพรรคที่ตอนนี้เหลือ 4 สาขา เพราะเมื่อก่อนมี 200 กว่าสาขาดูแยๆ และเมื่อก่อนมีสาขาจำนวนมาก ก็จะได้รับเงินสนับสนุนมาก แต่กฎหมาย

ปัจจุบันไม่ได้นำจำนวนสมาชิกและสาขามาคิดคำนวณการจัดสรรเงิน (อภิชาติวรวิทย์ ศรีอารวงศา, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2555)

การดำเนินกิจกรรมของพรรคคนขอปลดหนี้ตามแผนงานและโครงการในช่วงที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะเดียวกันทุกๆปี นั่นคือ การบริหารพรรคและสาขาพรรคจะเป็นการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานในสำนักงาน และค่าเช่าสำนักงาน และบางปียังมีค่าเอกสารและวัสดุภัณฑ์ต่างๆ ส่วนในช่วงที่จะมีการเลือกตั้งก็จะมีการพิมพ์เอกสารนโยบายพรรค และโปสเตอร์แนะนำพรรคและนโยบายต่างๆ ไว้แจกเพื่อประชาสัมพันธ์พรรคด้วย

ส่วนการประชุมใหญ่ของพรรคก็มีการจัดประชุมทุกปีตามระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ได้กำหนดไว้

การส่งเสริมสมาชิกพรรคได้มีการจัดอบรมแกนนำพรรคและสมาชิกพรรคเพื่อชี้แจงนโยบายและระเบียบต่างๆ ให้สมาชิกได้รับทราบ รวมถึงมีการอบรมสัมมนาให้ความรู้บ้างในบางปี ซึ่งการดำเนินกิจกรรมนี้มักจะจัดที่จังหวัดสุโขทัยหรือจังหวัดนครพนมซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสมาชิกมากพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมได้ ด้านแผนการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนนั้นเป็นลักษณะของการจัดทำวารสารหรือหนังสือนโยบายพรรคแจกจ่ายแก่ประชาชนเพื่อประชาสัมพันธ์พรรค

2. พรรคกสิกรไทย

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีนายจำลอง คำสิม เป็นหัวหน้าพรรค การดำเนินกิจกรรมในแผนงานบริหารพรรคกสิกรไทยนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในการจ้างบุคลากรและค่าเช่าสำนักงานใหญ่ รวมถึงการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรค นอกจากนั้นก็จะเป็นเพียงการพบปะพูดคุยกันธรรมดา

แผนงานส่งเสริมสมาชิกพรรคและหาสมาชิกเพิ่ม และแผนงานการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดพิมพ์วารสารและนโยบายพรรค และมีการอบรมสัมมนาสมาชิกพรรคในประเด็นทางการเมืองต่างๆ และไปจัดในชุมชนต่างๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์พรรค แต่ในบางปีก็ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมในด้านนี้เลย สมาชิกพรรคในปัจจุบันมี 8,715 คน และมีสาขาพรรคเหลือเพียง 4 สาขา โดยจากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า ในช่วงแรกพรรคก็หาสมาชิกให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อครบตามกำหนดแล้วก็ไม่หาสมาชิกเพิ่มเลย และสาขาพรรคก็ลดลงเพราะค่าใช้จ่ายสาขาพรรคสูง จึงลดลงให้เหลือภาคละ 1 สาขาตามกฎหมายกำหนด (จำลอง คำสิม, สัมภาษณ์, 19 กันยายน 2555)

3. พรรคชีวิตที่ดีกว่า

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542 โดยการดำเนินกิจกรรมของพรรคชีวิตที่ดีกว่าในช่วงแรกเป็นคำสาธตูปโมคและค่าจ้างบุคลากรของพรรค มีการจัดประชุมใหญ่ตามระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ส่วนการประชุมสาขาก็เป็นเพียงการพบปะทั่วไป ด้านแผนงานการให้ความรู้

ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปก็มีการจัดอบรมให้ความรู้ตามสถานที่ต่างๆ ปีละประมาณ 2 ครั้ง และยังมีการจัดพิมพ์นโยบายและข้อบังคับพรรคเพื่อเผยแพร่ด้วย แต่กิจกรรมเหล่านี้ได้ดำเนินการในช่วง 3-4 ปีแรกตั้งแต่ก่อตั้งพรรคเท่านั้น เพราะในปี 2545 พรรคชีวิตที่ดีกว่าถูกชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคไม่ได้ส่งคืนเงินที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยของกิจกรรมที่ไม่ได้ดำเนินการในปี 2544 กลับคืนกองทุนฯ โดยตามกฎหมายของกองทุนฯ แล้ว เงินสนับสนุนที่ได้รับนั้น จะให้เป็นรายปีตามแผนงานและโครงการของปีนั้นๆ มีระยะเวลาการใช้จ่ายภายในหนึ่งปีเท่านั้น ถ้าครบกำหนดระยะเวลาแล้วมีเงินเหลือจากการดำเนินกิจกรรมหรือบางกิจกรรมยังไม่ได้ดำเนินการในปีนั้น ก็จะต้องส่งเงินคืนกองทุนฯ แล้วจึงจะเสนอขอใหม่ได้ในปีถัดไป ไม่สามารถนำเงินไปใช้ข้ามปีได้ แต่พรรคชีวิตที่ดีกว่าเห็นว่า พรรคได้รับเงินสนับสนุนมาอย่างถูกต้องตามแผนงานและโครงการของพรรคที่เสนอไป เงินที่ได้รับมาจึงเป็นของพรรคโดยสมบูรณ์แล้ว ถ้าใช้จ่ายเหลือหรือยังไม่ได้ใช้จ่ายในบางกิจกรรม พรรคก็สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายต่อไปได้ เงินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของพรรคแล้ว ไม่จำเป็นต้องส่งคืนกองทุนฯ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กลายเป็นอคติความฟุ้งร้อระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคชีวิตที่ดีกว่ามาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ของอคติความฟุ้งร้อนี้

การดำเนินกิจกรรมในช่วงที่พรรคชีวิตที่ดีกว่ามีอคติความฟุ้งร้อจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก จากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า การดำเนินกิจกรรมจะดำเนินการที่สำนักงานใหญ่ เพราะสาขาพรรคก็ได้ยุบลงไปเยอะ เนื่องจากมีความยุ่งยากในการทำบัญชี และสมาชิกก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น เมื่อเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้วก็หยุดการหาสมาชิกเพิ่ม เพราะสมาชิกเยอะก็จะมีปัญหาเยอะ ในช่วงหลังนี้พรรคจะเน้นไปที่การต่อสู้ทางคดีความมากกว่า กิจกรรมที่จัดก็ออกค่าใช้จ่ายเอง จัดกันเองแบบง่าย แต่ก็ยังเป็นไปตามระเบียบของกองทุนฯ ถ้าเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้งก็ไม่นำเงินมาหาเสียงเอง แต่จะไปอัดเทปโทรทัศน์ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้ (วรรณวิทย์ ต้นติวิกรมย์, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2555)

4. พรรคสยาม

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยการดำเนินกิจกรรมของพรรคสยามในแต่ละปีจะเป็นการดำเนินการตามที่ระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกำหนดไว้เท่านั้น โดยตลอดระยะเวลาที่ก่อตั้งพรรคมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก โดยจากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า เมื่อพรรคหาสมาชิกได้ครบตามที่กฎหมายกำหนดคือมากกว่าห้าพันคนแล้ว ก็ไม่ได้มีการแสวงหาสมาชิกเพิ่มเลย ปัจจุบันพรรคสยามจึงมีสมาชิกเพียง 6,534 คน และสาขาพรรค 7 สาขา

แผนงานบริหารพรรคสยาม มีเพียงค่าใช้จ่ายอุปกรณ์สำนักงานเท่านั้น ไม่มีค่าเช่าสำนักงานใหญ่ เนื่องจากอยู่ร่วมกับที่อยู่อาศัย และไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำของพรรคจึงไม่มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

การจัดประชุมใหญ่พรรคได้มีการจัดทุกปีตามระเบียบ โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการประชุมเพื่อรับรองงบการเงินของพรรค ส่วนกิจกรรมด้านอื่นก็จะเป็นเพียงการพบปะพูดคุยกันของสมาชิกพรรค มีการจัดพิมพ์วารสารนโยบายและข้อบังคับพรรคเพื่อเผยแพร่ โดยหัวหน้าพรรคได้ให้สัมภาษณ์ในเรื่อง

