

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการกีฬาแห่งประเทศไทย¹

กษมา สามเพชรเจริญ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษาเฉพาะกรณีการกีฬาแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและแนวคิดหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายและข้อจำกัด ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขในการแปรรูปการกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยนำแนวความคิดริเริ่มในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ที่ภาครัฐสนับสนุนเพื่อให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สอดรับกับปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจจัดหารายได้เพื่อเป็นการลดภาระหน้าที่ของภาครัฐและลดภาระด้านการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเข้ามามีบทบาทกับเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นกัน เพื่อให้การบริการของรัฐวิสาหกิจอย่างการกีฬาแห่งประเทศไทยนั้นยังคงดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ยังมีปัญหาทางกฎหมายในหลายประการ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการกีฬาแห่งประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา ทบทวน และแก้ไขบทบัญญัติบางประการที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเพื่อเตรียมการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่จะมีขึ้นมาจากการแปรรูปโดยให้การกีฬาแห่งประเทศไทยสามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนกับเอกชนได้ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ของการกีฬาแห่งประเทศไทยตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ไม่สอดคล้องกับภารกิจ พันธกิจ การดำเนินการที่พลวัตไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการร่วมลงทุนกับเอกชน เนื่องจากไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการกีฬาแห่งประเทศไทยในการร่วมลงทุนจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการกีฬาแห่งประเทศไทยตามกฎหมาย เพื่อให้มีการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ตลอดจนกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของการกีฬาที่ชัดเจน และแน่นอน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีการกีฬาแห่งประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โดยมุ่งเน้นกิจการให้หน่วยงานอย่างการกีฬาแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง ปัญหาการไม่กำหนดให้การกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 8 โดยวิธีการลงทุนหรือร่วมลงทุน เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการ กีฬาแห่งประเทศไทย และไม่กำหนดให้สามารถจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็น นิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุน หรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับกิจการของการกีฬาแห่งประเทศไทย หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่หรือหาประโยชน์ เพื่อเป็นรายได้ของการกีฬาแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 จึงทำให้การกีฬาแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการเพื่อรองรับบทบาทและภารกิจของ องค์กรที่ชัดเจนในการกระตุ้นเศรษฐกิจ พัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการลงทุน การจ้างงาน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการลงทุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และยกระดับการให้บริการ ทำให้เกิดความเสียหายและขาดสภาพคล่องในการบริการและการจัดทำ โครงสร้างเพื่อพัฒนารองรับรูปแบบองค์กรสู่สมรรถนะสูงตามกระแสของโลกในยุคเทคโนโลยีขั้นสูง

ประการที่สาม ปัญหาการไม่กำหนดให้แหล่งรายได้ของการกีฬาแห่งประเทศไทยมีแหล่งรายได้ หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของการกีฬาแห่งประเทศไทย และรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งการกีฬา แห่งประเทศไทยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ รวมถึงที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการกีฬาแห่ง ประเทศไทย ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 เพื่อให้สามารถดำเนิน กิจการรองรับแหล่งที่มาของงบประมาณในการดำเนินตามพันธกิจ ตลอดจนนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้น ให้รัฐวิสาหกิจสามารถเติบโตและดำเนินการได้โดยช่วยลดภาระด้านการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การกีฬาแห่งประเทศไทย สามารถดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินและบริหารจัดการรายได้ เงินนอกงบประมาณให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ประการที่สี่ ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ของการกีฬาแห่งประเทศไทย และขาดแคลนบุคลากรที่มี ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนา การตลาด การใช้สอยพื้นที่ ตลอดจนด้านธุรกิจของการกีฬา แห่งประเทศไทยอันจะก่อให้เกิดรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย เช่น สนามกีฬาต่าง ๆ ในความครอบครองดูแล อาคารสำนักงาน อาคารที่พักนักกีฬา พื้นที่สาธารณะภายในการกีฬาแห่งประเทศไทย ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นต้น ส่งผลให้การจัดเก็บเงินรายได้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ที่กำหนดให้การกีฬาแห่งประเทศไทยสามารถบริหารกีฬาเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ การพัฒนานวัตกรรม แพลตฟอร์ม เพื่อให้กิจกรรมกีฬาสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนและประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการสนับสนุนการจัดกิจกรรมและการแข่งขันกีฬา และการ ยกระดับการบริหารจัดการองค์กรให้มีมาตรฐานอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการนำระบบเทคโนโลยี

