

เจตนารมณ์และข้อเท็จจริงของการใช้เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษากรณีพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อมฤต วุฒิสถมนบดี*

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมถึงการจัดสรรเงินและการตรวจสอบการใช้เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การพรรณนาและวิเคราะห์ควบคู่กันไป ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย คือข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมทั้งยังไม่ได้แสดงบทบาทของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความเข้มแข็ง แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในหลายๆ ด้านเป็นเวลาต่อเนื่องนับสิบปีก็ตาม แต่พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเองได้

คำสำคัญ: กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์, ข้อเท็จจริง

บทนำ

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

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา พรรคการเมืองนั้นจัดตั้งได้ง่ายขึ้น ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่มีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละครั้งเพียงไม่กี่พรรคเท่านั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคขนาดเล็ก ก็จะส่งผู้สมัครจำนวนไม่มากนัก และก็ไม่ได้รับเลือกทำให้มีหลายพรรคที่ยุบเลิกพรรคไป

นอกจากการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ง่าย จนทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากแล้ว การปฏิรูปการเมืองก็ทำให้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ จึงเกิดเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งมีความสำคัญ

ต่อพรรคการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกมากนัก หรือบางพรรคไม่เคยได้รับการบริจาคเงินเลย การมีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการช่วยเหลือในเรื่องการเงินให้กับพรรคการเมืองที่สามารถที่จะมีทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างคล่องตัวมากขึ้นในระดับหนึ่ง การที่พรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจึงทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มนายทุนที่หวังจะใช้พรรคการเมืองที่ตนให้เงินสนับสนุนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

การจัดสรรเงินสนับสนุนจากภาครัฐให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคผ่านทางกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ก็จะจัดสรรให้ตามโครงการและแผนงานของพรรค รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่พรรคเสนอมานำ ซึ่งแต่ละพรรคก็จะได้รับเงินแตกต่างกันไปตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดไว้ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2555 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้จัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองไปแล้ว 81 พรรคเป็นเงิน 2,503,522,208.32 บาท (คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, 2555: 51-53) โดยจำนวนพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนนั้นเป็นพรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ซึ่งบางพรรคได้รับเงินสนับสนุนไปแต่ก็ไม่เห็นดำเนินกิจกรรมหรือประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งเลย จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐที่ต้องคอยสนับสนุนพรรคการเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะพรรคที่จัดตั้งมานานแล้ว อย่างเช่น พรรคไทยเป็นไท ที่จัดตั้งมานานกว่า 10 ปีแล้ว ได้รับเงินสนับสนุนตั้งแต่จัดตั้งพรรคไปทั้งสิ้น 88,654,631.62 บาท แต่ก็ยังไม่เคยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแม้แต่ครั้งเดียว และก็ไม่มียุทธศาสตร์ทางการเมืองที่ส่งเสริมประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนเลย เช่นเดียวกับอีกหลายๆ พรรคที่จัดตั้งมานานเกิน 10 ปีแล้ว ได้แก่ พรรคกสิกรไทย ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว 9,826,188.67 บาท, พรรคชีวิตที่ดีกว่า 6,294,897.80 บาท และพรรคสยาม 1,789,236.60 บาท จึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่า พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จัดตั้งมานานแล้วนี้ มีการนำเงินสนับสนุนจากภาครัฐไปดำเนินกิจกรรมใดบ้าง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองหรือไม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และแนวคิดของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมถึงการจัดสรรเงินและการตรวจสอบการใช้เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical methods) ควบคู่กันไป ทั้งนี้โดยการอาศัยข้อมูลที่เก็บรวบรวมจาก 2 ส่วนหลัก คือ 1) ข้อมูลจากเอกสาร (Documents) ได้แก่ เอกสารทางกฎหมาย เอกสารจากหน่วยงานราชการ เอกสารของพรรคการเมือง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่างๆ และ 2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews) โดย

ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interviews) มุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ศึกษา

ประชากรในการวิจัย

การเลือกพรรคการเมืองที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งเน้นพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ความสำคัญกับอายุของพรรคเป็นสำคัญ ซึ่งจะเลือกพรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และจัดตั้งมานานเกินกว่า 10 ปี จำนวน 4 พรรค อันได้แก่