การดำเนินกิจกรรมว่า กฎหมายกำหนดว่าต้องทำกิจกรรมอะไรบ้าง ก็ทำตามนั้น ส่วนเรื่องที่ประชุมพูดคุยกันก็เป็นไปตามนโยบายที่ได้แจ้งไว้ โดยผู้เข้าร่วมก็เป็นชาวบ้านทั่วไปที่เป็นสมาชิกพรรค ซึ่งเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมไปแล้วก็ไม่มียะไรเกิดขึ้น (เพ็ชร สายพานทอง, สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2555)

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางแสดงสถิติการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละครั้งของพรรคที่ทำการศึกษา

		คนขอปลดหนี้	กสิกรไทย	ชีวิตที่ดีกว่า	สยาม
6 ม.ค. 2544	บัญชีรายชื่อ	35	1	1	1
	แบ่งเขต	95	1	-	2
	รวม	130	2	1	3
6 ก.พ. 2548	บัญชีรายชื่อ	28	5	-	-
	แบ่งเขต	75	1	-	-
	รวม	103	6	-	-
23 ธ.ค. 2550	บัญชีรายชื่อ	80	-	-	-
	แบ่งเขต	219	5	-	10
	รวม	299	5	-	10
3 ก.ค. 2554	บัญชีรายชื่อ	10	2	4	-
	แบ่งเขต	12	-	1	1
	รวม	22	2	5	1

การสนับสนุนเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ก็เพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ซึ่งกิจกรรมอย่างหนึ่งที่สำคัญของพรรคการเมืองก็คือการส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่พรรคการเมืองที่ทำการศึกษาก่อตั้งขึ้นจนถึงปัจจุบัน มีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นแล้ว 4 ครั้ง โดยพรรคคนขอปลดหนี้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกครั้ง โดยในการเลือกตั้งปี 2544 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 130 คน ปี 2548 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 103 คน ปี 2550 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 299 คน และปี 2554 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 22 คน

พรรคกสิกรไทย ส่งผู้สมัครครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 ส่งผู้สมัครเพียง 2 คน ปี พ.ศ. 2548 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 6 คน ปี พ.ศ. 2550 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 5 คน และปี พ.ศ. 2554 ส่งผู้สมัครเพียง 2 คน

พรรคชีวิตที่ดีกว่า ส่งผู้สมัครครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 เพียง 1 คนเท่านั้น จากนั้นก็ได้ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548 และ 2550 มาส่งอีกครั้งในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 จำนวนทั้งสิ้น 5 คน ส่วนพรรคสยามส่งผู้สมัครครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550 จำนวน 10 คน และปี พ.ศ. 2554 ส่งผู้สมัครเพียง 1 คน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาแนวความคิด วัตถุประสงค์ การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองพบว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีเจตนาที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มั่นคง สามารถพัฒนาไปเป็นสถาบันทางการเมืองได้ โดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดเวลา ไม่ใช่เฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อเป็นการสร้างให้พรรคพรรคได้รับความนิยม ความศรัทธา และมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในระยะยาว ซึ่งแต่ละพรรคต้องจัดทำแผนงานดำเนินกิจกรรมในแต่ละปี และรายงานการดำเนินกิจกรรมด้วย

ทั้งนี้ แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่มมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นพรรคมวลชน (Mass Party) โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป มีเป้าหมายเพื่อให้พรรคการเมืองขยายบทบาทในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยผ่านการดำเนินงานของพรรค และแผนงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีเป้าหมายเพื่อให้พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มตามความสนใจของตนเอง ซึ่งจะขยายไปสู่การรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อขยายฐานมวลชนของพรรคอีกทางหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544: 14-16) การกำหนดให้มีกิจกรรมเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น แต่พรรคการเมืองควรมีบทบาทด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การขยายฐานสมาชิก การให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชน การจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับพรรค

การศึกษาการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองพบว่า พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถนำเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ โดยการบริหารพรรค ก็เป็นเพียงการนำเงินมาใช้จ่ายค่าเช่าสำนักงาน และค่าจ้างบุคลากรเท่านั้น บางพรรคก็ไม่ได้มีการบริหารพรรคไปในทางที่ดี คือ สำนักงานใหญ่ของพรรคอยู่รวมกับที่อยู่อาศัย ไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเลย ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำให้แก่พรรค บางพรรคก็มีเจ้าหน้าที่เพียงหนึ่งหรือสองคนเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ด้านบัญชี ที่จะต้องทำบัญชีรายงานคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรค การบริหารพรรคให้มีความเข้มแข็งจึงเป็นไปได้ยาก เพราะแค่เพียงศูนย์กลางของพรรคอย่างสำนักงานใหญ่ก็ยังไม่มีความมีประสิทธิภาพเพียงพอ