สารสนเทศ และนวัตกรรมเข้ามาปรับปรุงกระบวนการทำงานที่มีคุณภาพ เพื่อพัฒนาสู่การเป็นองค์กร
 สมรรถนะสูงอย่างยั่งยืน ซึ่งตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
 กำหนดให้รายได้ที่การกีฬาแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของกีฬา
 แห่งประเทศไทย สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน
 ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสมรวมตลอดถึงค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินสำรอง และเงินสมทบกองทุน
 สงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นแล้ว เหลือเท่าใดให้สะสมไว้เป็นเงินสำหรับใช้จ่ายต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้
 การกีฬาแห่งประเทศไทยสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและรายได้ ตลอดจนปรับปรุงการให้บริการ
 ด้านการกีฬาที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว ลดขั้นตอนและความซ้ำซ้อนภายใต้ความโปร่งใส และยังเป็น
 การพัฒนาทรัพยากรของการกีฬาแห่งประเทศไทยในการให้บริการด้านการกีฬาและการจัดการรายได้
 เพื่อการพึ่งพาตนเอง เพื่อแสวงหาการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเหมาะสม
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเสริมสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ให้บริการและผู้มีส่วนได้เสีย ภายใต้กรอบ
 วัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์กรที่เปลี่ยนไปตามนโยบายของภาครัฐและสังคมปัจจุบัน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปการกีฬาแห่งประเทศไทย มีความสำคัญ
 ต่อการดำรงอยู่ของกิจการบริการสาธารณะด้านการกีฬา เนื่องจากเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับ
 คุณภาพชีวิต สุขภาพประชาชน การให้บริการทางด้านสังคม ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการนำไปสู่
 การแปรรูปการกีฬาแห่งประเทศไทยจึงต้องมีความชัดเจนและครอบคลุม รองรับผลประโยชน์ที่จะเกิด
 แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม และยังต้องมีสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะของประชาชนและความ
 เหมาะสมในการดำเนินนโยบายภาครัฐ มิให้ประชาชนได้รับผลกระทบจนเกินสมควร โดยจะเห็นได้ว่า
 ก่อนหน้านี้มีแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ตามแนวนโยบายของรัฐมาบ้างแล้ว หากคณะกรรมการ
 การกีฬาแห่งประเทศไทยนำแนวทางดังกล่าวมาใช้และประยุกต์เข้ากับการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มี
 ลักษณะการดำเนินการเช่นเดียวกับการกีฬาแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหาคือ
 ข้อคิดของพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้เป็นอย่างดี ในระยะยาว ผู้ศึกษาพบว่า
 มีข้อเสนอแนะ คือ

1. กำหนดประเภทโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ
 การกำหนดประเภทโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการ
 สาธารณะ ตามที่กำหนดในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
 ให้ครอบคลุมถึง การให้บริการสาธารณะด้านการกีฬา ในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สนามกีฬา ศูนย์ฝึกกีฬา
 เป็นต้น เพื่อให้รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้การ
 ให้บริการสาธารณะด้านการกีฬานำไปสู่การสร้างรายได้เพื่อลดภาระของรัฐในงบประมาณรายจ่าย

2. กำหนดนิยามของ “ร่วมลงทุน” และ “เอกชน” ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการกีฬา
 แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

เพื่อกำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญและกรอบการพิจารณา โดยการเพิ่มเติม
ความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ร่วมลงทุน” หมายความว่า การร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด
หรือโดยวิธีการอนุญาตหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดในที่ดินหรือทรัพย์สิน อันเป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ใน
ความครอบครองของ กกท. ในการร่วมลงทุนดังกล่าว

“เอกชน” หมายความว่า นิติบุคคลที่มีหน่วยงานของรัฐและให้หมายความรวมถึงบุคคลธรรมดา
ด้วย”

3. เพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของการกีฬาแห่งประเทศไทยให้รองรับการนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 9 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

“มาตรา 9 ให้ กกท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8
และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(4) ถือหุ้นเข้าเป็นหุ้นส่วนและลงทุนหรือร่วมลงทุน ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการการ
กีฬาแห่งประเทศไทยกำหนด

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุนหรือการร่วมลงทุน
ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน”

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการโดยการร่วมลงทุนกับเอกชนร่วมดำเนินกิจการต่าง ๆ
กับเอกชนได้ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้รองรับการดำเนินการตามข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทย ว่าด้วย
การร่วมดำเนินโครงการของการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2565 ซึ่งในการดำเนินโครงการของการกีฬา
แห่งประเทศไทยนั้น ย่อมต้องพิจารณารายละเอียดของโครงการเป็นรายกรณีด้วยว่าเป็นโครงการร่วมดำเนิน
โครงการของการกีฬาแห่งประเทศไทยในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะด้วย
อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เอกชนในพิจารณาการร่วมดำเนินโครงการร่วมลงทุน ถือเป็นการสร้าง
ความมั่นใจอันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเพื่อเชิญชวนให้เอกชนที่มีความรู้ความสามารถพร้อมทั้ง
ประสบการณ์ในการเข้ามาลงทุน

4. เพิ่มเดิมบทบัญญัติรองรับแหล่งที่มารายได้ของการกีฬาแห่งประเทศไทย

โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 11 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

“มาตรา 11 กกท. อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(3/1) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของ กกท.”

5. เพิ่มเดิมอำนาจหน้าที่ของกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย

โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 19 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

“มาตรา 19 ให้คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการกีฬาแห่งประเทศไทย อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง (11/1) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน และการลงทุนหรือ การร่วมลงทุน

6. กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย

“มาตรา 139 การร่วมลงทุนกับเอกชนโดยการร่วมดำเนินโครงการกับเอกชนตามข้อบังคับการ กีฬาแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการร่วมดำเนินโครงการของการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2565 และอยู่ ระหว่างการดำเนินการในวันที่ร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ใช้บังคับ หากการร่วมลงทุนหรือโครงการนั้นเป็นการร่วมลงทุนหรือโครงการภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้การดำเนินการส่วนที่กระทำไปแล้วยังคงมีผลใช้ได้ต่อไป และให้ผู้รับผิดชอบการร่วมลงทุนหรือ โครงการนั้นดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

ผลการศึกษาใด ๆ ที่ได้ดำเนินการไว้ก่อนร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หาก กทท. จะดำเนินการ ร่วมลงทุนหรือโครงการตามผลการศึกษานั้น ก็ให้ใช้ผลการศึกษานั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับขอบ วัตถุประสงค์ของ กทท. และกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ.

กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2543.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

_____. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550

พิพัฒน์ ไทอารี. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน: เงื่อนไขแนวโน้มและกรณีตัวอย่าง.

กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530

_____. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531