1. พรรคไทยเป็นไท จัดตั้งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541
2. พรรคกสิกรไทย จัดตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542
3. พรรคชีวิตที่ดีกว่า จัดตั้งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542
4. พรรคสยาม จัดตั้งเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

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 ได้บัญญัติให้กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นรูปแบบหนึ่งของการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยต้องการสนับสนุนการดำเนินการของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งประกอบไปด้วย 1) การบริหารพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง 2) การสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง 3) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ของพรรคการเมืองตามอุดมการณ์นโยบายแนวทางของแต่ละพรรคการเมือง และ 4) ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2556: 20)

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจึงได้กำหนดแผนงานดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขึ้นเพื่อใช้จัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองต้องจัดทำโครงการตามแผนงานเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง อันได้แก่ แผนงานการบริหารพรรคการเมือง, แผนงานการบริหารสาขาพรรคการเมือง, แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่ม, แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (ในกรณีปีนั้นมีเลือกตั้ง) และแผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้หวังว่า การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองของไทยให้พัฒนาไปความเป็นสถาบันทางการเมือง โดยที่พรรคการเมืองสามารถดำรงเจตนารมณ์ และอุดมการณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างมั่นคงตลอดไป

บทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. พรรคไทยเป็นไท (คนขอปลดหนี้)

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 ซึ่งนายทะเบียนพรรคได้ให้สัมภาษณ์ว่า เมื่อปี 2550 มีระบบตรวจสอบความซื่อสัตย์ของสมาชิกพรรค โดยหนึ่งคนจะเป็นสมาชิกได้เพียงพรรคเดียว ทำให้สมาชิกพรรคเราลดลงไปมาก ส่วนสาขาพรรคที่ตอนนี้เหลือ 4 สาขา เพราะเมื่อก่อนมี 200 กว่าสาขาดูแลยาก และเมื่อก่อนมีสาขาเยอะ ก็จะมีเงินสนับสนุนเยอะ แต่กฎหมายปัจจุบันไม่ได้นำจำนวนสมาชิกและสาขามาคิดคำนวณการจัดสรรเงิน (อภิชาติทวีวิทย์ ศรีอรวงศา, สัมภาษณ์: 22 ธันวาคม 2555)

การดำเนินกิจกรรมของพรรคไทยเป็นไทตามแผนงานและโครงการในช่วงที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะเดียวกันทุกๆ ปี นั่นคือ การบริหารพรรคและสาขาพรรคจะเป็นการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานในสำนักงาน และค่าเช่าสำนักงาน และบางปียังมีค่าเอกสารและวัสดุภัณฑ์ต่างๆ ส่วนในช่วงที่จะมีการเลือกตั้งก็จะมีการพิมพ์เอกสารนโยบายพรรค และโปสเตอร์แนะนำพรรคและนโยบายต่างๆ ไว้แจกเพื่อประชาสัมพันธ์พรรคด้วย ส่วนการประชุมใหญ่ของพรรคก็มีการจัดประชุมทุกปีตามระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ได้กำหนดไว้

การส่งเสริมสมาชิกพรรคได้มีการจัดอบรมแกนนำพรรคและสมาชิกพรรคเพื่อชี้แจงนโยบายและระเบียบต่างๆ ให้สมาชิกได้รับทราบ รวมถึงมีการอบรมสัมมนาให้ความรู้บ้างในบางปี ซึ่งการดำเนินกิจกรรมนี้มักจะจัดที่จังหวัดสุโขทัยซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่พรรคเป็นหลัก ด้านแผนการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนนั้นเป็นลักษณะของการจัดทำวารสารหรือหนังสือนโยบายพรรคแจกจ่ายแก่ประชาชนเพื่อประชาสัมพันธ์พรรค

2. พรรคกสิกรไทย

การดำเนินกิจกรรมในแผนงานบริหารพรรคกสิกรไทยนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในการจ้างบุคลากรและค่าเช่าสำนักงานใหญ่ รวมถึงการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรค นอกจากนั้นก็จะเป็นเพียงการพบปะพูดคุยกันธรรมดา