การจัดกิจกรรมในการส่งเสริมและให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปของพรรคนั้นจากการศึกษาพบว่า พรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มาก การจัดกิจกรรมของพรรคจะเน้นที่แกนนำพรรคและสมาชิกพรรคเป็นหลัก ยังไม่เน้นที่ประชาชนทั่วไป ส่วนกิจกรรมระดับสาขาพรรคนั้นก็ยังไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่จัดโดยสำนักงานใหญ่เป็นหลัก นอกจากนี้ทุกพรรคยังมีกิจกรรมการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนอีกอย่างคือการพิมพ์วารสารนโยบายพรรคเพื่อแจกจ่ายแก่สมาชิก ซึ่งบางพรรคมี

การจัดพิมพ์ทุกปีรวมแล้วหลายแสนเล่ม เพราะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการได้ง่ายกว่ากิจกรรมอื่นๆ และกองทุนฯก็มีเงินสนับสนุนในส่วนนี้ให้ ทุกพรรคจึงมีโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนส่วนนี้มาใช้แทบทุกปี

การจัดอบรมสัมมนาเป็นกิจกรรมที่ทุกพรรคจัดทำเป็นโครงการและขอเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทุกปี ซึ่งการจัดกิจกรรมประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะจัดไม่ใหญ่มาก เพราะมีงบประมาณจำกัด เป็นเหมือนการประชุมใหญ่ มีแกนนำพรรคมาชี้แจง หรือมีการเชิญวิทยากรมาบรรยายเท่านั้น สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้เข้าร่วม ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมมากนัก

การบริหารสาขาและการหาสมาชิกเพิ่มของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งได้ เพราะสาขาพรรคไม่มั่นคงถาวร มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และสถานที่ตั้งสาขาพรรคส่วนใหญ่ก็เป็นที่เดียวกันกับที่อยู่อาศัยของสมาชิกพรรค จึงไม่มีการบริหารจัดการที่เป็นสัดส่วนและเหมาะสม ทุกพรรคมีการยุบเลิกไปของสาขาพรรค เพราะมีปัญหาด้านการเงิน การจัดทำบัญชี และดูแล อีกทั้งพรรคยังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้สาขาพรรคโดยการให้เป็นตัวแทนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคได้ กิจกรรมทุกอย่างสำนักงานใหญ่จะเป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมในระดับสาขาพรรคจึงไม่เกิดขึ้น ส่วนการหาสมาชิกเพิ่มนั้น ทุกพรรคไม่มีการแสวงหาสมาชิกพรรค เพื่อมาเป็นฐานสนับสนุนพรรคเพิ่ม เมื่อพรรคสามารถหาสมาชิกได้ครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว นั่นคือต้องมากกว่าห้าพันคน ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์แล้ว พรรคก็จะไม่สนใจที่จะหาสมาชิกเพิ่มอีก เพราะพรรคเห็นว่าการมีสมาชิกจำนวนมากจะเกิดปัญหายุ่งยากในเรื่องของเอกสาร และการมีจำนวนมากก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร ไม่ได้รับเงินสนับสนุนมากขึ้น ทุกพรรคจึงไม่ได้จัดกิจกรรมที่เน้นการเพิ่มสมาชิกพรรคเลย

ในด้านบทบาทของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็มีเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองด้วย แต่จากการศึกษาพบว่า มีเพียงพรรคคนขอปลดหนี้พรรคเดียวเท่านั้นที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกครั้งตั้งแต่ก่อตั้งพรรคมา ส่วนพรรคอื่นๆ นั้น ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่า ไม่มีงบประมาณเพียงพอ ถ้าสมาชิกพรรคต้องการจะลงสมัครก็ต้องออกค่าใช้จ่ายเอง ยกเว้นในการเลือกตั้งปี 2554 ที่ทุกพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใหม่ นั้น ถ้าพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไปก็จะไม่สามารถเสนอโครงการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ ทำให้ทุกพรรคต้องส่งผู้สมัครเพื่อจะได้มีสิทธิ์ขอรับเงินจากกองทุนฯ มาใช้ต่อได้ แต่ก็ไม่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคเหล่านี้จึงไม่ได้มีบทบาทในการสรรหาบุคคลสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคและคัดสรรตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งยังไม่มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังทางการเมืองในการรวบรวมพลังเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองของตนได้

จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่า แผนงานและโครงการส่วนใหญ่ของพรรคการเมืองจะระบุไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีการวางแผนการดำเนินการในระยะยาว ส่วนใหญ่จะทำโครงการเป็นรายปี จึงไม่เกิดการพัฒนาความต่อเนื่องของโครงการ ทำให้ผลที่ออกมาไม่ค่อยเกิดประโยชน์ขึ้นเลย

ดังนั้น พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงไม่เกิดการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของกองทุนฯ ที่มุ่งหวังไว้ได้ รวมทั้งยังไม่ได้แสดงบทบาทของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น

พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความเข้มแข็ง แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในหลายๆ ด้านเป็นเวลาต่อเนื่องนับสิบปีก็ตาม แต่พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเองได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้การนำเงินไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้น เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองมากขึ้น และควรมีการกำหนดมาตรการการจัดสรรเงินให้กับพรรคการเมือง เช่นการกำหนดกรอบระยะเวลาการให้เงินสนับสนุนพรรค หรือประเมินการดำเนินกิจกรรมของพรรคเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินกองทุนฯ ครึ่งต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองมีความตื่นตัวในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น และคำนึงถึงประสิทธิภาพของการใช้เงินมากขึ้น
2. กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองควรให้ความสำคัญกับสาขาพรรคมากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดง่ายง่ายจนเกินไป เพราะสาขาพรรคเป็นส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน อีกทั้งควรมีการกำหนดกิจกรรมให้สาขาพรรคต้องดำเนินการ เพื่อให้สาขาพรรคได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยในกลุ่มประชากรอื่นๆ เช่น เปรียบเทียบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเปรียบเทียบพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมานานกับพรรคการเมืองที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมา เป็นต้น
2. ควรมีการวิจัยถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษาว่าการที่พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพัฒนาพรรคให้เข้มแข็งได้นั้น เกิดจากปัจจัยใดบ้าง

บรรณานุกรม

- กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. 2554. **รายการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2553.** กรุงเทพฯ : มปป.
- กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. 2555. **รวมเงินสนับสนุนพรรคปี 2542 ถึงปัจจุบัน.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.ect.go.th/download.php?Province= fdp&SiteMenuID=10028>. (วันที่เข้าถึง 17 ธันวาคม 2555).
- คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. 2553. **คู่มือการจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองประจำปี 2554 เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (อัดสำเนา)
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. 2544. **คู่มือการปฏิบัติงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ : บ้านสวนการพิมพ์.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. 2547. **รายงานการวิจัย การประเมินผลพัฒนาการของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- จำลอง ดำสิม. **หัวหน้าพรรคคสทไทย. สัมภาษณ์,** 19 กันยายน 2555.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2550. **รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี 2549.** กรุงเทพฯ : หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2552. **รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี 2550.** กรุงเทพฯ : หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2545. **รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2542-2543.** กรุงเทพฯ : บ.เอส ทู อาร์ท จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2546. **รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2544.** กรุงเทพฯ : บ.เอ.เอ็ม.พี.มาร์เก็ตติ้ง จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2548. **รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2545-2546.** กรุงเทพฯ : บ.พี.เอ.สีฟวิง จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2549. **รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2547.** กรุงเทพฯ : บ.ไร่ไทยเพลส จำกัด.
- ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2550. **รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548.** กรุงเทพฯ : บ.ไทยยูเนียนกราฟิกส์ จำกัด.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. 2547. **การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐและการควบคุมเงินบริจาค: การปรับปรุงระบบของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน.** วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 34 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน.

เพชร สายพานทอง. หัวหน้าพรรคสยาม. **สัมภาษณ์,** 23 สิงหาคม 2555.

วรชวฤทธิ์ ตันติภิรมย์. หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า. **สัมภาษณ์,** 3 กันยายน 2555.

อภิชาติวรวิทย์ ศรีอารวงศา. นายทะเบียนพรรคคนขอปลดหนี้. **สัมภาษณ์,** 22 สิงหาคม 2555.

อุดม รัฐอมฤต. 2546. **การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.