แผนงานส่งเสริมสมาชิกพรรคและหาสมาชิกเพิ่ม และแผนงานการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดพิมพ์วารสารและนโยบายพรรค และมีการอบรมสัมมนาสมาชิกพรรคในประเด็นทางการเมืองต่างๆ และไปจัดในชุมชนต่างๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์พรรค แต่ในบางปีก็ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมในด้านนี้เลย สมาชิกพรรคในปัจจุบันมี 8,715 คน และมีสาขาพรรคเหลือเพียง 4 สาขา โดยจากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า ในช่วงแรกพรรคก็หาสมาชิกให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อครบตามที่กำหนดแล้วก็ไม่หาสมาชิกเพิ่มเลย และสาขาพรรคก็ลดลงเพราะค่าใช้จ่ายสาขาพรรคสูง จึงลดลงให้เหลือภาคละ 1 สาขาตามกฎหมายกำหนด (จำลอง คำสิม, สัมภาษณ์: 19 มกราคม 2556)

3. พรรคชีวิตที่ดีกว่า

การดำเนินกิจกรรมของพรรคชีวิตที่ดีกว่าในช่วงแรกเป็นค่าสาธารณูปโภคและค่าจ้างบุคลากรของพรรค มีการจัดประชุมใหญ่ตามระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ส่วนการประชุมสาขาที่เป็นเพียงการพบปะทั่วไป ด้านแผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปก็มีการจัดอบรมให้ความรู้ตามสถานที่ต่างๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร ปีละประมาณ 2 ครั้ง และยังมีการจัดพิมพ์นโยบายและข้อบังคับพรรคเพื่อเผยแพร่ด้วย แต่กิจกรรมเหล่านี้ได้ดำเนินการในช่วง 3-4 ปีแรกตั้งแต่ก่อตั้งพรรคเท่านั้น เพราะในปี 2545 พรรคชีวิตที่ดีกว่าถูกชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคไม่ได้ส่งคืนเงินที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยของกิจกรรมที่ไม่ได้ดำเนินการในปี 2544 กลับคืนกองทุนฯ และกลายเป็นคดีความฟ้องร้องระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคชีวิตที่ดีกว่า โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่าเห็นว่า เงินที่ได้เป็นของพรรคแล้ว ถ้าใช้จ่ายเหลือก็ต้องเป็นของพรรค เพราะพรรคได้เงินมาอย่างถูกต้องตามแผนงานและโครงการของพรรค แต่ตามกฎหมายของกองทุนฯแล้ว เงินสนับสนุนที่ได้รับนั้น ให้เป็นรายปีตามแผนงานและโครงการของปีนั้นๆ ถ้าเหลือจะต้องส่งคืนกองทุนฯ

การดำเนินกิจกรรมในช่วงที่พรรคชีวิตที่ดีกว่ามีคดีความฟ้องร้องจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก จากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า การดำเนินกิจกรรมจะดำเนินการที่สำนักงานใหญ่ เพราะสาขาพรรคก็ได้ยุบลงไปเยอะ เนื่องจากมีความยุ่งยากในการทำบัญชี และสมาชิกก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น เมื่อเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้วก็หยุดการหาสมาชิกเพิ่ม เพราะสมาชิกเยอะก็จะมีปัญหาเยอะ ในช่วงหลังนี้พรรคจะเน้นไปที่การต่อสู้ทางคดีความมากกว่ากิจกรรมที่จัดก็ออกค่าใช้จ่ายเอง จัดกันเองแบบง่าย แต่ก็ยังเป็นไปตามระเบียบของกองทุน ถ้าเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้งก็ไม่ได้นำเงินมาหาเสียงเอง แต่จะไปอัดเทปโทรทัศน์ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้ (วรธรรมวิทย์, สัมภาษณ์: 3 มกราคม 2556)

4. พรรคสยาม

การดำเนินกิจกรรมของพรรคสยามในแต่ละปี จะเป็นการดำเนินการตามที่ระเบียบของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกำหนดไว้เท่านั้น โดยตลอดระยะเวลาที่ก่อตั้งพรรคมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก โดยจากการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคพบว่า เมื่อพรรคหาสมาชิกได้ครบตามที่กฎหมายกำหนดคือมากกว่าห้าพันคนแล้ว ก็ไม่ได้มีการแสวงหาสมาชิกเพิ่มเลย ปัจจุบันพรรคสยามจึงมีสมาชิกเพียง 6,534 คน และสาขาพรรค 7 สาขา

แผนงานบริหารพรรคสยาม มีเพียงค่าใช้จ่ายอุปกรณ์สำนักงานเท่านั้น ไม่มีค่าเช่าสำนักงานใหญ่ เนื่องจากอยู่ร่วมกับที่อยู่อาศัย และไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำของพรรคจึงไม่มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

การจัดประชุมใหญ่พรรคได้มีการจัดทุกปีตามระเบียบ โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการประชุมเพื่อรับรองงบการเงินของพรรค ส่วนกิจกรรมด้านอื่นก็จะจะเป็นเพียงการพบปะพูดคุยกันของสมาชิกพรรค มีการจัดพิมพ์วารสารนโยบายและข้อบังคับพรรคเพื่อเผยแพร่ โดยหัวหน้าพรรคได้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องการดำเนินกิจกรรมว่า กฎหมายกำหนดว่าต้องทำกิจกรรมอะไรบ้าง ก็ทำตามนั้น ส่วนเรื่องที่ประชุมพูดคุยกันก็เป็นไปตามนโยบายที่ได้แจ้งไว้ โดยผู้เข้าร่วมก็เป็นชาวบ้านทั่วไปที่เป็นสมาชิกพรรค ซึ่งเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมไปแล้วก็ไม่มียังอะไรเกิดขึ้น (เพชร สายพานทอง, สัมภาษณ์: 23 ธันวาคม 2555)

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

พรรคกสิกรไทยส่งผู้สมัครครั้งแรกในปี 2548 โดยส่งทั้งสิ้น 6 คน ปี 2550 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 5 คน และปี 2554 ส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 2 คน พรรคชีวิตที่ดีกว่าส่งผู้สมัครเพียงครั้งเดียวในปี 2554 จำนวนทั้งสิ้น 4 คน ส่วนพรรคสยามส่งผู้สมัครในปี 2550 จำนวน 10 คน และปี 2554 ส่งผู้สมัครเพียง 1 คน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาแนวความคิด วัตถุประสงค์ การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองพบว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมั่นคง สามารถพัฒนาไปเป็นสถาบันทางการเมืองได้ โดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดเวลา ไม่ใช่เฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น พรรคการเมืองควรมีบทบาทด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การขยายฐานสมาชิก การให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชน การจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วยพรรค เพื่อเป็นการสร้างให้พรรคได้รับความนิยม ความศรัทธา และมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในระยะยาว ซึ่งแต่ละพรรคต้องจัดทำแผนงานดำเนินกิจกรรมในแต่ละปี และรายงานการดำเนินกิจกรรมด้วย

การศึกษาการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองพบว่า พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถนำเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ โดยการบริหารพรรค ก็เป็นเพียงการนำเงินมาใช้จ่ายค่าเช่าสำนักงาน และค่าจ้างบุคลากรเท่านั้น บางพรรคก็ไม่ได้มีการบริหารพรรคไปในทางที่ดี คือ สำนักงานใหญ่ของพรรคอยู่ร่วมกับที่อยู่อาศัย ไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเลย ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำให้แก่พรรค บางพรรคก็มีเจ้าหน้าที่เพียงหนึ่งหรือสองคนเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ด้านบัญชี ที่จะต้องทำบัญชีรายงานคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรค การบริหารพรรคให้มีความเข้มแข็งจึงเป็นไปได้ยาก เพราะแค่เพียงศูนย์กลางของพรรคอย่างสำนักงานใหญ่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การจัดกิจกรรมในการส่งเสริมและให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปของพรรคนั้น จากการศึกษาพบว่า พรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มาก การจัดกิจกรรมของพรรคจะเน้นที่แกนนำพรรคและสมาชิกพรรคเป็นหลัก ยังไม่เน้นที่ประชาชนทั่วไป ส่วนกิจกรรมระดับสาขาพรรคนั้นก็ยังไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่จัดโดยสำนักงานใหญ่เป็นหลัก สอดคล้องกับการศึกษาของบุญสม วิชาศนิสาร ที่พบว่า พรรคยังไม่สามารถจัดกิจกรรมให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่เน้นจัดให้แกนนำ สมาชิกพรรค และมีข้อจำกัดทั้งงบประมาณและสมาชิกยังขาดการมีส่วนร่วมในพรรค หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคยังคงมีบทบาทสูงในพรรค ส่วนสาขาพรรคยังไม่มีกิจกรรมทางการเมืองใดๆ บางสาขายังไม่มีการจัดประชุมสาขา กรรมการและสมาชิกในสาขาบางส่วนร่วมกับพรรคน้อย (บุญสม วิชาศนิสาร, 2545: ง) นอกจากนี้ทุกพรรคยังมีกิจกรรมการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนอีกอย่างคือการพิมพ์วารสารนโยบายพรรคเพื่อแจกจ่ายแก่สมาชิก ซึ่งบางพรรคมีการจัดพิมพ์ทุกปีรวมแล้วหลายแสนเล่ม เพราะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการได้ง่ายกว่ากิจกรรมอื่นๆ และกองทุนฯก็มีเงินสนับสนุนในส่วนนี้ให้ ทุกพรรคจึงมีโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนส่วนนี้มาใช้แทบทุกปี

การจัดอบรมสัมมนาเป็นกิจกรรมที่ทุกพรรคจัดทำเป็น โครงการและขอเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทุกปี ซึ่งการจัดกิจกรรมประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะจัดไม่ใหญ่มาก เพราะมีงบประมาณจำกัด เป็นเหมือนการประชุมใหญ่ มีแกนนำพรรคมาชี้แจง หรือมีการเชิญวิทยากรมาบรรยายเท่านั้น สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้เข้าร่วม ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมมากนัก

การบริหารสาขาและการหาสมาชิกเพิ่มของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งได้ เพราะสาขาพรรคไม่มั่นคงถาวร มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และสถานที่ตั้งสาขาพรรคส่วนใหญ่ก็เป็นที่เดียวกันกับที่อยู่อาศัยของสมาชิกพรรค จึงไม่มีการบริหารจัดการที่เป็นสัดส่วนและเหมาะสม ทุกพรรคมีการยุบเลิกไปของสาขาพรรค เพราะมีปัญหาทางการเงิน การจัดทำบัญชี และดูแล อีกทั้งพรรคยังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้สาขาพรรคโดยการให้เป็นตัวแทนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคได้ กิจกรรมทุกอย่างสำนักงานใหญ่จะเป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมในระดับสาขาพรรคจึงไม่เกิดขึ้น สอดคล้องกับการศึกษาของธนิศร์ ศรีประเทศ ที่พบว่า สถานที่ทำการของสาขาพรรคส่วนใหญ่จะรวมอยู่กับที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการจึงไม่มีความเหมาะสมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ และสาขาพรรคส่วนใหญ่ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นประจำให้กับสาขา จึงส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคไม่มีประสิทธิภาพหรืออาจจะไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดๆ เลย (ธนิศร์ ศรีประเทศ, 2550: 59-60) ส่วนการหาสมาชิกเพิ่มนั้น ทุกพรรคไม่มีการแสวงหาสมาชิกพรรค เพื่อมาเป็นฐานสนับสนุนพรรคเพิ่ม เมื่อพรรคสามารถหาสมาชิกได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั่นคือต้องมากกว่าห้าพันคน ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์แล้ว พรรคก็จะไม่สนใจที่จะหาสมาชิกเพิ่มอีก เพราะพรรคเห็นว่าการมีสมาชิกจำนวนมากจะเกิดปัญหายุ่งยากในเรื่องของเอกสาร และการมีจำนวนมากก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร ไม่ได้รับเงินสนับสนุนมากขึ้น ทุกพรรคจึงไม่ได้จัดกิจกรรมที่เน้นการเพิ่มสมาชิกพรรคเลย

ในด้านบทบาทของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็มีเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองด้วย แต่จากการศึกษาพบว่า มีเพียงพรรคไทยเป็นไท

พรรคเดียวเท่านั้นที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกครั้งตั้งแต่ก่อตั้งพรรคมา ส่วนพรรคอื่น ๆ นั้น ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่า ไม่มีงบประมาณเพียงพอ ถ้าสมาชิกพรรคต้องการจะลงสมัครก็ต้องออกค่าใช้จ่ายเอง ยกเว้นในการเลือกตั้งปี 2554 ที่ทุกพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใหม่นั้น ถ้าพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไปก็จะไม่สามารถเสนอโครงการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ และอาจจะถูกยุบพรรคได้ ทำให้ทุกพรรคต้องส่งผู้สมัครเพื่อป้องกันการถูกยุบพรรค แต่ก็ไม่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคเหล่านี้จึงไม่ได้มีบทบาทในการสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคและคัดสรรตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งยังไม่มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังทางการเมืองในการรวบรวมพลังเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองของตนได้ ตามแนวคิดของปรีชา หงษ์ไกรเลิศ เรื่องบทบาทของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่พรรคการเมืองต้องมีบทบาทในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน, การสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร, การประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ, การระดมสรรพกำลังทางการเมือง, การเป็นฝ่ายค้าน, การเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง และการสร้างผู้นำทางการเมือง (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2524: 14-17)

จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่า แผนงานและโครงการส่วนใหญ่ของพรรคการเมืองจะระบุไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีการวางแผนการดำเนินการในระยะยาว ส่วนใหญ่จะทำโครงการเป็นรายปี จึงไม่เกิดการพัฒนาความต่อเนื่องของโครงการ ทำให้ผลที่ออกมาไม่ค่อยเกิดประโยชน์ขึ้นเลย

ดังนั้น พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงไม่เกิดการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของกองทุนฯ ที่มุ่งหวังไว้ได้ รวมทั้งยังไม่ได้แสดงบทบาทของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความเข้มแข็ง แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในหลายๆ ด้านเป็นเวลาต่อเนื่องนับสิบปีก็ตาม แต่พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเองได้

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้การนำเงินไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้น เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองมากขึ้น
2. ควรมีการกำหนดมาตรการการจัดสรรเงินให้กับพรรคการเมือง เช่นการกำหนดกรอบเวลาการสนับสนุนเงิน หรือประเมินการดำเนินกิจกรรมของพรรคเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินกองทุนฯ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความตื่นตัวในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น และคำนึงถึงประสิทธิภาพของการใช้เงินมากขึ้น
3. ควรให้ความสำคัญกับสาขาพรรคมากขึ้น เพื่อไม่ให้ตั้งง่ายยุบง่ายจนเกินไป เพราะสาขาพรรคเป็นส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน อีกทั้งควรมีการกำหนดคิกรรรมให้สาขาพรรคต้องดำเนินการ เพื่อให้สาขาพรรคได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. 2555. คู่มือการจำทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้
จ่ายเงินของพรรคการเมืองประจำปี 2556 เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อการพัฒนา
พรรคการเมือง. มปป.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. 2544. คู่มือการปฏิบัติงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง.
กรุงเทพฯ: บ้านสวนการพิมพ์.
- จำลอง คำสิม. 19 มกราคม 2556. หัวหน้าพรรคสกรไทย. สัมภาษณ์.
- ธนิศร์ ศรีประเทศ. 2550. บทบาทของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมือง ศึกษากรณีการให้เงินสนับสนุนพรรค
การเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค
การเมือง พ.ศ.2541. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญสม วิชาสนิศากร. 2545. พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทการพัฒนาการเมือง: ศึกษา
กรณีพรรคเกษตรมหาชน พรรคชาติประชาธิปไตย และพรรคเสรีประชาธิปไตย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. 2524. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- เพชร สายพานทอง. 23 ธันวาคม 2555. หัวหน้าพรรคสยาม. สัมภาษณ์.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์. 2556. รายงานฉบับสุดท้าย: โครงการจัดทำแผน
ยุทธศาสตร์กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2553-2556). กรุงเทพฯ: มปป.
- วรรณวิทย์ ตันติกรมย์. 3 มกราคม 2556. หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า. สัมภาษณ์.
- อภิชาติวรวิทย์ ศรีอารวงศา. 22 ธันวาคม 2555. นายทะเบียนพรรคไทยเป็นไท. สัมภาษณ์.